



**UNIVERSITAT
JAUME·I**

TRABAJO FIN DE GRADO

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
ÁMBITO RURAL: PERSPECTIVA EN EL ALTO PALANCIA**

Presentado por:

Izan Puente Rodríguez

Tutor:

Jaime Clemente Martínez

Grado en Gestión y Administración Pública

Curso Académico 2022/2023

Índice

Resumen	3
Abstract	3
Introducción	4
Capítulo I: Fundamentos teóricos y marco normativo de la participación ciudadana en el ámbito rural	6
1.1 El concepto de participación ciudadana	6
1.2 Marco normativo de la participación ciudadana.....	10
1.3 El papel de las administraciones locales	14
1.4 La participación ciudadana en la comarca del Alto Palancia	16
1.5 Análisis de los beneficios a las comunidades rurales y pequeños municipios ...	23
Capítulo II: Limitaciones actuales y propuestas de mejora en la participación ciudadana	28
2.1 Limitaciones detectadas en la participación ciudadana local	28
2.2 El fomento y la regulación efectiva como eje principal de mejora	29
2.3 Mejoras centradas en la deliberación	30
2.4 Mejoras centradas en la toma de decisiones.....	32
2.5 La incorporación de nuevas tecnologías	33
Conclusiones	35
Referencias bibliográficas	37
Legislación y Jurisprudencia	39
Resumen en inglés	40

Resumen

Este trabajo aborda el concepto de participación ciudadana y su marco normativo, centrándose en el análisis del uso de estos mecanismos en el ámbito local y en los beneficios que aportan a las zonas rurales, con un enfoque en la comarca del Alto Palancia. Además, se examinan las limitaciones actuales de estos mecanismos y se presentan propuestas de mejora en la deliberación y toma de decisiones, basadas en el diagnóstico realizado previamente.

Palabras Clave: Participación ciudadana, democracia participativa, zonas rurales, deliberación, mecanismos participativos.

Abstract

This paper explores the concept of citizen participation and its regulatory framework, focusing on the analysis of its utilization at the local level and the benefits it brings to rural areas, with a specific focus on the Alto Palancia region. Furthermore, it examines the current limitations of these mechanisms and presents proposals for improving deliberation and decision-making based on a previous diagnosis.

Keywords: Citizen participation, participatory democracy, rural areas, deliberation, participatory mechanisms.

Introducción

La relación entre representación y participación es clave en la democracia, especialmente en la actualidad. Uno de los principales problemas que se critica de la democracia representativa es que la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas es limitada (un fenómeno que popularmente se conoce como “la crisis de la representación”¹), ya que la ciudadanía considera que elegir cada cuatro años a unos representantes que se encarguen de la toma de decisiones en su nombre durante todo el mandato no es suficiente. Además, existe una sensación generalizada de alejamiento de las instituciones respecto al ciudadano y una idea de fragmentación social.

Como resultado, muchos ciudadanos exigen la introducción de herramientas de democracia participativa para aumentar la participación de los ciudadanos en la vida pública y en la toma de decisiones políticas. Aunque existen muchas discrepancias sobre si una mayor participación directa de los ciudadanos ocasiona una mejor democracia o en una toma de decisiones más adecuada², lo realmente interesante sería encontrar el equilibrio en que la participación ciudadana actúe como complemento a la democracia representativa³, y no como una alternativa a esta. Es por ello que el presente estudio no cuestiona si los ciudadanos son los más capacitados para decidir sobre la gestión económica de su territorio o sobre la aplicación de una política pública, como lo hacen otros movimientos en ese sentido. En cambio, se centra en cómo las herramientas de participación ciudadana pueden beneficiar a la sociedad y ayudar a mejorar la representación y la opinión pública en la toma de decisiones relevantes para ellos mismos, considerando a los ciudadanos como una pieza más del rompecabezas que supone la gestión de un territorio.

Mediante el presente trabajo se pretende estudiar concretamente el uso y los beneficios de los mecanismos de participación ciudadana en las entidades locales, sobre todo en aquellas de ámbito rural, con un número de población bajo o disperso en cuanto a densidad. Para ello, inicialmente se va a analizar el contexto general al respecto de la participación ciudadana, analizando su concepto, clasificación, así

¹ Ramírez Nárdiz, A., “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa”, en *Revista de Derecho Político*, n.º 90, 2014, pp. 177-210, p. 179.

² Ramírez Nárdiz, A., “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”, en *Revista de Derecho Político*, n.º 94, 2015, pp. 183-218, p. 188.

³ Rubio Núñez señala que “la sociedad reclama una mayor relación con sus gobernantes y la doctrina se ha fijado, en los últimos años, en el concepto de participación política. Se buscan formas alternativas o complementarias a la representación”. Rubio Núñez, R., “La guerra de las democracias”, en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 16, 2007, pp. 81-88, p. 84.

como una recopilación de todo el marco normativo que afecte a ésta, a todos los niveles territoriales. Una vez dejada clara la normativa, se pretende centrar la investigación únicamente en el ámbito local, analizando de qué manera se pueden aplicar los mecanismos a estos territorios de forma efectiva. Más concretamente se pretende estudiar el uso de estos mecanismos en las zonas rurales o pequeños municipios, con lo que se va a tomar de ejemplo la comarca del Alto Palancia para analizar en los municipios de la zona, en qué grado se han llegado a utilizar estos mecanismos y qué efectos positivos han tenido sobre los vecinos de esas áreas. Los efectos obtenidos se materializarán también a modo de síntesis en un posterior punto del capítulo. Si bien el primer capítulo pretende centrarse mucho más en investigación, el segundo tiene un enfoque distinto, puesto que el objetivo del mismo es analizar qué limitaciones se han detectado durante todo el diagnóstico y, por tanto, qué propuestas de mejora son susceptibles de aplicarse.

Se parte de una idea inicial en la que ya se considera beneficioso el uso de mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal, que junto con el contexto sociopolítico actual que cada vez ejerce más presión sobre la representación política y mayor implicación del ciudadano en los asuntos de gobierno, hacen de la participación ciudadana un excelente tema de análisis.

Capítulo I: Fundamentos teóricos y marco normativo de la participación ciudadana en el ámbito rural

1.1 El concepto de participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana se relaciona indiscutiblemente con la democracia participativa, que busca integrar a todos los agentes de la sociedad, incluidos los ciudadanos, en la toma de decisiones. Como vemos, la estrecha relación entre ambos conceptos nos permite, en este caso, poder utilizar la definición de Ramírez Nárdiz sobre el concepto de democracia participativa⁴:

“Conjunto de instrumentos jurídicos (refrendos, iniciativas populares, etc.) cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo de complementarla y mejorarla (nunca sustituirla), mediante la ampliación de la participación popular en el gobierno de la comunidad y el mayor control de los representantes y gobernantes por parte de los ciudadanos. La finalidad última de la democracia participativa es profundizar en la democracia.”

Según esta definición, el ejercicio de herramientas de participación ciudadana cumple con dos importantes objetivos: involucrar a los ciudadanos y permitir con ello una participación directa en la toma de decisiones que les afectan (leyes, presupuestos, entre otros); y otorgar a los ciudadanos un mayor control sobre sus representantes, desde un punto de vista fiscalizador. Esto crea un vínculo más estrecho entre el ciudadano y su gobierno, involucrándolo mucho más en la democracia y en la gestión de su territorio.

Lo cierto es que algunas de nuestras legislaciones han intentado definir también el término, aunque la definición no ha sido la más acertada. Un ejemplo de ello es la que establece la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana (ya derogada), que definía a ésta como la “intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, individual o colectivamente” (art. 4.1). Como vemos, una definición que algunos autores ya se han encargado de tildar de carácter simplista o demasiado amplia⁵ y que, por tanto, no delimita muy bien el objeto real del término (y tampoco de la norma, algo que se abordará más adelante en el marco normativo). A pesar de esto, se puede deducir que la aplicación de medidas de participación ciudadana en la toma de decisiones o antes de aplicar una política pública puede

⁴ Ramírez Nárdiz, A., *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, Dykinson, 2012, p. 109.

⁵ Castel Gayán, S., “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica”, en *Revista catalana de dret públic*, n.º 43, 2011, pp. 279-316, p. 285.

otorgar mayor legitimidad a la misma, mucho más que la que otorga el sistema representativo por sí solo.

Hay que tener en cuenta que la mayor doctrina sobre la participación ciudadana afirma que ésta no es revolucionaria y tampoco pretende sustituir el modelo de democracia representativa vigente, sino asegurarlo ante una posible degeneración⁶.

1.1.2. Clasificación

En cuanto a posibles modos de clasificar los instrumentos de participación ciudadana, no existe una doctrina muy unificada al respecto, y la jurisprudencia no es que haga una clasificación muy exhaustiva: Es el Tribunal Constitucional quien en su STC 103/2008⁷, distingue entre instrumentos de democracia directa (como puede ser la iniciativa legislativa popular o el concejo abierto) que serían los referidos al art. 23.1 CE y el fenómeno participativo, como aquellas otras formas de participar en la vida pública con intención de promover la participación (como podrían ser las consultas populares y los presupuestos participativos), refiriéndose, en este caso, a los artículos 9.2 y 48 CE. Sin embargo, en este texto se ha preferido optar por otra forma de clasificación más práctica y es la propuesta por Pérez González⁸, que decide clasificar los mecanismos de participación ciudadana en función del grado de participación de los ciudadanos. En este aspecto, constaríamos de los siguientes cuatro niveles, ordenados de menor a mayor implicación de la ciudadanía:

1. Información: se recoge información entre ciudadanos y autoridades en ambos sentidos. Se encontrarían las quejas, la evaluación de los servicios etc.
2. Consulta: En este nivel la autoridad es la que consulta a los ciudadanos la opinión o satisfacción con el objetivo de mejorar y de tener en cuenta las opiniones. Encontraríamos las reuniones públicas, los referendos, las consultas directas, los estudios de impacto, etc.
3. Concertación: Se considera a los ciudadanos como expertos e intervienen en los procedimientos o en las políticas públicas.

⁶ Ramírez Nárdiz, A., “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa”, cit., p. 189.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional nº 103/2008 de 11 de septiembre de 2008, rec. 5707/2008.

⁸ Pérez González, C., “Análisis de la participación ciudadana en España”, en *Revista Digital CEMCI*, n.º 21, 2010, pp. 1-17, p. 7.

-
4. Adopción de decisiones: Los ciudadanos directamente adoptan las decisiones de manera conjunta con la autoridad, o incluso en lugar de ésta. Encontramos aquí el referéndum decisorio, la gestión directa y el presupuesto participativo, entre otros.

Como vemos, es un modelo de clasificación de los mecanismos de participación ciudadana que aplica muy bien en el ámbito local, por lo que se considera el más adecuado para este estudio.

1.1.3. Evolución

La participación ciudadana en España ha evolucionado en línea con la modernización del régimen jurídico y de las administraciones públicas, así como con la evolución de la opinión popular sobre la democracia representativa. Durante los años 80, se introdujeron los Reglamentos de Participación Ciudadana y los Consejos Consultivos de base asociativa. En los 90, surgieron experiencias de cogestión asociativa en áreas de políticas sociales y culturales, como los centros cívicos. Ya entrados los 2000, los procesos participativos avanzaron hacia una combinación de participación de asociaciones y de ciudadanos no organizados. Se implementaron mecanismos deliberativos, como los jurados ciudadanos, y también iniciativas como las Agendas 21 y los nuevos Planes Estratégicos⁹.

En paralelo a los cambios políticos, es importante analizar el contexto social, donde es mucha la doctrina que hoy día considera los partidos políticos como “organizaciones debatidas y criticadas”¹⁰, alejándose de su cometido principal encomendado por el art. 6 CE, que los considera un instrumento fundamental para la participación política. Para Fernández-Miranda Campoamor¹¹ ha habido tres fases o posturas del Estado hacia los partidos políticos. Inicialmente, se consideraba que los partidos políticos eran un mal absoluto y no debían interponerse entre ciudadanos y Estado. En una segunda fase, se los veía como un bien deseable. En la tercera fase, se les considera un “mal necesario” para el funcionamiento de la democracia. Esta tercera fase en la que nos encontramos provoca críticas (muchas veces agresivas) de la ciudadanía hacia los partidos políticos, culpándoles de cualquier cosa que suceda y llegándolos a

⁹ Pérez González, C., “Análisis de la participación ciudadana en España”, cit., p. 6.

¹⁰ Ramírez Nardiz, A., “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa”, cit., p. 182.

¹¹ Fernández-Miranda Campoamor, C. y Fernández-Miranda Campoamor, A., *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Colex, 2003, p. 37.

considerar como el principal problema de los ciudadanos¹². Todo esto ha dado lugar a movimientos ciudadanos (como el 15M) que piden innovaciones en el modelo democrático y medidas de participación ciudadana vinculantes.

En el ámbito local, en el que se centra el presente estudio, los mecanismos de participación ciudadana han seguido unas líneas de evolución muy marcadas, que además han sido muy parecidas en varias ciudades del país como Barcelona, Madrid o Córdoba, tal y como estudian algunos autores¹³ y de los cuales también se extrae la presente síntesis sobre la evolución en las entidades locales. Lo cierto es que las primeras elecciones municipales en democracia de 1979 poco contemplaron la participación ciudadana, debido a que, siendo sinceros, había problemas mayores pendientes de solucionar, como la falta de servicios públicos básicos e infraestructuras. Aun así, en algunas ciudades se planteó tener en cuenta a colectivos sociales organizados (como vemos, todavía no hablamos de una participación ciudadana de manera individual, sino únicamente colectiva). Ya en los años 90 la participación ciudadana empezó a formar parte de las agendas políticas locales, donde algunos ayuntamientos empezaron a apostar por los presupuestos participativos¹⁴. Tras ello, por culpa de la crisis y de mayorías absolutas de derechas en los consistorios, se volvería a abandonar la participación ciudadana. No será hasta las elecciones de 2015, cuando por diversos factores entre los que se incluyen cambios de gobierno de manera radical (muchos de ellos de coaliciones) así como el impacto en muchos partidos del movimiento 15M cuando surgirá un nuevo empuje hacia políticas participativas¹⁵ que desde entonces siempre ha ido en aumento, apostando siempre por la inclusión de nuevos mecanismos de participación ciudadana, enfocados hacia una visión mucho más individual, donde se tendrá la opinión de cada ciudadano

¹² Hasta en dos ocasiones el barómetro del CIS ha situado como tercer mayor problema de los españoles “los políticos, los partidos políticos y la política en general”. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro de noviembre 2012, Estudio nº 2966*, 2012. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro de noviembre de 2013, Estudio nº 3005*, 2013.

¹³ Font, J., “Nuevos mecanismos participativos: un concepto, distintas realidades”, en *Recerca, revista de pensament i anàlisi*, n.º 21, 2017, pp. 131-135, p. 131.

¹⁴ La mejor definición de los presupuestos participativos nos la otorga de nuevo Ramírez Nardíz, que los define como un “instrumento participativo (en principio local, aunque puede ser también regional o nacional) mediante el cual el gobierno municipal consigna una parte del presupuesto del municipio (generalmente de la parte de obras y servicios) para su distribución y utilización en aquellos objetivos que decida no el gobierno municipal unilateralmente, sino dicho gobierno municipal en colaboración con los vecinos del municipio. La participación de los vecinos se materializará en distintas acciones a lo largo de las diferentes fases del proceso.” Ramírez Nardíz, A., *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, cit., p. 114.

¹⁵ Font, J., “Nuevos mecanismos participativos: un concepto, distintas realidades”, cit., p. 135.

por separado y no solamente de colectivos organizados como en un inicio (esto también provocado por el individualismo de la sociedad actual, claro está).

1.2 Marco normativo de la participación ciudadana

Empezando por el marco normativo a nivel estatal, es la Constitución Española quien contempla la participación ciudadana y sus herramientas. Ya en el artículo 23.1 establece el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, ya sea directamente (democracia participativa) o por medio de representantes (democracia representativa). Según el artículo 9.2, los poderes públicos están obligados a promover las condiciones y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Además, el artículo 129.1 establece que la ley debe regular las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función tenga un impacto directo en la calidad de vida o el bienestar social. En el transcurso de nuestra carta magna encontramos algunas referencias más a la participación ciudadana, como es el caso del artículo 48 que lo hace expresamente para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, y también se contemplan algunos instrumentos que podríamos incluir dentro de los de participación ciudadana, como los referéndums (Art. 92 CE).

La legislación estatal también contempla regulación para dos instrumentos de participación ciudadana muy concretos (y que a continuación se abordan solo de manera sucinta debido a que no son de aplicación para la administración local), como son la iniciativa popular, mediante la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y que muchas comunidades autónomas han replicado en su normativa interna, y la consulta popular, cuya normativa podemos extraer únicamente los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto¹⁶.

En el ámbito autonómico es donde actualmente está ocurriendo una mayor innovación en la legislación sobre la participación ciudadana, muy encaminada a una mayor participación en la elaboración de políticas públicas. En ese sentido, la doctrina afirma que se han creado dos tendencias normativas o estrategias muy claras¹⁷: Por un lado, la política “artesanal o experimental” que tiene como estrategia animar y promocionar la participación ciudadana, incorporándola en la toma de decisiones de políticas

¹⁶ De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se definen dos categorías de consultas populares: el referéndum como expresión de la democracia directa y aquellos otros mecanismos de participación englobados en la democracia participativa, como los foros de participación, encuestas públicas, etc. Sentencia del Tribunal Constitucional nº 103/2008 de 11 de septiembre de 2008, rec. 5707/2008.

¹⁷ Castel Gayán, S., “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica”, cit., p. 284.

públicas, apoyando a entidades sociales y creando espacios de diálogo para resolver conflictos. Como vemos, son tendencias muy cercanas a la democracia deliberativa¹⁸, donde el objetivo no es decretar una participación ciudadana, sino fomentarla mediante nuevos procesos y ámbitos que creen una cultura política distinta. Las comunidades autónomas que han adoptado esta estrategia en un principio han sido Cataluña¹⁹ y Aragón²⁰.

Por otro lado, tenemos la política de juridificación, presente en la Comunidad Valenciana²¹, Canarias²² y también una Norma Foral²³. Esta perspectiva está mucho más centrada en elevar a rango de ley toda aquella normativa referente a la participación ciudadana, teniendo por objetivo regular y fomentar la participación de los ciudadanos pero sin tanta vinculación jurídica para la administración, ya que el proceso consta en elaborar informes de participación ciudadana que no tienen carácter vinculante para la administración²⁴.

Para concretar en nuestro territorio, la Comunitat Valenciana ha pasado por varios marcos normativos en referencia a la participación: Se empezó con la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana que fue la primera normativa autonómica al respecto. Posteriormente fue derogada por la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana que ha estado vigente hasta la actualidad, aunque queda derogada el 10 de mayo de 2023, cuando entra en vigor la novedosa Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat

¹⁸ La deliberación consiste en debatir en foros públicos donde se comparan argumentos racionales. Es aconsejable que vaya acompañado de la posterior votación. Como defiende Velasco Arroyo, hablaremos de democracia deliberativa cuando un sistema político utilice herramientas de discusión entre ciudadanos libres para la toma de decisiones colectivas. No se trata solo de decidir (de ahí la principal diferencia con la democracia “tradicional”), sino de agentes que se informan, reflexionan en común y deciden. Velasco Arroyo, J. C., “Acercas de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 9, 2003, p. 7.

¹⁹ Mediante la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, del Parlament de Catalunya.

²⁰ Mediante la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

²¹ Así se determinó en sus inicios por la aprobación de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, aunque ya derogada.

²² Gracias a la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana.

²³ Se aprobó en Gipuzkoa la Norma Foral 5/2018, de 12 de noviembre, sobre Participación Ciudadana.

²⁴ Así se establece en los artículos 17.2 de la Ley canaria y 17.1 de la Ley de la Comunitat Valenciana.

Valenciana, que genera un nuevo modelo de participación ciudadana en la autonomía, pretendiendo alejarse de la política de juridificación en la que la Comunitat estaba encasillada desde sus inicios para acercarse a la política experimental, buscando mucho más el fomento y la promoción de la participación ciudadana (se dedica a ello el Título II). Lo cierto es que será necesario esperar un tiempo para ver si definitivamente se han cumplido las expectativas del Govern en ese sentido. A la espera de lo anterior, observamos que la nueva normativa regula los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de normas y planes de la Generalitat, la celebración de procesos participativos deliberativos, la iniciativa ciudadana, la participación en la evaluación y seguimiento de políticas públicas, y los presupuestos participativos. También se establecen los criterios que deben regir los órganos de participación de la administración pública, como el Consejo de Participación Ciudadana, y se introducen nuevos espacios de debate como los consejos comarcales de ciudadanía activa y los foros de personas expertas. La ley busca establecer medidas de fomento para la consolidación de una cultura participativa, incluyendo programas de formación, sensibilización y difusión, y medidas para la accesibilidad que garanticen la participación de todas las personas²⁵.

La ley incide poco en la administración local, pero sí que establece por ejemplo en su artículo 44 que las entidades locales deberán elaborar sus instrumentos de participación ciudadana, y que la coordinación se realizará mediante la Red de Gobernanza Participativa (donde todavía están inscritos muy pocos municipios). Aunque contempla un artículo referente a la administración local para cada instrumento de participación ciudadana del Capítulo I del Título I, éstos son meramente definitorios, pues simplemente establecen la capacidad de las entidades locales para llevar a cabo esos mecanismos y que la herramienta de coordinación interdepartamental siempre será la Red de Gobernanza Participativa y que se ofrecerán a los municipios herramientas y recursos de la Generalitat para llevar a cabo los mecanismos.

Aunque en nuestro caso estudiemos el uso de políticas de participación ciudadana en el ámbito local y como vemos la normativa autonómica no incide demasiado en la regulación de las entidades locales (mayormente por el principio de autonomía y la potestad de auto-organización de éstas), es importante en este caso conocer y abordar la legislación de ámbito autonómico, debido a la reciente innovación en cuanto a la participación ciudadana y por tanto puede ser interesante, como medida de investigación, ver cómo se pueden trasladar estas novedades a las entidades locales. Por ejemplo, todas aquellas medidas de participación ciudadana más innovadoras y enfocadas a la deliberación como la audiencia ciudadana, los paneles ciudadanos, los

²⁵ Tal y como establece el preámbulo de la citada ley.

foros de consulta o los jurados ciudadanos, todas ellas altamente reguladas en las distintas normativas autonómicas.

Finalmente, cuanto al ordenamiento jurídico local, nos debemos remitir a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) donde ya en su artículo primero define a los municipios como entidades básicas de la organización territorial estatal y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos. También en el artículo 18.1.b) de la misma ley se reconoce como un derecho de los vecinos “participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes”.

Precisamente en cuanto a los derechos y técnicas relacionadas con la participación ciudadana la LRBRL le dedica el Capítulo IV del Título V, del que podemos destacar el artículo 69, donde se establece que “las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”, donde además en su segundo apartado que dichos mecanismos de participación ciudadana hechos por las Corporaciones así como sus “formas, medios y procedimientos” no pueden menoscabar las facultades que corresponden a los órganos representativos regulados por Ley, marcando así una clara subordinación de la participación ciudadana a la participación política²⁶.

Es necesario hacer una breve referencia a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (conocida como la Ley de Grandes Ciudades), que introdujo cambios en la LRBRL en cuanto a la participación ciudadana y donde ya en su preámbulo reconoce que el contenido de la LRBRL en cuanto a participación ciudadana es “insuficiente por su carácter meramente declarativo” y propone “incrementar la participación y la implicación de la ciudadanía en la vida pública y local”. Fue esta ley la que obligó a la creación de la figura del Consejo Social en los ayuntamientos como un órgano consultivo de participación ciudadana²⁷ y la obligatoriedad de crear una norma orgánica de procedimientos y órganos de participación ciudadana²⁸. Es por eso que podemos considerar que la LRBRL es una legislación muy declarativa en este sentido y deja abierta la vía a una posterior legislación de desarrollo (ya sea autonómica o estatal) para la puesta en marcha de

²⁶ Pérez González, C., “Análisis de la participación ciudadana en España”, cit., p. 2.

²⁷ El Artículo 131 de la Ley 57/2003 establece que corresponderá a este consejo, además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

²⁸ Artículo 70 bis de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

instrumentos de participación ciudadana²⁹ o bien la regulación por parte de los consistorios mediante los reglamentos de participación ciudadana. Serán estos reglamentos de participación ciudadana los que constituyan el soporte normativo de los municipios en materia de participación ciudadana a nivel local y que por tanto serán el foco de atención principal en el siguiente punto de este capítulo.

Finalmente, debemos destacar el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) que entró en vigor en 1986 y que introdujo también diversos instrumentos de participación ciudadana para los consistorios, como la intervención en los plenos municipales³⁰, las audiencias públicas, las comisiones representativas y el referéndum municipal.

1.3 El papel de las administraciones locales

Las corporaciones locales asumen un papel fundamental en cuanto a la promoción de la participación ciudadana, puesto que es la administración más cercana a la población y es también donde los cambios producidos por estos mecanismos de participación pueden tener unos efectos más visibles y directos al ciudadano. En pocas palabras, es mucho más beneficioso (también para la administración) que el ciudadano decida si el dinero se va a gastar en un polideportivo o en un parque en su población, y no tanto cuántos millones se van a destinar a sanidad en los siguientes presupuestos generales del Estado. Pérez González defiende que el gobierno local tiene unas características especiales que lo hacen perfecto para fomentar iniciativas de participación ciudadana, ya no solo por el hecho de identificar a los mandatarios políticos con los intereses de los ciudadanos, sino también por el sentimiento de comunidad de los vecinos y la capacidad que éstos reconocen en el consistorio para solventar sus necesidades³¹. Además, otra de las grandes ventajas de las administraciones locales es que al servir a menos población que el resto de administraciones, puede producirse un mayor número de mecanismos de participación ciudadana y que los efectos producidos por éstos sean más apreciables por el ciudadano. Además, tal y como se ha abordado en

²⁹ En este sentido, como indica Borja Sebastià, y desde un punto de vista no restrictivo, la participación ciudadana se presenta como un campo que la legislación deja abierto, en principio y formalmente, a la diversidad e innovación. Borja Sebastià, J., "La participación ciudadana" en Borja Sebastià J., *Manual de gestión municipal democrática*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, pp. 125-150, p. 135.

³⁰ Realmente es un derecho altamente restringido, pues el artículo 88.3 del ROF sólo permite que los ciudadanos intervengan en la sesión si una vez finalizada la sesión la Corporación abre un turno de consultas con el público. En el artículo 228 del ROF también se permite intervenir en el Pleno para algún asunto pero siempre con previa autorización del Alcalde.

³¹ Pérez González, C., "Análisis de la participación ciudadana en España", cit., p. 3.

la clasificación, para los niveles más altos de participación ciudadana es necesaria una intervención de los vecinos en los asuntos públicos, lo que equivale a un intercambio de información constante en ambas direcciones que requiere de diálogo y acuerdos entre las partes, algo bastante difícil de lograr en el resto de administraciones. Es por todo ello que la administración local se convierte en la ideal para el uso de mecanismos de participación ciudadana, y asegurar que los resultados de éstos puedan ser aplicados con mayor facilidad y efectividad.

Como ya se ha comentado anteriormente, la manera de hacer efectiva la regulación de la participación ciudadana en cada municipio será a través del reglamento de participación ciudadana que haya aprobado cada consistorio, y que lo podríamos entender como una carta de derechos ciudadanos: un instrumento que favorecerá el ejercicio de los derechos de los vecinos para la participación³². El reglamento no reconoce ningún derecho nuevo, pues éstos ya vienen reconocidos en la Constitución, únicamente habilita los mejores canales para su ejercicio. Lo cierto es que en sus inicios, costó que dicho mecanismo se implementara en las agendas de los consistorios, ya que según la encuesta realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en 2001, y cuya información nos traslada Porro Gutiérrez³³, sólo el 10% de los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes tenían un reglamento de participación ciudadana aprobado, y de los de mayor tamaño sólo un 63% lo había aprobado. Se apreciaba una especial relación entre aquellos ayuntamientos que tenían una concejalía de participación ciudadana y los reglamentos de participación ciudadana aprobados. Por suerte, la evolución sociopolítica ha hecho cambiar esta tendencia y ya son la mayoría de municipios los que disponen de este marco normativo. Para confirmar dicha información, en el marco de la realización de este trabajo se ha contactado con la FEMP por si existía alguna versión más reciente de la encuesta o disponían de algunos datos actualizados. Lamentablemente, la respuesta obtenida del secretario técnico de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la FEMP (al que se agradece su colaboración) evidenciaba que la información sobre reglamentos de participación ciudadana no se actualiza desde 2001.

En cuanto al contenido esencial que deberían de tener estos reglamentos, nos podríamos basar en los reglamentos ya aprobados por algunos consistorios o

³² Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), “Reglamento-tipo de participación ciudadana”, 2005, p. 4.

³³ Porro Gutiérrez, J. M., “Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 39-40, 2012, pp. 387-399, p. 396.

siguiendo la guía de elaboración de los reglamentos elaborada por la FEMP³⁴. En un primer lugar, sería conveniente añadir un reconocimiento de derechos (tal y como se ha abordado anteriormente) incluyendo tales como el de participación, iniciativa ciudadana, audiencia, petición... En definitiva, todos aquellos que contemple la Constitución y resto de disposiciones normativas. En segundo lugar, debería contener aquellos mecanismos de organización municipal referentes a la participación ciudadana (la oficina de atención a la ciudadanía, la web, los trámites...) así como los órganos específicos para el cometido (pueden crearse consejos o comisiones). En último lugar, el reglamento deberá contener aquellos procedimientos que se puedan contemplar para el ejercicio de los derechos, así como los mecanismos de promoción de la participación ciudadana que tenga pensado poner en marcha el consistorio.

1.4 La participación ciudadana en la comarca del Alto Palancia

El Alto Palancia, ubicado en la Comunitat Valenciana, es una comarca del interior de la provincia de Castellón que actualmente alberga a 24.595 habitantes³⁵. A pesar de su encanto idílico de entorno rural rodeado de montañas y bonitos pueblos, el Alto Palancia también enfrenta desafíos propios de las áreas rurales, como el despoblamiento, la falta de oportunidades económicas y la necesidad de preservar su identidad y calidad de vida. Clara evidencia de ello es que de los 27 municipios que forman la comarca³⁶, 18 de ellos tienen una población inferior a 500 habitantes³⁷ (lo que supone el 66% del total). En este contexto, el uso de mecanismos de participación ciudadana se convierte en la herramienta perfecta para involucrar a los habitantes de la comarca en la toma de decisiones, fomentar su implicación activa en los asuntos locales y generar un impacto positivo en el desarrollo sostenible de sus entidades locales. En este punto, exploraremos el panorama actual de la participación ciudadana

³⁴ Federación Española de Municipios y Provincias, "Reglamento-tipo de participación ciudadana", cit., pp. 7-26.

³⁵ Calculado en base a datos del 2022 del Instituto Nacional de Estadística, en su recopilación de "Cifras oficiales de población de los municipios españoles en aplicación de la Ley de Bases del Régimen Local (Art. 17)".

³⁶ Los municipios que forman la comarca son Algimia de Almonacid, Almedíjar, Altura, Azuébar, Barracas, Bejís, Benafer, Castellnovo, Caudiel, Chóvar, Gaibiel, Geldo, Higueras, Jérica, Matet, Navajas, Pavías, Pina de Montalgrao, Sacañet, Segorbe, Soneja, Sot de Ferrer, Teresa, Torás, El Toro, Vall de Almonacid y Viver. Instituto Nacional de Estadística, *Agrupación de los municipios por comarcas se corresponde con la que define el artículo 228 de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, 2023*.

³⁷ De acuerdo con los datos del INE mencionados anteriormente, tienen menos de 500 habitantes: Algimia de Almonacid (247), Almedíjar (269), Azuébar (318), Barracas (185), Bejís (393), Benafer (171), Chóvar (304), Gaibiel (201), Higueras (46), Matet (78), Pavías (74), Pina de Montalgrao (113), Sacañet (52), Sot de Ferrer (447), Teresa (253), Torás (249), El Toro (238) y Vall de Almonacid (287).

en el Alto Palancia, analizando algunos ejemplos producidos en la comarca y su influencia en el empoderamiento de la comunidad y el fortalecimiento de la gobernanza local.

Empezando por las líneas más generales, son de destacar los 300.000 euros que la Diputación de Castellón destinó en 2022 a 34 ayuntamientos de la provincia para el fomento de la participación ciudadana, para aquellas iniciativas que los consistorios presentaban relacionadas con procesos participativos destinados a la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Gracias a ello, tal y como se publica en el Boletín Oficial de la Provincia³⁸, 6 municipios de la comarca se han visto beneficiados de las ayudas económicas que juntas ascienden a 150.000 euros (los otros 150.000 son para iniciativas relacionadas con la transparencia). De los beneficiarios de la comarca destacamos la iniciativa de Sot de Ferrer, “Sot Interactúa” que busca generar espacios de encuentro y debate para las necesidades del pueblo³⁹ o las ayudas percibidas por Caudiel para la elaboración del Plan Municipal de Participación Ciudadana. Por la misma línea van Almedíjar con la difusión e implementación del plan estratégico de desarrollo local y de la plataforma vecinal del municipio y Vall de Almonacid, que lo va a destinar a implementar herramientas participativas de planificación en el municipio. Las ayudas percibidas por los municipios del Alto Palancia oscilan entre los 4.755 y los 8.000 euros.

Si nos centramos ya en el uso de mecanismos de participación ciudadana empleados por los municipios de la comarca, es adecuado empezar por su capital. Segorbe ha tenido sus altibajos en cuanto al uso de estos mecanismos. En 2017 y 2018 apostaron por el uso de presupuestos participativos. Fue en este segundo año cuando el consistorio destinó 75.000 euros a la causa⁴⁰, que se dividió en dos fases. En una primera fase, serían los propios vecinos los que propondrían acciones a las que destinar el capital, que tras un análisis por los técnicos municipales para asegurar la viabilidad del proyecto (legalidad, competencia, capital suficiente...) lo aceptarían como propuesta candidata. En la segunda fase, se someterían a voto ciudadano las propuestas candidatas. El consistorio apostó por realizar el procedimiento íntegramente por vía telemática a través de un portal web, que recopiló 163 votos. Aunque parezca una participación baja para los 9.146 habitantes que tiene Segorbe, lo

³⁸ Boletín Oficial de la Provincia de Castellón nº 102, de 25 de agosto de 2022, “Concesión subvención a Ayuntamientos en materia de Gbno. Abierto”.

³⁹ Equàlitat, “Sot Interactúa: ¿Qué pueblo quieres tú?”, 2023, <https://www.equalitat.es/sot-interactua-que-pueblo-quieres-tu-ayuntamiento-de-sot-de-ferrer/>.

⁴⁰ Portal de información del Ayuntamiento de Segorbe, “Tres proyectos compondrán los Presupuestos Participativos de Segorbe”, 2017, <https://actualidad.segorbe.es/tres-proyectos-compondran-los-presupuestos-participativos-segorbe/>.

cierto es que se mantiene muy en la línea de la participación que suelen obtener estos mecanismos⁴¹. La entidad local decidió destinar un 33% del importe por propuesta, lo que haría que las tres propuestas más votadas serían llevadas a la realidad. Éstas fueron la instalación de placas fotovoltaicas en edificios municipales, la creación de una red de senderos señalizada y el mantenimiento y ampliación de un parque municipal. A finales de 2018 los vecinos de Segorbe pudieron ver los frutos de su ejercicio del derecho de participación ciudadana, cuando el centro deportivo municipal estrenó paneles solares. Tal y como se adelantaba al principio de éste párrafo, la participación ciudadana en Segorbe no ha sido para nada un camino de rosas estos últimos años. Tras la creación y puesta en marcha del Consejo de Participación Ciudadana (un órgano consultivo para la toma de decisiones y propuesta de proyectos desde la participación ciudadana) que impulsó medidas como los presupuestos participativos anteriormente mencionados, su actividad se paralizó tras el cambio de gobierno en el consistorio (de ahí la idea principal de lo necesaria que es la voluntad política para la promoción de la participación ciudadana). No fue hasta finales de 2019 cuando se volvió a reactivar el órgano, gracias a un cambio en el equipo de gobierno del Consejo y una clara voluntad por la Concejala de Participación Ciudadana⁴². Pese a ser un órgano de carácter consultivo, Segorbe pretende darle un enfoque más bidireccional que permita a la población decidir en aspectos como economía, deportes, tradiciones o fiestas. Lo cierto es que la voluntad de participación ciudadana en estos últimos años ha proliferado tanto en el municipio que hasta ha surgido un grupo electoral centrado en la misma, denominado “Segorbe Participa”. A principios de 2023 empezaron a realizar jornadas participativas en el municipio⁴³ abordando temas de interés municipal como la relación de la comarca con el municipio o temas centrados en el comercio, empleo o turismo, con la filosofía principal de recibir ideas de la población para mejorar de manera conjunta el municipio de Segorbe.

El municipio de Altura también ha recurrido a la participación ciudadana en la recuperación de la “Casa Grande”, un edificio histórico de gran importancia en la localidad y que desde hace años el consistorio ha luchado por comprarla, rehabilitarla,

⁴¹ De hecho, Castellón de la Plana en sus presupuestos participativos de 2017 obtuvo el mismo grado de participación, donde de una población que superaba los 170 mil habitantes, apenas 2.700 (1,50%) participaron en ellos. Portal de información de Castelló, “Más de 2.700 vecinos y vecinas han votado en los presupuestos participativos que terminan hoy”, 2017, <https://www.castello.es/es/w/m%C3%A1s-de-2.700-vecinos-y-vecinas-han-votado-en-los-presupuestos-participativos-que-acaban-hoy>.

⁴² Torrejón, C., “Segorbe reactiva el Consejo de Participación Ciudadana”, *InfoPalancia*, 2019, <https://www.infopalancia.com/segorbe-reactiva-el-consejo-de-participacion-ciudadana/>.

⁴³ Torrejón, C., “Segorbe Participa inicia una ronda de consultas ciudadanas”, *InfoPalancia*, 2023, <https://www.infopalancia.com/segorbe-participa-inicia-una-ronda-de-consultas-ciudadanas/>.

y acondicionarla, una intención que ya ha dado sus frutos, gracias en parte a la colaboración de la Generalitat⁴⁴. El objetivo es municipalizar el edificio, y hacerlo un lugar principal más de encuentro y cultura de la localidad de Altura. Los vecinos serán los encargados de decidir los usos finales a los que se va a destinar la Casa Grande, mediante el Plan de Participación Ciudadana que aprobó el consistorio en mayo de 2022⁴⁵ y que contará con la asistencia técnica de la Universitat Jaume I para asegurar un correcto procedimiento. Ejemplo perfecto de cómo la población se ha visto involucrada en varias partes del proyecto y finalmente podrá incidir en los usos definitivos que se le dará a un edificio emblemático y reconocido por la ciudadanía, algo que ninguna decisión política puede abarcar más que el consenso de todos los vecinos de Altura.

Almedíjar, un municipio cuya población apenas llega a los 300 habitantes, gracias a las subvenciones otorgadas por la Diputación en ediciones anteriores a las ya mencionadas en el presente punto, decidió fomentar y apoyar la participación ciudadana en su municipio. Lo ha hecho gracias al proyecto “Diseño e implementación de herramientas participativas de planificación en el Municipio de Almedíjar”⁴⁶ en la que establecerán, entre otras acciones, una hoja de ruta con los proyectos y actividades a llevar a cabo en el municipio, fruto de la voluntad vecinal, mediante la realización de encuestas, entrevistas y talleres llevados a cabo por una cooperativa, que se encargará del cumplimiento de requisitos técnicos.

Del municipio de Soneja también podemos destacar dos situaciones en las que han recurrido a la participación ciudadana. La primera de ellas fue cuando el Ayuntamiento de Soneja preguntó a sus vecinos qué cursos formativos les gustaría que se realizasen en el municipio⁴⁷. De esta manera, se completaría la oferta de formación teniendo en cuenta la opinión pública, que precisamente son los destinatarios de dichos proyectos. Se trataba de una actuación en el marco de la Estrategia Provincial para el Fomento del Empleo, el Emprendimiento y la Promoción Económica en 2019.

⁴⁴ Portal de información del Ayuntamiento de Altura, “La Generalitat aportará 150.000 euros más para rehabilitar la casa grande”, 2022, <https://www.altura.es/es/noticias/la-generalitat-aportara-150000-euros-mas-para-rehabilitar-la-casa-grande>.

⁴⁵ Mora, M., “Altura abre el proceso de participación popular de la Casa Grande”, *El Periódico Mediterráneo*, 2022, <https://www.elperiodicomediterraneo.com/alto-palancia/2022/05/13/altura-abre-proceso-participacion-popular-66070233.html>.

⁴⁶ InfoPalancia, “Almedíjar incrementa la participación vecinal en cuestiones municipales”, 2021, <https://www.infopalancia.com/almedijar-incrementa-la-participacion-vecinal-en-cuestiones-municipales/>.

⁴⁷ Moleón, A., “Soneja abre una consulta ciudadana para completar la oferta de formación”, *Levante Emv*, 2018, <https://www.levante-emv.com/castello/2018/12/25/soneja-abre-consulta-ciudadana-completar-13892216.html>.

Algo a destacar es la forma de participación ciudadana, que quizá no fue el mejor acierto del consistorio, ya que los interesados en participar debían enviar un correo electrónico a la dirección electrónica del agente de desarrollo local del municipio, con los problemas que ello puede acarrear, tanto para el ayuntamiento (de seguridad, protección de datos y verificación de la identidad) como para los propios vecinos, que para nada resulta la opción más cómoda. La segunda acción ha sido para el diagnóstico y la elaboración del II Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades 2023-2026, en el que para conocer la opinión previa de la ciudadanía, se realizó un cuestionario. El cuestionario constaba de dos versiones, una para mujeres y otra para hombres. El cuestionario dirigido a las mujeres contenía 59 preguntas, mientras que el dirigido a los hombres contaba con 45 preguntas. Las preguntas estaban diseñadas tanto en formato de respuestas abiertas como cerradas, y se agrupaban en diferentes bloques temáticos que incluían aspectos socio demográficos, igualdad de oportunidades, violencia de género, movilidad y urbanismo, entre otros. Para garantizar que los datos recopilados a través del cuestionario fuesen representativos de la población en general, se estableció un margen de error del 10% y un nivel de confianza del 95%. Con base en estos parámetros, se determinó que se necesitaba una muestra de 91 participantes o más que además debían ser representativos de todos los grupos poblacionales⁴⁸. En base a los resultados del cuestionario, se pudo diseñar un plan de acción adecuado a las necesidades del municipio.

Anteriormente, ya se ha mencionado brevemente la estrategia de participación ciudadana de Sot de Ferrer, “Sot Interactúa”, por su financiación por la Diputación de Castellón. La estrategia, bajo el lema “¿Qué pueblo quieres tú?”, tiene como objetivo promover y crear espacios de encuentro y debate para las principales necesidades del municipio, haciendo especial hincapié a las relacionadas con la infancia y la juventud⁴⁹. En el marco de las actuaciones de la estrategia se han desarrollado charlas y encuentros con la juventud así como dinámicas participativas donde se analizó la percepción de los más jóvenes del municipio en cuanto al presente y futuro del mismo. Aparte de la Diputación, también ha colaborado en el proyecto la Generalitat Valenciana y una consultora especializada en gobierno abierto e igualdad.

La propia Generalitat Valenciana también ha incidido en la comarca del Alto Palancia mediante el uso de mecanismos de participación ciudadana. Ello ha sido mediante el uso de los presupuestos participativos autonómicos, a través de la plataforma GVA

⁴⁸ Ayuntamiento de Soneja, II Plan municipal de igualdad de oportunidades 2023-2026, 2023, p. 14.

⁴⁹ Ayuntamiento Sot de Ferrer, “«Sot Interactúa» una novedosa iniciativa de participación vecinal”, *InfoPalancia*, 2022, <https://www.infopalancia.com/sot-interactua-una-novedosa-iniciativa-de-participacion-vecinal/>.

Participa⁵⁰. Los mecanismos, aprobados mediante Decreto del Consell, permiten que la población decida proponiendo proyectos, debatiendo sobre los mismos y finalmente votando las propuestas presentadas, todo de manera telemática a través de un portal web. Los presupuestos participativos involucran al ciudadano en distintas fases del procedimiento: Comienza con la fase de información y debates, donde se informa a la ciudadanía sobre el proceso y se fomenta la participación a través de jornadas y talleres. Luego, los ciudadanos pueden presentar propuestas en diferentes áreas territoriales, se realiza una revisión interna de las propuestas y se emite un informe con las admitidas y no admitidas. Las propuestas admitidas pasan a la fase de apoyos, donde se requiere un número específico de apoyos ciudadanos. Luego, las propuestas viables son evaluadas y se asigna una valoración económica. Posteriormente, se lleva a cabo la votación de proyectos por parte de los ciudadanos registrados para que finalmente, se publiquen los resultados y se seleccionen los proyectos más votados para su inclusión en la Ley de Presupuestos, con un seguimiento y control continuo. La Generalitat ha destinado 125 millones de euros para 2022, de los cuales algo más de 5 millones van destinados a las comarcas del interior del norte, entre las que se encuentra el Alto Palancia. La propuesta ganadora que va a incidir en la comarca es la de “Residencias artísticas y escuela de oficios en la comarca del Alto Palancia”, una propuesta que plantea el desarrollo de una escuela de oficios en los pueblos rurales de la comarca, con el objetivo de frenar el despoblamiento y fomentar oportunidades laborales locales. Se propone ofrecer formaciones en diversos oficios tradicionales, como el trabajo con fibras naturales, madera, corcho, alfarería, cerámica, piel y textil. Además de dinamizar la economía local, la escuela de oficios busca preservar y reinventar las prácticas artesanales, contribuyendo a encontrar soluciones sostenibles a problemas ambientales y económicos actuales. La propuesta también incluye un programa de residencias artísticas orientadas a crear narrativas positivas sobre el mundo rural, buscando repensar la forma de habitar y construir nuevos futuros desde una mirada reflexiva, sociopolítica y económica⁵¹. El proyecto de gasto ganador, que ya dispone de un informe de viabilidad favorable, contará con un capital de 30.000 euros, una vez más fruto del consenso y la participación ciudadana decidiendo sobre el futuro de su propio territorio.

Gracias a la idea otorgada sobre el uso de mecanismos en la comarca con las líneas anteriores, es importante analizar la situación desde un punto de vista más global.

⁵⁰ GVA Participa, “Guía Rápida de los presupuestos participativos de la Comunitat Valenciana”, *Generalitat Valenciana*, 2022, <https://participem.gva.es/documents/164666869/173576922/guia+r%C3%A1pida+cast.pdf/9126ab9f-0d83-42db-880a-5cca41153a38?version=1.0>.

⁵¹ Guaita Llabata, R., “Residencias artísticas y escuela de oficios en la comarca del Alto Palancia”, *GVA Participa*, 2021, <https://gvaparticipa.gva.es/budgets/1/investments/736#tab-milestones>.

Debido a la falta de información generalizada existente en relación con los mecanismos de participación ciudadana llevados a cabo por entidades locales, es buena alternativa analizar los indicadores proporcionados por el Mapa de Info Participa⁵², un mapa interactivo sobre transparencia y participación ciudadana municipal desarrollado por un grupo de investigación de la Universitat Autònoma de Barcelona y que recoge datos de, entre otras comunidades, todos los municipios de la Comunidad Valenciana. En relación con la participación ciudadana, el portal analiza la información proporcionada de manera pública por los consistorios mediante la web oficial del ayuntamiento en cuestión. En función de la información y la calidad de la misma, se le otorga una puntuación. Para la participación, el mapa evalúa si se proporciona información sobre el Reglamento de Participación Ciudadana y otras normas relevantes, así como la disponibilidad del directorio de entidades y asociaciones locales y el registro de grupos de interés. Además, se examina si se ofrecen instrumentos de consulta y participación sobre temas actuales de interés local, y si se publican los resultados de dichas consultas. También se verifica si se brindan las Cartas de Servicios y los compromisos ante la ciudadanía, así como herramientas para valorar los servicios y presentar quejas o sugerencias. La puntuación que obtienen la gran mayoría de municipios del Alto Palancia de acuerdo con los criterios explicados anteriormente, está por debajo del umbral del 25% (un resultado que no dista mucho del resto de municipios del interior de Castellón). La mayoría de municipios, de todos los indicadores que se analizan sólo cumplen el de proporcionar instrumentos para valorar los servicios o bien formular quejas o reclamaciones. Algunos otros consistorios como mucho ofrecen también el registro de grupos de interés (cumpliendo 2 ítems de 9 disponibles). El único municipio que sobrepasa la media de la comarca es su capital, Segorbe, que obtiene una puntuación del 30% y que, por desgracia, sigue siendo baja. El aumento de la puntuación no es debido a un mayor cumplimiento de los indicadores relativos a la participación ciudadana puesto que solo cumple 2 de los 9 ítems disponibles.

Tras el contexto aportado a la comarca con los mecanismos de participación ciudadana realizados en ésta, debe venir de manera inherente y casi obligada una reflexión al respecto. Pese a los grandes beneficios que puede otorgar la participación ciudadana en el ámbito rural (los cuales se abordarán en el siguiente punto del presente capítulo), no encontramos gran variedad de mecanismos utilizados en el Alto Palancia, y además, el uso de éstos ha ido en declive en los últimos años. De hecho, una de las razones por las que este trabajo se centraba en la comarca del Alto Palancia era por la certeza de que anteriormente sí habían existido más procesos de

⁵² Universitat Autònoma de Barcelona, "Portal InfoParticipa", en <https://www.infoparticipa.com/index/mapa/>.

participación ciudadana que, por desgracia, no han seguido así. La falta de información en parte también puede ser causada por una escasa publicidad de la realización de dichos mecanismos (algo que se estudia más adelante), sobre todo en las webs municipales que se encuentran desactualizadas o con directorios perdidos (ha ocurrido el encontrar ejemplos de participación ciudadana y que al entrar al portal del ayuntamiento el directorio ya no exista), probablemente fruto del problema del mantenimiento de los servicios municipales por los pequeños municipios (y que daría para otro extenso trabajo de investigación). Gran parte de la publicidad que se otorga a la comarca se realiza gracias a un pequeño periódico digital de ámbito comarcal (Info Palancia) que sin duda ha ofrecido gran material al presente estudio. La reflexión sobre esta situación continúa en el punto siguiente, donde se analizan los beneficios de involucrar a los vecinos en la toma de decisiones del consistorio en aquellos pequeños municipios, donde la voz del pueblo es (todavía más) importante para seguir adelante con el desarrollo local y donde la puesta en marcha de la participación ciudadana depende al completo de los entes de gobierno que no siempre la hacen efectiva.

1.5 Análisis de los beneficios a las comunidades rurales y pequeños municipios

Aunque ya se ha ido dejando entrever durante toda la redacción del presente trabajo, es importante analizar qué beneficios pueden otorgar los mecanismos de participación ciudadana a las zonas rurales o pequeños municipios, amenazados con problemas de despoblación, infraestructuras regulares e incluso la falta de protección por entes territoriales superiores; pero con una clara ventaja respecto al resto: su bajo número de vecinos. La participación ciudadana tiende a enfocarse y estudiarse a nivel nacional (con los mecanismos clásicos ofrecidos por la Constitución) y sobre todo a nivel autonómico con los recientes cambios de normativa, dejando así erróneamente de lado el estudio del uso de dichos mecanismos en los municipios. Y lo cierto es, que tal y como defienden Zurutza-Muñoz y García-Herrer⁵³, los pequeños municipios “por su tamaño y configuración político-administrativa, ofrecen sistemas de participación ciudadana que les acerca al modelo de gobernanza subyacente a buena parte de las políticas de participación que se diseñan para municipios y regiones de mayor tamaño”. Y es que en los pequeños municipios es donde se identifica una democracia más participativa y una implicación del ciudadano en la toma de decisiones mucho más directa y cotidiana. Siendo realistas, el vecino de un municipio es uno de los agentes más adecuados y que debe tenerse en cuenta para decidir sobre aquellas

⁵³ Zurutza-Muñoz, C. y García Herrer, I., “Comunicación y participación ciudadana en municipios de concejo abierto”, *adComunica: revista científica de estrategias, tendencias e innovación en comunicación*, n.º 21, 2021, pp. 161-182, p. 164.

políticas que van a incidir sobre su pueblo. Es importante reconocer la experiencia y el conocimiento real del municipio que poseen los vecinos, así como su condición de principales beneficiarios de las políticas públicas que se implementen. Dado que han vivido allí toda su vida y serán directamente afectados por dichas medidas, es fundamental escuchar sus opiniones y perspectivas. Por eso, pese a que otros ámbitos sectoriales tengan mayor repercusión cuando utilizan estos mecanismos de participación, las entidades locales siempre va a ser el ámbito perfecto para utilizar estos mecanismos, porque tal y como defienden La Porte y Gutiérrez-García⁵⁴, “el interés en participar aumenta en la medida en que la institución resulta más cercana, física y culturalmente”.

Y es por eso que en este tipo de municipios los vecinos tienen la oportunidad de tomar decisiones con respecto a aspectos que afectarán directamente a su vida diaria, como decidir el tipo de recogida de residuos urbanos que mejor les favorezca, qué calles asfaltar primero o qué tipo de infraestructura pública interesa más. Para ello, los ayuntamientos tienen gran variedad de mecanismos a utilizar, como ya hemos visto, como las asambleas, las consultas populares, los trámites de audiencia, los foros de participación ciudadana y cualquier otra herramienta que permita a los vecinos trasladar su opinión al consistorio para que ésta pueda ser tenida en cuenta.

Y si hablamos de municipios pequeños, el sentido del uso de estos mecanismos todavía se intensifica más, donde las figuras políticas y administrativas son más cercanas a los vecinos, y donde la toma de decisiones debe ser mucho más en consenso. De hecho, esto es algo que siempre se ha creído y siempre ha funcionado, sino no existiría un marco normativo sobre el (ya histórico) régimen del concejo abierto. Dicho sistema es, como defiende el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (DPEJ), un “régimen singular de gobierno y administración de los municipios [...] en el que el gobierno y la administración municipales corresponden a un alcalde y a una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores”⁵⁵. Es decir, los ayuntamientos que se rigen por este mecanismo contarán con la figura del alcalde como cargo electo, y la asamblea, de la que formarán parte todos los vecinos del municipio. Cuando ambas figuras se reúnan se constituirá el Pleno de la entidad, donde se tomarán las decisiones. La regulación de este sistema se encuentra recogida en la LBRL, y como vemos, es una de las expresiones más puras de la democracia directa. Debido a los requisitos que debe concurrir un municipio para poder utilizar

⁵⁴ La Porte, M. T. y Gutiérrez-García, E., “Misión de las instituciones en un ámbito democrático” en Gutiérrez-García, E. y La Porte, M. T. (eds.), *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones*. UOCpress, 2013, pp. 9-28, p. 13.

⁵⁵ Real Academia Española, “Concejo Abierto”, *Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ)*, en <https://dej.rae.es/lema/concejo-abierto>.

dicho sistema⁵⁶ (y que tiene sentido puesto que debe existir un consenso histórico y generalizado para que cobre sentido utilizarlo) y al cambio que se produjo en 2011 en estos requisitos⁵⁷, se ha pasado de 12 municipios utilizando el régimen de concejo abierto en la provincia de Castellón en 1998⁵⁸ a tan solo un único municipio en toda la Comunidad Valenciana⁵⁹. Por desgracia ha ocurrido algo similar en todas las comunidades autónomas excepto en Aragón, que gracias a una ley autonómica que protege dicho régimen, 75 municipios de los 104 activos actualmente en España con este sistema se encuentran en Aragón.

Como vemos, el sistema de concejo abierto está cada vez más en desuso en nuestro país, con lo que el uso de mecanismos de participación ciudadana es una alternativa perfectamente viable que cuenta con todos los aspectos positivos del régimen de concejo abierto (ya que ambos cuentan con el mismo fin, que no es otro que la toma de decisiones por los vecinos del municipio), pero adaptado a la situación sociopolítica actual. Además, ambos sistemas se caracterizan por una diferencia fundamental, y es que mientras el sistema de concejo abierto es un sistema de democracia directa que actúa como sustituto a la democracia representativa, los mecanismos de participación ciudadana se basan en la democracia participativa que buscan ser un complemento a la democracia representativa, en ningún caso reemplazarla. Es por todo lo anterior que otro de los argumentos principales de los beneficios a las áreas rurales de los mecanismos de participación ciudadana es su uso como alternativa moderna al régimen de concejo abierto.

Con lo dicho no se pretende dar la idea de que en los municipios pequeños no se utilice la participación ciudadana, más bien todo lo contrario, sino que uno de los problemas en los municipios más pequeños es que pese a utilizarse la participación

⁵⁶ El art. 29 LBRL dispone que funcionarán en Concejo abierto: 1. Los municipios con menos de 100 habitantes. 2. Aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración. 3. Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable. En la Comunidad Valenciana, todos los que han accedido a éste sistema ha sido a través del primer punto.

⁵⁷ En 2011 se aprobó la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que suprimía la regla de los municipios de menos de 100 habitantes, permitiendo solo el concejo abierto a aquellos municipios por razones históricas o por la localización geográfica (puntos 2 y 3 del Art. 23 LBRL).

⁵⁸ Goytre Boza, A., “El concejo abierto en la Comunidad Valenciana”, en *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, n.º 36, 2001, pp. 99-127, p. 102.

⁵⁹ Civieta, O., “104 municipios funcionan aún con democracia directa: son los vecinos los que eligen al alcalde”, *eldiario.es*, 2019, https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos_1_2725950.html.

ciudadana como *modus operandi* habitual, son cauces tan poco formalizados y que reciben tan poca publicidad que sólo son conocidos por los propios vecinos, con lo que dificulta mucho el estudio de los mismos. Por tanto, en muchos casos, incluyendo los ejemplos anteriores del Alto Palancia, no es que no se hagan muchos mecanismos de participación ciudadana, sino que se hace de una manera “informal”, ya que siempre se ha considerado normal tener en cuenta la opinión de todos los vecinos antes de llevar a cabo una política pública. Nadie pensaría que en un municipio de 500 habitantes el alcalde o Pleno no va a tener en cuenta la opinión de los vecinos antes de realizar una acción. Uno de los pocos estudios que ha indagado al respecto es el de Zurutza-Muñoz y García-Herrer, que estudiaron cuáles eran las principales herramientas de comunicación entre el consistorio y la vida pública (los vecinos) en pequeños municipios de Aragón, donde muchos de ellos todavía se rigen por el sistema de concejo abierto⁶⁰. Absolutamente todos los alcaldes entrevistados afirmaron que se utiliza como medio habitual el tablón de anuncios y el boca-oido. Además, el 90% también utiliza WhatsApp para enviarse mensajes directos entre alcalde y vecinos. Aproximadamente la mitad de los municipios también utilizan el sistema de megafonía, la atención personal en el ayuntamiento y las llamadas al fijo del ayuntamiento o incluso al móvil personal del alcalde como herramienta de comunicación habitual. Si nos fijamos, son cauces poco habituales o que ni siquiera la ley contempla, pero que para estos municipios, son los que mejor funcionan. De hecho, aquellas herramientas que la legislación pone a disposición de la ciudadanía, son las que menos se utilizan: apenas se utiliza la web oficial del ayuntamiento (y de hecho ninguno de los entrevistados en el estudio tienen sistema de intranet en el consistorio). Alguno de los alcaldes afirma que se dispone de ella porque lo obliga la ley, pero que ni los vecinos la consultan y ni los técnicos la actualizan, que si es necesario el uso de nuevas tecnologías es mucho más efectivo los bandos digitales o incluso el uso de redes sociales (muchas veces las personales del alcalde).

Por tanto, se concluye que los pequeños municipios son realmente los principales actores de mecanismos de participación ciudadana y los más innovadores al respecto, dejando de lado los cauces habituales que establece la legislación y usando aquellos que verdaderamente son efectivos para ese tipo de municipios. Y es que realmente las áreas rurales, si nos fijamos, son los que más utilizan la participación ciudadana con diferencia, pero nunca se les ha dado la repercusión y publicidad que merecen. Y lo cierto es que pese a ser los pioneros en participación ciudadana, haciendo de nuevo

⁶⁰ Zurutza-Muñoz, C. y García Herrer, I., “Comunicación y participación ciudadana en municipios de concejo abierto”, cit., p. 171.

referencia a Zurutza-Muñoz y García-Herrer⁶¹, cuando pretendemos poner fin a la crisis de la representación con medidas de participación ciudadana, la atención mediática nunca se centra hacia los pequeños municipios y las estrategias que utilizan para fomentar la participación, sino que se centran en iniciativas promovidas por instituciones estatales o autonómicas, que afectan a poblaciones mayores y rara vez tienen la misma efectividad que los realizados por estas áreas rurales.

Y aquí es donde está la visión errónea de este apartado, donde realmente el objetivo no debería ser buscar cómo se pueden aplicar los mecanismos de participación ciudadana establecidos por Estado y CCAA a los pequeños municipios y sus posibles beneficios, sino que éstos son los verdaderos expertos en participación ciudadana y son el resto de entes territoriales quienes verdaderamente deben aprender de los pequeños municipios para crear unos buenos mecanismos de participación ciudadana adaptados a su ámbito.

⁶¹ Zurutza-Muñoz, C. y García Herrer, I., “Comunicación y participación ciudadana en municipios de concejo abierto”, cit., p. 164.

Capítulo II: Limitaciones actuales y propuestas de mejora en la participación ciudadana

Tras el contexto y el diagnóstico realizado por el capítulo anterior, a continuación se analizan cuáles son las principales limitaciones encontradas en los mecanismos de participación ciudadana a nivel local (sobretudo en áreas rurales y pequeños municipios) y qué propuestas de mejora se podrían llegar a introducir para mejorar dicho sistema y evitar que caiga ya no tanto en desuso sino más bien en una mala gestión por parte de la administración, en la que llegue a convertir la participación ciudadana en un mero trámite sin relevancia.

2.1 Limitaciones detectadas en la participación ciudadana local

Aunque estas líneas podrían servir de conclusión, lo que se pretende es englobar todas las problemáticas detectadas en el uso de mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local para posteriormente poder deducir de ellas buenas propuestas de mejora.

El principal problema detectado anteriormente es una verdadera ausencia de estudio de los mecanismos de participación ciudadana en los municipios. Si bien algunos utilizan “clásicos” mecanismos de participación como los presupuestos participativos, las asambleas o las consultas públicas, hemos visto como muchos municipios (sobre todo pequeños) han encontrado la manera más efectiva de involucrar a los ciudadanos en las decisiones del consistorio por otras vías y jamás se ha generado información de ello al respecto y tampoco se ha ayudado a que dichos mecanismos cumplan con unas garantías efectivas: las administraciones no se han involucrado y la legislación nunca ha parecido tener en cuenta la utilización de mecanismos que ya funcionaban en algunos territorios para regularlos y poderse utilizar con una mayor seguridad jurídica.

Además se han identificado deficiencias en la publicidad de la implementación de estos mecanismos así como una falta de participación generalizada en los procesos de participación ciudadana. Es por ello que ambos problemas podrían estar relacionados: una falta de participación podría estar relacionada con una deficiente difusión de los procesos de participación ciudadana. Es fundamental establecer una transparencia efectiva que no se limite a transmitir la información administrativa del ayuntamiento, sino que regule y adapte el lenguaje para garantizar que la información llegue de manera comprensible y efectiva al ciudadano. Además, esta falta de participación podría deberse también a la falta de confianza de los ciudadanos en los procesos participativos.

Antes de abordar las áreas de mejora en relación con la participación ciudadana, especialmente a nivel municipal, es importante tener en cuenta una idea fundamental: la diversidad de realidades existentes en los municipios requiere que las formas y niveles de participación ciudadana se adapten a su contexto, es evidente que las mismas medidas no funcionarán de la misma manera en una gran ciudad que en una zona rural. Ignorar este hecho nos llevaría a caer nuevamente en problemáticas ya existentes, como la obligación de tener páginas web que no se utilizan o canales de información que resultan ineficaces. Por lo tanto, es crucial considerar la adecuación de las acciones a cada entorno local antes de proponer cualquier medida de actuación.

2.2 El fomento y la regulación efectiva como eje principal de mejora

El objetivo inicial de cualquier proceso de mejora en la participación ciudadana a nivel local debe ser promoverla activamente. Las administraciones desempeñan un papel crucial al fomentar y motivar a la población a utilizar los mecanismos de participación ciudadana, evitando así caer en una baja participación. En este sentido, es fundamental que la corporación asuma un papel primordial para asegurar una correcta involucración de los ciudadanos. Si la administración no muestra una clara intención de promover y considerar los mecanismos de participación ciudadana, estos no funcionarán de manera efectiva. Es por ello que tal y como establece la Fundación Alternativas en sus recomendaciones para llevar a cabo una modernización en la participación ciudadana en las entidades locales⁶², uno de los objetivos primordiales debe ser el promover una cultura de participación democrática en los ciudadanos para que éstos se vean involucrados en la toma de decisiones. Esto debe complementarse con una educación que promueva un correcto ejercicio de este derecho, mediante la sensibilización y la formación de los ciudadanos para que perciban la participación como una herramienta cotidiana capaz de generar cambios reales en su vida diaria. Para ello es crucial que los ayuntamientos cuenten con las competencias y los recursos necesarios para llevar a cabo estas acciones. Estos recursos deben provenir tanto de la administración estatal como, especialmente, de la administración autonómica: Además de establecer un marco normativo que involucre a las entidades locales, las administraciones autonómicas deben proporcionar recursos para el fomento y la implementación efectiva de estos mecanismos.

En segundo lugar, es necesario establecer una regulación efectiva de la participación ciudadana en el ámbito local, y no dejar a merced de los consistorios la búsqueda de mecanismos efectivos únicamente por su cuenta donde cada uno vaya (demasiado)

⁶² Del Pino, E., "Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales", en *Fundación Alternativas*, n.º 12, 2003, p. 44.

por libre. La regulación por tanto no solo serviría para establecer un marco jurídico sólido en los mecanismos de participación, sino que serviría como guía de aprendizaje y puesta en común de esos mecanismos. En este sentido, de nuevo las recomendaciones de la Fundación Alternativas⁶³ establecen la necesidad de crear un “libro blanco⁶⁴ de la democracia local”, donde se recojan, a través de expertos en la materia, las mejores prácticas de participación ciudadana local existentes en España e incluso en Europa. Una vez se tuviera ese libro blanco y con los conocimientos puestos sobre la mesa, ya se podría legislar en la materia, unificando así los criterios y extendiendo la participación local a más municipios.

Finalmente, todo lo anterior debe ir unido a un objetivo por parte del consistorio en mejorar su estrategia en relación a la transparencia. Interiorizar una cultura de transparencia donde el objetivo no es cumplir con la legislación vigente, sino pretender que el ciudadano pueda entender la información que se le está proporcionando es fundamental para que luego éste sea capaz de decidir de manera fundada en un proceso de participación ciudadana. La forma de conseguirlo es adaptando el canal, el lenguaje y los medios por los que la información llega al ciudadano, para que sea lo más comprensible para el ciudadano (recordemos que no es necesaria la inclusión de tecnicismos en un texto para que sea más correcto).

2.3 Mejoras centradas en la deliberación

Las mejoras que a continuación se proponen se centran en aquella parte de la participación ciudadana centrada en la deliberación, en el generar entornos de debate y comunicación activa con la ciudadanía. Estos mecanismos tienen como objetivo establecer un diálogo permanente entre el ente de gobierno y los vecinos del municipio, no centrado en la toma de decisiones por parte de los vecinos sino como una audiencia o una consideración previa sobre cualquier política pública o situación.

En primer lugar, las administraciones deben ser capaces de recoger las propuestas, sugerencias e iniciativas de los ciudadanos, así como de las posibles quejas o reclamaciones que quieran presentar. Este espacio de participación ciudadana debe ser accesible y transparente, brindando a los vecinos la seguridad de que sus inquietudes o propuestas serán, como mínimo, estudiadas, y establecerse un

⁶³ Del Pino, E., “Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales”, cit., p. 46.

⁶⁴ Un libro blanco es un documento administrativo técnico que analiza a fondo un tema en concreto y que tiene como objetivo “servir de guía estratégica en relación al modo de abordar un determinado problema, (...) frecuentemente incluyen la participación de todos los agentes relacionados”. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, “Libros blancos”, 2022, en <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/plataforma-de-conocimiento-para-el-medio-rural-y-pesquero/biblioteca-virtual/libros-blancos/>.

procedimiento claro y eficiente para la presentación y gestión de estas reclamaciones y solicitudes. Los ciudadanos deben contar con un canal de comunicación efectivo con el consistorio, ya sea a través de una oficina de atención al ciudadano (OAC), un buzón de sugerencias o a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) (algo que se abordará más adelante). Este mecanismo debe ser fácilmente accesible y debe difundirse para fomentar su participación. El sistema debe incluir un mecanismo de seguimiento (independientemente de cuál sea la forma de presentación) donde los ciudadanos puedan consultar el estado de su propuesta o queja y por supuesto, obtener respuesta, independientemente de la estimación o desestimación de la comunicación, siempre de manera justificada⁶⁵. Si para lo anterior se configurase un marco normativo al respecto en la corporación, deberían incluirse también unos plazos de resolución o respuesta de las comunicaciones por parte del consistorio. Dicho mecanismo, que no tiene por qué ser individual, puede configurarse todo lo “participativo” que se quiera, es decir, las mismas acciones pueden ser recogidas a través de reuniones entre equipo de gobierno y los vecinos de un barrio, así como la creación de foros o debates de consulta pública, orientados, por ejemplo, a un sector poblacional concreto. Independientemente de este concepto más participativo o el anterior más individual mediante la OAC o el buzón, debe respetarse y garantizarse de la misma manera el seguimiento y la respuesta justificada.

En segundo lugar, y siguiendo la misma línea podría establecerse un sistema de presentación de sugerencias o recomendaciones en el proceso de elaboración de una norma por parte de la entidad local. En este sentido, es la ley gallega la que permite la presentación de dichos escritos durante todo el proceso de elaboración normativo hasta el fin de la audiencia pública o en su caso, del informe realizado por la secretaría⁶⁶. Las personas, ya sea individualmente o de manera colectiva, tienen permitido presentar sugerencias o recomendaciones que serán tenidas en cuenta por el órgano encargado de redactar la norma. Dicho órgano deberá ofrecer, igual que en el caso anterior, una respuesta razonada sobre la aplicación o no de la sugerencia o recomendación. Como vemos, un sistema que perfectamente puede trasladarse al ámbito local y que permitiría considerar siempre al ciudadano antes de tomar una decisión, asegurándole también al consistorio una mayor aceptación de la norma por

⁶⁵ Recordemos en ese sentido la obligación de la administración a resolver (una obligación comunmente olvidada) puesto que así lo establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde en su artículo 21 que “La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”. Un derecho que el ciudadano aparentemente podría invocar en las formas de comunicación con el consistorio tratadas en el presente punto.

⁶⁶ Así lo establece el artículo 9 de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia.

parte del ciudadano. De nuevo recuerda Castel Gayan que es importante que “la aplicación efectiva de este mandato legal exige una voluntad activa de los servicios administrativos”⁶⁷ de nuevo invocando la necesidad de interés por parte de la administración para llevar a cabo esta medida.

2.4 Mejoras centradas en la toma de decisiones

Además de promover la deliberación y el diálogo continuo con la ciudadanía, es fundamental fomentar la participación activa de los vecinos en la toma de decisiones que impactan directamente en su comunidad, es decir, aquellos mecanismos en lo que los ciudadanos deciden directamente sobre la aplicación de una política pública o cuestión relevante.

Una propuesta de mejora clave es la implementación de consultas vinculantes, mediante las cuales se solicite y valore la opinión de la ciudadanía en determinados asuntos cruciales para el municipio. Las consultas vinculantes representan una herramienta poderosa para empoderar a los ciudadanos y permitirles influir directamente en las decisiones que les conciernen, más allá de la capacidad de representación otorgada a sus representantes políticos cada cuatro años. Las consultas deben ser diseñadas de manera cuidadosa y transparente, asegurando la participación amplia y equitativa de todos los sectores de la sociedad, con lo que es esencial que se establezcan mecanismos claros para la organización y desarrollo de estas consultas, garantizando que sean inclusivas, accesibles y comprensibles para todos los ciudadanos. Se deben proporcionar materiales informativos que expliquen de manera clara y objetiva el contexto, las implicaciones y las posibles alternativas en relación con la decisión que se someterá a consulta. Además, es importante asegurar que los resultados de estas consultas sean vinculantes y tengan un impacto real en la toma de decisiones. Esto implica que las autoridades municipales deben comprometerse a considerar seriamente los resultados de la consulta y tomar acciones concretas en función de ellos. La transparencia y la rendición de cuentas son nuevamente fundamentales para generar confianza en este proceso.

La segunda de las propuestas es la que desarrolla Castel Gayan, y va en relación con la iniciativa legislativa. Si bien la Constitución recoge el derecho a que la ciudadanía intervenga en la legislación mediante la iniciativa legislativa popular, nunca se ha considerado la iniciativa reglamentaria popular. Un hecho que el autor se encarga de tildar como un “déficit de nuestro sistema jurídico”, teniendo en cuenta que las disposiciones legales que afectan más directamente al ciudadano son precisamente

⁶⁷ Castel Gayán, S., “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica”, cit., p. 296.

los reglamentos⁶⁸. Es por ello que sería de especial interés contemplar para cualquier municipio la iniciativa reglamentaria popular, tal y como ya lo ha hecho alguna normativa autonómica al respecto.

Ambas propuestas sin duda permiten “oxigenar” un sistema político algo espeso para el ciudadano, y que, por otro lado, también otorga confianza a las corporaciones municipales al ejecutar cualquier política pública, sabiendo que cuentan con el apoyo de los vecinos. Más allá de eso, esta forma de implicación del ciudadano le va a permitir a éste ampliar sus conocimientos en materia de democracia y derecho, aparte de los conocimientos específicos sobre el tema a decidir, tal y como defiende Ramírez Nárdiz⁶⁹. Este aumento en los conocimientos ayuda a generar una sociedad más formada en gestión pública (costes, procedimientos, fuerzas y debilidades) y en democracia.

2.5 La incorporación de nuevas tecnologías

La opinión popular se centra siempre en la inclusión de las nuevas tecnologías en cualquier procedimiento, también en la toma de decisiones. Sin embargo, debemos considerar hasta qué punto es beneficioso introducir estas tecnologías en un entorno rural, donde es posible que exista una brecha digital más pronunciada que en otras áreas.

Es responsabilidad de la administración promover la inclusión de nuevas tecnologías en los procesos de participación ciudadana, ya que esto contribuye a establecer una línea de participación constante, eliminando barreras temporales y físicas. Los ciudadanos pueden participar desde la comodidad de sus hogares y en cualquier momento, lo que podría facilitar la realización de foros y consultas, por ejemplo. Pérez González afirma que “la incorporación de internet a la gestión pública no ha fomentado la participación ciudadana” puesto que se han centrado los esfuerzos en usar las nuevas tecnologías para la obtención de información de los ciudadanos⁷⁰. Aun así, la incorporación de las nuevas tecnologías en la participación ciudadana presenta dos matices importantes:

En primer lugar, las nuevas tecnologías no deben reemplazar por completo los mecanismos de participación ciudadana presenciales o tradicionales, ya que esto podría discriminar a aquellos que no tienen acceso adecuado a la tecnología,

⁶⁸ Castel Gayán, S., “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica”, cit., p. 295.

⁶⁹ Ramírez Nárdiz, A., “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa”, cit., p. 198.

⁷⁰ Pérez González, C., “Análisis de la participación ciudadana en España”, cit., p. 10.

privándoles así de su derecho a participar (lo que se conoce como brecha digital). Por lo tanto, los municipios que opten por establecer mecanismos de voto en línea para sus presupuestos participativos deberían ofrecer una alternativa presencial para evitar estas discriminaciones.

En segundo lugar, la seguridad representa un desafío. En el caso de los mecanismos de deliberación en línea, es fundamental garantizar que se utilice un canal seguro que verifique la identidad de los participantes, su residencia en el municipio y otros aspectos relevantes en términos de seguridad informática. Lamentablemente, la mayoría de los municipios no cuentan con los recursos e infraestructura necesarios para cumplir plenamente con estas medidas de seguridad. Quizá si el uso de nuevas tecnologías se consolidase, sería importante realzar el papel de la Diputación como órgano colaborador encargado de prestar la infraestructura en estos procedimientos. Respecto a los mecanismos centrados en la toma de decisiones, el desafío de la seguridad persiste tanto en el voto electrónico como en el voto telemático⁷¹. Aunque el voto electrónico está más cerca de convertirse en una realidad⁷², todavía presenta deficiencias en términos de seguridad⁷³. Sin embargo, en el día en que se logre establecer una infraestructura confiable, esta debería aplicarse también a las decisiones de los vecinos, no solo como una herramienta útil en las elecciones, evitando nuevamente cualquier forma de discriminación basada en el uso de tecnologías.

Es esencial encontrar un equilibrio entre la comodidad y accesibilidad que brindan las tecnologías y la inclusión de aquellos que no tienen acceso adecuado a ellas, se deben abordar los desafíos de seguridad para garantizar la confiabilidad y la integridad de los procesos de participación ciudadana en línea, antes de dar un gran paso adelante en ese sentido,

⁷¹ La diferencia radica en que el voto telemático consiste en votar a distancia por internet a través de los dispositivos móviles y el voto electrónico es presencial en los colegios electorales pero sin el uso de papeletas.

⁷² Se han realizado varias pruebas piloto en distintas comunidades autónomas. En la Comunitat Valenciana se desarrolló en Villena (Alacant) una prueba del voto electrónico para las autonómicas del 1999, con el sistema francés CIVIS (mediante tarjetas con banda magnética) que fue utilizado en las 39 mesas electorales.

⁷³ Prego, C., "El voto electrónico en España: qué se ha probado hasta ahora y por qué no termina de cuajar", *Xataka*, 2019, <https://www.xataka.com/otros/voto-electronico-espana-relacion-largo-aliento-que-no-termina-cuajar> .

Conclusiones

Gracias al presente trabajo se ha podido determinar el importante papel que desarrolla la participación ciudadana en el sistema sociopolítico actual, permitiendo involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones relativas a la aplicación de políticas públicas que les va a afectar en su día a día, y que sin duda su opinión merece ser tomada en cuenta. Si bien un ciudadano no es el más indicado para decidir sobre la gestión económica de un territorio, sí lo es para decidir sobre qué política pública o dentro de ésta qué alternativa le va a beneficiar más como ciudadano o como vecino de un territorio. Es por ello que cuando hablamos de participación ciudadana no hablamos sobre preguntar al ciudadano si se va a invertir más en una partida presupuestaria u otra, sino más bien qué calle prefiere que se asfalte primero, qué sistema de recogida de residuos urbanos le favorece o sobre si prefiere que se restaure primero, si la biblioteca municipal o el ambulatorio. En pocas palabras, medidas en que el ciudadano, como principal conocedor de su territorio, debe tener la capacidad de opinar y decidir. Ya se ha comentado también que la participación ciudadana pretende complementar la democracia representativa, en ningún caso sustituirla, como si lo hacen otros modelos centrados en la democracia directa. En ese sentido, la utilización de estos mecanismos pueden servir para paliar los efectos del actual desgaste generalizado que siente la ciudadanía sobre sus representantes políticos, cada vez menos arropados por los ciudadanos. Utilizar estos mecanismos le permite a la administración también aplicar políticas públicas con la certeza de que son bien acogidas por la ciudadanía.

Se remarca el papel de la administración como el principal promotor de mecanismos de participación ciudadana, puesto que deben ser los poderes públicos los que interioricen una cultura participativa en sus procedimientos para que la participación ciudadana sea efectiva. En su defecto, podría llegar a convertirse en un trámite administrativo más y no como una herramienta con verdadero potencial de captación de la opinión pública.

Se ha denotado también la importancia de la administración local, donde debido a la cercanía que esta tiene con el ciudadano, la hace perfecta para desarrollar mecanismos de participación ciudadana donde el vecino se sienta verdaderamente involucrado, donde los efectos que pueden comportar la aplicación de políticas son más directos al ciudadano y sus resultados más visibles. En ese sentido, debe apostarse por el uso de foros de participación ciudadana, asambleas vecinales y cualquier otro mecanismo que permita a la corporación conocer la opinión de sus vecinos, que sin duda debe ser tomada en cuenta en el momento de tomar una decisión.

En los pequeños municipios y áreas rurales, como la mayoría de los de la comarca del Alto Palancia, han sido verdaderamente el objeto de estudio del presente trabajo. La intención inicial era ver qué beneficios podía tener la aplicación de políticas de participación ciudadana en entornos rurales, cuando verdaderamente se ha descubierto que ellos son los verdaderos promotores de la participación ciudadana. Los pequeños municipios tienen tan interiorizado el hecho de tener en cuenta la opinión de sus vecinos antes de realizar cualquier medida que, junto con la problemática de falta de publicidad que les subyace, hace que sea casi imperceptible por cualquier persona ajena al municipio. Pero es precisamente eso lo que los hace efectivo, utilizar aquellos mecanismos que verdaderamente les funciona y que no siempre la ley ha contemplado (el uso de WhatsApp con el alcalde, el boca a boca, los sistemas de megafonía...) pero que sin duda han sido los que han permitido a estos municipios involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, como si de una evolución moderna del régimen de concejo abierto se tratase. Es por ello que aunque en un inicio se pensaba en trasladar aquellas medidas establecidas por el Estado y las Comunidades Autónomas a los pequeños municipios para descubrir sus beneficios, más bien son el resto de entes territoriales quienes verdaderamente deberían de aprender de ellos para desarrollar mecanismos efectivos de participación ciudadana, puesto que han sido los únicos que verdaderamente han encontrado mecanismos que funcionan. En ese aspecto se propone el estudio y la creación de un libro blanco de la participación ciudadana local, para adaptar la legislación a ella, establecer un marco normativo sólido y efectivo y también abrir las puertas a nuevas entidades locales que quieran empezar a utilizar dichos mecanismos.

Las áreas de mejora propuestas en el presente trabajo van siempre encaminadas al realce y a dotar de mayor importancia y trascendencia los mecanismos de participación ciudadana, para que sean vinculantes y deban ser tenidos en cuenta por la administración. En ese sentido, se destaca principalmente en el ámbito deliberativo la capacidad de poder comunicar sugerencias y recomendaciones en el proceso de elaboración de normativa local y en el ámbito de la toma de decisiones se destaca también el uso de la iniciativa legislativa popular.

Como vemos, queda mucho trabajo por hacer en relación con la participación ciudadana, tanto por parte de la administración, donde ya se ha destacado su papel fundamental en el procedimiento, como por parte de los ciudadanos, donde hagan efectivo su derecho a ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones y donde con el paso del tiempo se cree una educación ciudadana centrada en la implicación de los vecinos en los asuntos públicos, de vital importancia para ellos y donde los cambios, sin duda alguna van a tener un impacto en sus vidas.

Referencias bibliográficas

- Borja Sebastià, J., “La participación ciudadana” en Borja Sebastià J., *Manual de gestión municipal democrática*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, pp. 125-150.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro de noviembre 2012, Estudio n.º 2966*, 2012.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro de noviembre de 2013, Estudio n.º 3005*, 2013.
- Castel Gayán, S., “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica”, en *Revista catalana de dret públic*, n.º 43, 2011, pp. 279-316.
- Del Pino, E., “Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales”, en *Fundación Alternativas*, n.º 12, 2003.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), “Reglamento-tipo de participación ciudadana”, 2005.
- Fernández-Miranda Campoamor, C. y Fernández-Miranda Campoamor, A., *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Colex, 2003.
- Font, J., “Nuevos mecanismos participativos: un concepto, distintas realidades”, en *Recerca, revista de pensament i anàlisi*, n.º 21, 2017, pp. 131-135.
- Goytre Boza, A., “El concejo abierto en la Comunidad Valenciana”, en *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, n.º 36, 2001, pp. 99-127.
- La Porte, M. T. y Gutiérrez-García, E., “Misión de las instituciones en un ámbito democrático” en Gutiérrez-García, E. y La Porte, M. T. (eds.), *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones*. UOCpress, 2013, pp. 9-28.
- Pérez González, C., “Análisis de la participación ciudadana en España”, en *Revista Digital CEMCI*, n.º 21, 2010, pp. 1-17.
- Porro Gutiérrez, J. M., “Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 39-40, 2012, pp. 387-399.
- Ramírez Nárdiz, A., *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, Dykinson, 2012.
- Ramírez Nárdiz, A., “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa”, en *Revista de Derecho Político*, n.º 90, 2014, pp. 177-210.
- Ramírez Nárdiz, A., “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”, en *Revista de Derecho Político*, n.º 94, 2015, pp. 183-218.
- Rubio Núñez, R., “La guerra de las democracias”, en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 16, 2007, pp. 81-88
- Velasco Arroyo, J. C., “Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 9, 2003.

Zurutza-Muñoz, C. y García Herrer, I., “Comunicación y participación ciudadana en municipios de concejo abierto”, *adComunica: revista científica de estrategias, tendencias e innovación en comunicación*, n.º 21, 2021, pp. 161-182.

Legislación y Jurisprudencia

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

España. Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. Boletín Oficial del Estado de 27 de Marzo de 1984.

España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Boletín Oficial del Estado núm. 80 ,de 03 de Abril de 1985.

España. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Boletín Oficial del Estado de 22 de Diciembre de 1986.

España. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Boletín Oficial del Estado núm. 301 de 17 de Diciembre de 2003.

Comunidad Valenciana. Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana. Diari Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 5803, de 10 de Julio de 2008.

Canarias. Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana. Boletín Oficial de las Islas Canarias núm. 127 de 30 de Junio de 2010.

España. Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Boletín Oficial del Estado núm. 25, de 29 de Enero de 2011.

Cataluña. Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Diari Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 6715, de 27 de Septiembre de 2014.

Aragón. Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Boletín Oficial de Aragón núm. 68, de 10 de Abril de 2015.

Comunidad Valenciana. Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana. Diari Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 7500, de 08 de Abril de 2015.

Gipuzkoa. Norma Foral 5/2018, de 12 de noviembre, sobre Participación Ciudadana. Boletín Oficial de Gipuzkoa núm. 226, de 23 de Noviembre de 2018.

Comunidad Valenciana. Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana. Diari Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 9579, de 20 de Abril de 2023.

Sentencia del Tribunal Constitucional nº 103/2008 de 11 de septiembre de 2008, rec. 5707/2008.

Resumen en inglés

The relationship between representation and participation is key in democracy, especially in the present day. One of the main criticisms of representative democracy is that citizen participation in political decision-making is limited, as people believe that electing representatives every four years to make decisions on their behalf throughout their term is not sufficient. Furthermore, there is a widespread feeling of detachment between institutions and citizens, along with a sense of social fragmentation.

As a result, many citizens demand the introduction of participatory democracy tools to increase citizen participation in public life and political decision-making. Although there are many disagreements about whether increased direct citizen participation leads to better democracy or more appropriate decision-making, the real interest lies in finding a balance where citizen participation acts as a complement to representative democracy rather than an alternative to it.

The concept of citizen participation is undeniably related to participatory democracy, which seeks to integrate all agents of society, including citizens, in decision-making. As we can see, the close relationship between both concepts allows us to use the same definition for both terms, understanding them as a set of legal instruments (referendums, popular initiatives, etc.) intended to be introduced in representative democracy with the aim of complementing and improving it (never replacing it), by expanding popular participation in community governance and increasing citizen control over representatives and officials. The exercise of citizen participation tools fulfills two important objectives: involving citizens and thereby allowing their direct participation in decision-making that affects them (laws, budgets, among others), and granting citizens greater control over their representatives from a supervisory perspective. This creates a closer bond between citizens and their government, involving them much more in democracy and the management of their territory.

In terms of classification, we can classify mechanisms of citizen participation based on the degree of citizen involvement. In this aspect, we have the following four levels, ordered from lower to higher citizen involvement: Information: information is collected between citizens and authorities in both directions. This includes complaints, service evaluations, etc. Consultation: At this level, the authority consults citizens' opinions or satisfaction in order to improve and take their opinions into account. This includes public meetings, referendums, direct consultations, impact studies, etc. Consensus-building: Citizens are considered experts and participate in procedures or public policies. Decision-making: Citizens directly make decisions jointly with or even instead of the authority. This includes decisive referendums, direct management, participatory budgeting, among others.

Citizen participation in Spain has evolved in line with the modernization of the legal framework and public administrations, as well as the evolution of public opinion regarding representative democracy. During the 1980s, Regulations on Citizen Participation and Advisory Councils based on associations were introduced. In the 1990s, experiences of associative co-management emerged in social and cultural policy areas, such as civic centers. By the 2000s, participatory processes progressed towards a combination of participation from associations and non-organized citizens. Deliberative mechanisms, such as citizen juries, were implemented, as well as initiatives like Agenda 21 and new Strategic Plans.

At the local level, which is the focus of this study, mechanisms of citizen participation have followed distinct lines of evolution, which have been very similar in several cities across the country such as Barcelona, Madrid, or Córdoba. In the 1990s, citizen participation began to be part of local political agendas, with some municipalities starting to adopt participatory budgets. However, due to the economic crisis and right-wing majorities in local governments, citizen participation was again abandoned. It wasn't until the 2015 elections, with various factors including radical changes in government (many of them in coalitions) and the impact of the 15M movement on many political parties, that a new push towards participatory policies emerged, which has been steadily increasing ever since. There has been a constant focus on the inclusion of new mechanisms of citizen participation, with a much more individualized approach, where the opinion of each individual citizen is taken into account separately, rather than solely relying on organized groups as initially done (also influenced by the individualism of today's society, of course).

In the regional context, the greatest innovation in legislation on citizen participation is currently taking place, with a strong focus on increasing participation in the development of public policies. In this regard, doctrine states that two clear normative trends or strategies have emerged. On one hand, there is the "artisanal or experimental" approach, which aims to encourage and promote citizen participation by incorporating it into the decision-making process for public policies, supporting social entities, and creating dialogue spaces to resolve conflicts. As we can see, these trends are closely aligned with deliberative democracy, where the goal is not simply to mandate citizen participation but to foster it through new processes and platforms that create a different political culture. The autonomous communities that initially adopted this strategy were Catalonia and Aragon.

On the other hand, we have the juridification approach, present in the Valencian Community, the Canary Islands, and also a Foral Norm. This perspective is more focused on elevating all legislation related to citizen participation to the level of law,

with the aim of regulating and promoting citizen participation. However, it is not as legally binding for the administration, as the process involves the preparation of reports on citizen participation that do not have a binding character for the administration.

The Valencian Community has gone through several regulatory frameworks regarding participation. It began with Law 11/2008, of July 3, on citizen participation in the Valencian Community, which was the first regional legislation in this regard. Subsequently, it was repealed by Law 2/2015, of April 2, of the Generalitat, on citizen participation in the Valencian Community, which has been in effect until the present day, although it will be repealed on May 10, 2023, when the innovative Law 4/2023, of April 13, of the Generalitat, on Citizen Participation and Promotion of Associativism in the Valencian Community, comes into effect. This new law establishes a new model of citizen participation in the region, aiming to move away from the juridification approach that the Valencian Community has been characterized by since its beginnings, and instead embracing an experimental approach to politics, with a greater focus on fostering and promoting citizen participation (Title II is dedicated to this purpose). It remains to be seen whether the expectations of the government in this regard will ultimately be fulfilled. In the meantime, we observe that the new legislation regulates mechanisms of citizen participation in the development of norms and plans of the Generalitat, the organization of deliberative participatory processes, citizen initiatives, participation in the evaluation and monitoring of public policies, and participatory budgeting. It also establishes the criteria that should govern the participation bodies of the public administration, such as the Council of Citizen Participation, and introduces new spaces for debate, such as the comarcal councils of active citizenship and expert forums. The law seeks to establish measures to promote the consolidation of a participatory culture, including training, awareness-raising, and dissemination programs, as well as accessibility measures to ensure the participation of all individuals.

The law has little impact on local administration, but it does establish, for example, in Article 44, that local entities must develop their own instruments of citizen participation, and that coordination will be carried out through the Participatory Governance Network (where very few municipalities are currently registered). Although it includes an article referring to local administration for each instrument of citizen participation in Chapter I of Title I, these are merely defining provisions, as they simply establish the capacity of local entities to carry out those mechanisms and that the tool for interdepartmental coordination will always be the Participatory Governance Network, and that the Generalitat will provide municipalities with tools and resources to implement the mechanisms.

Regarding the legal framework at the local level, we must refer to Law 7/1985, of April 2, on the Regulation of Local Government (LRBRL). In its first article, it defines municipalities as basic entities of the state's territorial organization and immediate channels of citizen participation in public affairs. Additionally, Article 18.1.b) of the same law recognizes as a right of the residents "to participate in municipal management in accordance with the provisions of the laws."

Specifically, concerning the rights and techniques related to citizen participation, the LRBRL devotes Chapter IV of Title V to this topic. One notable provision is Article 69, which establishes that "local authorities shall provide the widest possible information about their activities and the participation of all citizens in local life." Furthermore, the second paragraph of this article states that mechanisms of citizen participation established by local authorities, as well as their "forms, means, and procedures," cannot undermine the powers attributed to representative bodies regulated by law. This clearly indicates the subordination of citizen participation to political participation.

It is necessary to make a brief reference to Law 57/2003, of December 16, on measures for the modernization of local government (known as the Law of Large Cities), which introduced changes to the LRBRL regarding citizen participation. In its preamble, this law recognizes that the provisions of the LRBRL regarding citizen participation are "insufficient due to their merely declarative nature" and proposes to "increase citizen participation and involvement in public and local life." It was this law that mandated the creation of the figure of the Social Council in municipalities as an advisory body for citizen participation and the obligation to establish an organic regulation for procedures and bodies of citizen participation. Therefore, we can consider the LRBRL as legislation that is largely declarative in this regard and leaves the door open for subsequent development legislation (whether at the regional or national level) to implement citizen participation instruments, or for municipal governments to regulate it through regulations on citizen participation. These regulations on citizen participation will constitute the normative support for municipalities in terms of citizen participation.

Local authorities play a fundamental role in promoting citizen participation since they are the closest administration to the population, and it is also where the effects of these participation mechanisms can have the most visible and direct impact on citizens. In other words, it is much more beneficial (both for the administration and the citizens) for the residents to decide whether the money should be spent on a sports center or a park in their locality, rather than determining how many millions will be allocated to healthcare in the next national budget. Local government has special characteristics that make it perfect for fostering citizen participation initiatives, not only because it

identifies political leaders with the interests of citizens but also due to the sense of community among neighbors and the capacity that they recognize in local authorities to address their needs. Additionally, another major advantage of local administrations is that, serving a smaller population than other levels of government, they can implement a greater number of citizen participation mechanisms, and the effects produced by these mechanisms are more noticeable to citizens.

The way to effectively regulate citizen participation in each municipality is through the regulation on citizen participation approved by each local government. This regulation can be understood as a charter of citizens' rights, an instrument that will promote the exercise of residents' rights to participation. The regulation does not grant any new rights since these rights are already recognized in the Constitution; it only enables the best channels for their exercise. In the beginning, it was challenging to implement this mechanism in the agendas of local governments.

Part of the work has focused on analyzing the citizen participation mechanisms carried out in the Alto Palancia region. Alto Palancia, located in the Valencian Community, is an inland region in the province of Castellón that currently has a population of 24,595 inhabitants. Despite its idyllic charm as a rural environment surrounded by mountains and beautiful villages, Alto Palancia also faces challenges typical of rural areas, such as depopulation, lack of economic opportunities, and the need to preserve its identity and quality of life. Clear evidence of this is that out of the 27 municipalities in the region, 18 have a population of less than 500 inhabitants (which represents 66% of the total). In this context, the use of citizen participation mechanisms becomes the perfect tool to involve the region's residents in decision-making processes, promote their active involvement in local affairs, and generate a positive impact on the sustainable development of their local entities. Several municipalities in the region have implemented mechanisms. In Segorbe, in 2017 and 2018, they embraced the use of participatory budgets. In the second year, the municipality allocated €75,000 to this cause, divided into two phases. In the first phase, residents would propose actions to allocate the funds, and after analysis by municipal technicians to ensure the project's viability (legality, competence, sufficient funds, etc.), they would accept it as a candidate proposal. In the second phase, the candidate proposals would be subjected to a popular vote.

The municipality of Altura has also turned to citizen participation in the recovery of the "Casa Grande," a historically significant building in the locality. For years, the local government has fought to purchase, rehabilitate, and adapt it, and this intention has already borne fruit, thanks in part to the collaboration of the Regional Government. The objective is to municipalize the building and make it a central place for meeting and

culture in the town of Altura. Residents will be responsible for deciding the final uses to which the Casa Grande will be allocated, through the Citizen Participation Plan approved by the local government in May 2022.

Almedíjar, a municipality with a population of barely 300 inhabitants, decided to promote and support citizen participation thanks to the subsidies granted by the Provincial Council. They have done so through the project "Design and Implementation of Participatory Planning Tools in the Municipality of Almedíjar," which will establish, among other actions, a roadmap with projects and activities to be carried out in the municipality, based on the residents' will.

The Valencian Regional Government itself has also made an impact on the Alto Palancia region through the use of citizen participation mechanisms. This has been achieved through the use of regional participatory budgets, through the GVA Participa platform. These mechanisms, approved by Decree of the Consell, allow the population to propose projects, debate them, and ultimately vote on the presented proposals, all through an online portal. The winning proposal that will affect the region is the one for "Artistic Residencies and Craft School in the Alto Palancia region." This proposal aims to develop a craft school in the rural villages of the region, with the goal of combating depopulation and promoting local job opportunities. The proposal suggests providing training in various traditional trades, such as working with natural fibers, wood, cork, pottery, ceramics, leather, and textiles. In addition to revitalizing the local economy, the craft school seeks to preserve and reinvent artisanal practices, contributing to finding sustainable solutions to current environmental and economic issues.

It is important to analyze the benefits that mechanisms of citizen participation can provide to rural areas or small municipalities, which are threatened by depopulation, inadequate infrastructure, and even lack of protection from higher territorial entities. However, they have a clear advantage over others: their small population size. Citizen participation tends to be studied and focused at the national level (through the classic mechanisms offered by the Constitution) and, above all, at the regional level with recent changes in regulations, which erroneously neglects the study of the use of these mechanisms in municipalities. It is in small municipalities where a more participatory democracy and a greater citizen involvement in decision-making processes are identified. Realistically, the residents of a municipality are among the most suitable agents to decide on policies that will impact their town. It is important to recognize the experience and real knowledge of the municipality that the residents possess, as well as their status as the main beneficiaries of the implemented public policies. Since they have lived there their entire lives and will be directly affected by these measures, it is crucial to listen to their opinions and perspectives. Therefore, although other sectors

may have a greater impact when using these participation mechanisms, local entities will always be the perfect context to utilize these mechanisms.

Moreover, when it comes to small municipalities, the significance of using these mechanisms intensifies even more, as political and administrative figures are closer to the residents, and decision-making must rely much more on consensus. In fact, this is something that has always been believed and worked effectively, as evidenced by the historical open council regime. However, the open council system is increasingly falling out of use in our country, making the use of citizen participation mechanisms a perfectly viable alternative that incorporates all the positive aspects of the open council regime (since both aim to have decisions made by the municipality's residents), but adapted to the current sociopolitical situation. Additionally, both systems differ fundamentally: while the open council system is a system of direct democracy that acts as a substitute for representative democracy, citizen participation mechanisms are based on participatory democracy and seek to complement representative democracy, never to replace it.

The purpose of the above is not to suggest that citizen participation is not used in small municipalities; quite the opposite. However, one of the problems in smaller municipalities is that although citizen participation is a common *modus operandi*, the channels are often informal and receive little publicity, making them known only to the residents themselves, which hinders their study. Therefore, in many cases, including the aforementioned examples in Alto Palancia, it is not that there is a lack of citizen participation mechanisms, but rather that they are carried out in an "informal" manner since it has always been considered normal to take into account the opinions of all residents before implementing public policies. No one would think that in a municipality with 500 inhabitants, the mayor or the council would not consider the opinions of the residents before taking action. Consequently, it can be concluded that small municipalities are truly the main actors in citizen participation mechanisms and the most innovative in this regard, disregarding the usual channels established by legislation and using those that are truly effective for this type of municipality. Therefore, the objective should not be to find ways to apply the participation mechanisms established by the State and Autonomous Communities to small municipalities and their potential benefits, but rather that these municipalities are the true experts in citizen participation, and it is the other territorial entities who should truly learn from them to create effective citizen participation mechanisms adapted to their contexts.

The initial objective of any improvement process in citizen participation at the local level should be to actively promote it. Administrations play a crucial role in encouraging and

motivating the population to use mechanisms of citizen participation, thus avoiding low participation. In this sense, it is essential for the corporation to assume a leading role in ensuring proper citizen involvement. If the administration does not show a clear intention to promote and consider mechanisms of citizen participation, they will not function effectively. This should be complemented by education that promotes the correct exercise of this right through awareness-raising and training of citizens to perceive participation as an everyday tool capable of generating real changes in their daily lives. To achieve this, it is crucial for municipalities to have the necessary competencies and resources to carry out these actions.

Secondly, it is necessary to establish effective regulation of citizen participation at the local level and not leave it up to the municipalities to seek effective mechanisms solely on their own, where each one goes (too) freely. Regulation, therefore, would not only serve to establish a solid legal framework for participation mechanisms but also serve as a learning guide and shared understanding of these mechanisms.

Finally, all of the above must be accompanied by an objective on the part of the city council to improve its transparency strategy. Internalizing a culture of transparency where the objective is not just to comply with current legislation but to ensure that citizens can understand the information being provided is crucial so that they can make informed decisions in a process of citizen participation. The way to achieve this is by adapting the channel, language, and means by which information reaches the citizen to make it more understandable (remember that the inclusion of technical jargon is not necessary in a text to make it more accurate).

Regarding improvements focused on deliberation, administrations must be capable of collecting citizens' proposals, suggestions, and initiatives, as well as any complaints or claims they may want to present. This space for citizen participation must be accessible and transparent, providing residents with the assurance that their concerns or proposals will be, at the very least, studied. A clear and efficient procedure should be established for the submission and management of these claims and requests. Secondly, and along the same lines, a system for submitting suggestions or recommendations in the process of drafting a regulation by the local entity could be established.

For improvements focused on decision-making, it is essential to promote the active participation of residents in making decisions that directly impact their community, that is, those mechanisms in which citizens decide directly on the implementation of public policy or relevant issues. A key improvement proposal is the implementation of binding consultations, in which the opinion of the public is requested and valued on certain crucial matters for the municipality. Binding consultations represent a powerful tool for

empowering citizens and allowing them to directly influence decisions that concern them, beyond the representational capacity granted to their political representatives every four years. Consultations must be carefully and transparently designed, ensuring broad and equitable participation from all sectors of society, so it is essential to establish clear mechanisms for organizing and conducting these consultations, ensuring they are inclusive, accessible, and understandable for all citizens.

Secondly, although the Constitution recognizes the right of citizens to intervene in legislation through popular legislative initiatives, the popular regulatory initiative has never been considered. It would be of special interest, therefore, to consider the popular regulatory initiative for any municipality, as some regional regulations have already done in this regard.

Public opinion always focuses on the inclusion of new technologies in any procedure, including decision-making. However, we must consider to what extent it is beneficial to introduce these technologies in a rural environment, where there may be a more pronounced digital divide than in other areas. It is essential to find a balance between the convenience and accessibility provided by technology and the inclusion of those who do not have adequate access to it. The challenges of security must be addressed to ensure the reliability and integrity of online citizen participation processes before taking a big step forward in this regard.

In conclusion, the role of administration as the main promoter of citizen participation mechanisms is emphasized, as public authorities must internalize a participatory culture in their procedures to make citizen participation effective. Otherwise, it could become just another administrative formality and not a tool with true potential for capturing public opinion. The importance of local administration has also been highlighted, where due to its proximity to the citizen, it is perfect for developing mechanisms of citizen participation where residents feel truly involved, where the effects of policy implementation are more directly felt by the citizen, and the results are more visible. In this regard, the use of citizen participation forums, neighborhood assemblies, and any other mechanism that allows the corporation to understand the opinion of its residents should be promoted, which undoubtedly should be taken into account when making a decision.

In small municipalities and rural areas like most of those in the Alto Palancia region, they have truly been the subject of study in this work. The initial intention was to see what benefits the application of citizen participation policies could have in rural environments, when it has actually been discovered that they are the true promoters of citizen participation. Small municipalities have internalized the fact of considering the opinion of their residents before taking any measures, which, combined with the lack of

publicity underlying them, makes it almost imperceptible to anyone outside the municipality.

The proposed areas of improvement in this work are always aimed at enhancing and giving greater importance and significance to citizen participation mechanisms, making them binding and requiring consideration by the administration. In this regard, the ability to communicate suggestions and recommendations in the process of drafting local regulations is mainly highlighted in the deliberative domain, and the use of popular legislative initiatives is also emphasized in the decision-making domain.

As we can see, there is still much work to be done regarding citizen participation, both on the part of the administration, where its fundamental role in the procedure has already been highlighted, and on the part of citizens, where they make their right to be taken into account in decision-making effective and where, over time, a civic education focused on the involvement of residents in public affairs is created, which is of vital importance to them and where changes will undoubtedly have an impact on their lives.