

## **LOS AYUNTAMIENTOS VASCOS ANTE LA NUEVA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI**

*Joseba Antxon Gallego Solaeche*

*Arrate García Campos*

*Consultores en Ibatuz, Gobierno Abierto: Participación, Nuevas Tecnologías*

### **1. INTRODUCCIÓN.**

El presente artículo no pretende llevar a cabo un análisis jurídico de los contenidos que aborda la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE).

Nuestra aproximación es considerablemente más humilde y sencilla, y, al mismo tiempo, apuesta por resultar operativa, didáctica y concreta.

Ibatuz. Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Nuevas Tecnologías lleva casi un década trabajando en materias relacionadas con el fomento de la participación ciudadana, la transparencia, la puesta en marcha de iniciativas pioneras de rendición de cuentas, etc. con Administraciones locales en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A través de la presente comunicación, pretendemos trasladar un conjunto de reflexiones acerca de la trascendencia e implicaciones que la reciente aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) puede suponer a corto y medio plazo en la gestión cotidiana de las políticas en el ámbito local de la Administración Pública Vasca.

Un breve ejercicio en el que pretende primar el componente eminentemente práctico llevando a cabo una aproximación al estado de situación del tema en cuestión en los Ayuntamientos del País Vasco y, en base al nuevo marco legislativo y competencial que se presenta, y siendo conscientes de la gran variedad de realidades sociales, económicas y/o demográficas que coexisten en un ámbito territorial tan limitado, tratar de identificar los principales retos a los que se deben enfrentar las diferentes Administraciones Locales en función de su población y recursos (técnicos y económicos) y las estrategias de trabajo que son susceptibles de implementarse en estos diferentes escenarios.

### **2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL.**

Podríamos definir Gobierno Abierto como la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno (y de la Administración del Estado) debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión.

El compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados, estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia).

Es una propuesta abierta y en permanente construcción de modelos de gobernanza informando con transparencia, escuchando, conversando y colaborando con la sociedad civil

para responder con eficacia, eficiencia, de manera sostenible y en condiciones de igualdad a las necesidades sociales (Lathrop y Ruma, 2010: 92-93).

Una nueva forma de comunicación permanente, transparente y bidireccional entre la Administración y la ciudadanía, mediante la que se consigue su participación efectiva en los procesos de decisión, colaboración y control de la gestión pública facilitando procesos de toma de decisiones más efectivos, dotando de una mayor transparencia a la gestión pública, mejorando los mecanismos de rendición de cuentas, y ayudando a recuperar la confianza ciudadana en los gobiernos y administraciones públicas (Gavelin et al. 2009: 14).

Por lo tanto, un Gobierno Abierto es aquel que entabla una conversación permanente con su ciudadanía para conocer de primera mano sus recomendaciones y/o sugerencias, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de la ciudadanía y el personal técnico en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010).

En un tiempo caracterizado por una grave crisis económica y una no menos grave desafección democrática, las administraciones públicas están sometidas a una demanda creciente por parte de la ciudadanía de apertura al escrutinio, conocimiento e información públicos. Nos enfrentamos al reto de integrar en la gestión cotidiana de las Administraciones Públicas una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública.

Procesos de cambio social, restricciones presupuestarias, nuevas demandas ciudadanas, fenómenos de globalización, etc. han pasado a ser retos emergentes en las agendas políticas de nuestras administraciones locales. La inquietud por la mejora de su capacidad para rendir cuentas y ser receptivos a las demandas ciudadanas y la preocupación por la desafección y falta de implicación política de la población coexisten con las expectativas de la ciudadanía en materia de participación y las demandas y actitudes crecientemente proactivas del personal de la administración.

La compleja, dinámica y diversa realidad política, social y económica que vivimos desborda los esquemas tradicionales y pone de manifiesto su limitada capacidad para ofrecer respuestas efectivas a los problemas y a las demandas que emergen de la sociedad.

La transparencia en la gestión pública, el fomento de la participación y la colaboración de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las políticas públicas son los ejes fundamentales sobre los que pivota este nuevo movimiento que ha irrumpido con fuerza en las agendas políticas de nuestras Administraciones Públicas. Transparencia, colaboración y participación se han afianzado como nuevos conceptos que suponen una revolución en el conocimiento y la comunicación en nuestra sociedad actual, así como en el propio concepto de lo que hasta ahora conocíamos por democracia.

Es en este contexto en el que adquiere toda su dimensión las innovadoras iniciativas que desde diferentes escalas de la Administración se están desarrollando en materia de Gobierno Abierto.

La noción de Gobierno Abierto se está desarrollando como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad que surge y se asocia a una demanda creciente de la ciudadanía por una mayor transparencia y rendición de cuentas, a los avances tecnológicos y al incremento de la conectividad, al advenimiento de la Web 2.0, ante la creciente demanda de mayores espacios de participación y la emergencia de los nuevos

movimientos sociales, la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza colaborativa y de redes.

Los valores o principios sobre los cuales descansa la noción de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración) definen una nueva forma de comprender el papel de los gobernantes, del sector público y de la ciudadanía como actores protagonistas íntimamente vinculados en el proceso de definición de las reformas o de formación de las políticas, y como colaboradores necesarios, bajo unas premisas de actuación e interacción distintas, en la definición operación, gestión o evaluación de los servicios públicos.

El Gobierno Abierto, por tanto, va un paso más allá del e-government al tratarse de una nueva estrategia de interacción entre el sector público y la ciudadanía, caracterizada por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre ellos donde se intercambian información de forma transparente provocando reacciones en tiempo real que fundamentan decisiones más acertadas y acordes con las necesidades de la ciudadanía.

La apuesta por el Gobierno Abierto implica instaurar medidas en una doble dirección: open data (medidas que propicien la publicación de datos e información que pueda ayudar a la comprensión, escrutinio y análisis de la función pública) y open process (la creación de canales de interacción a través de los cuales la ciudadanía pueda opinar, instar, solicitar, aportar y colaborar).

Los municipios se configuran como entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, participación que se articula gracias a los principios de proximidad y subsidiariedad, característicos de la administración local.

En la actualidad, vivimos un proceso de cambios en los modelos de relación para los que, en general, no se está preparado ni a nivel municipal ni a nivel social. Por esta razón, un número creciente de Administraciones Locales muestran interés por estos innovadores conceptos en diferentes espacios y mediante diferentes iniciativas más o menos estables. El reto emergente para un número cada vez mayor de Ayuntamientos es lograr establecer una estructura global y coherente con las formas de trabajar habituales y con las posibilidades que ofrece la institución para facilitar la transparencia, la colaboración público-privada y la participación.

Un modelo de Gobierno Abierto adaptado a la idiosincrasia local y sustentado en sus pilares básicos: la Transparencia, la Rendición de Cuentas, la Colaboración y la Participación.

**TRANSPARENCIA:** Un Gobierno local transparente proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación. El Ayuntamiento debería permitir el acceso a esta información pública de manera sencilla y clara, permitiendo de esta manera que la ciudadanía pueda realizar un control de la acción de gobierno, así como crear valor económico a partir de los datos públicos ofrecidos libremente por la Administración.

La transparencia debe de afectar al conjunto del sector público: Los contratos, adjudicaciones, convenios, subvenciones, información económica, ejecución presupuestaria, normativas, proyectos, financiación, endeudamiento, gasto en campañas de publicidad institucional, grado de cumplimiento de los compromisos, eficiencia y calidad de los servicios públicos, quejas y peticiones de la ciudadanía, etc. Cuando hablamos de transparencia, no hablamos únicamente de buenos resultados en la gestión, sino de la actuación de quienes la gestionan y de cómo se ha llegado a esos resultados.

Sin embargo, la información por sí misma no garantiza transparencia; hace falta transformarla en conocimiento mediante la aplicación de técnicas de segmentación temática, territorial, servicios a la carta, mecanismos de organización y recuperación de la información, o indización y referenciamiento cruzado de datos. Además de cantidad, la calidad de la información es otro requisito indispensable. A tales efectos, esta información debe tener cuatro características: Disponibilidad, accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad.

Es una exigencia que va mucho más allá del simple acceso a la información, entendido como el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a conocer la información producida y controlada por los poderes públicos. La transparencia conlleva una prestación activa de información de manera accesible y pertinente de forma que los procedimientos, estructuras y procesos estén a disposición para su valoración. Significa apertura, y que esa apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, a instituciones más representativas y en definitiva a una sociedad más democrática.

El mayor antídoto contra el despilfarro, la corrupción y la mala gestión es la transparencia. Tenemos que ser radicalmente transparentes, que la ciudadanía sepa a qué se destina el dinero público, porque es la única forma de que se impliquen en los proyectos y sean cómplices.

Por eso, urge concebir la transparencia como un derecho fundamental de la ciudadanía. Así se abre la puerta de forma clara para que ese comportamiento sea extensible a todos los poderes públicos y que su reclamación por parte de la ciudadanía ante incumplimientos tenga máxima protección. Solo a partir de un reconocimiento de la transparencia en el marco de las libertades y derechos fundamentales de la ciudadanía, con sus correspondientes obligaciones, se puede incidir efectivamente en la corresponsabilidad.

**RENDICIÓN DE CUENTAS:** Un Gobierno local que rinde cuentas proporciona información objetiva y veraz sobre el cumplimiento de unos objetivos y compromisos previamente establecidos en un plan de gestión. Una rendición de cuentas continuada y que vaya más allá de los procesos electorales, con mecanismos de garantía que permitan a la ciudadanía evaluar y actuar de forma activa sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

**COLABORACIÓN:** Un Gobierno local colaborativo implica y compromete a la ciudadanía y demás agentes en el propio trabajo de la Administración. La colaboración supone la cooperación no sólo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes, y permite el trabajo conjunto dentro de la propia Administración entre sus empleados y con otras Administraciones.

**PARTICIPACIÓN:** Un Gobierno local participativo favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la Administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de la ciudadanía. Por tanto, impulsa acciones y orienta actuaciones que aumentan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en asuntos públicos y compromete con mayor intensidad a las fuerzas políticas con sus conciudadanos.

La participación ciudadana, entendida como uno de los pilares del buen gobierno, no es un canto a la abstracción. Exige claridad y concreción. Como en todo proceso, hay que planificar y responder a qué (tema), quiénes (roles), cómo (método), con qué recursos (TICs, presupuesto, etc.), cuándo (tiempos), por qué (razones), para qué (objetivos), definiendo con claridad las reglas de juego y los compromisos a lo largo del proceso y también al final. La claridad en las temáticas a tratar y también en los resultados del proceso, en las reglas del juego y en los resultados y la posterior evaluación, resultan fundamentales para evitar que se generen falsas expectativas.

Un conjunto de medidas para avanzar hacia un modelo de gestión pública que incluya la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración público-privada y la participación en la cotidianidad del quehacer político y administrativo e interiorizar los conceptos y principios rectores del Gobierno Abierto concebidos como una forma natural de gestionar lo público, ofreciendo un marco general realista, adaptado a nuestra idiosincrasia, estructurado y, sobre todo, eficaz. Un modelo que permita visibilizar resultados tangibles a corto-medio plazo, que facilite la transparencia y los espacios de colaboración y que haga recuperar la confianza en nuestras Administraciones Públicas.

Se están planteando nuevos interrogantes acerca de la naturaleza de la representación que tiene que competir con nuevas formas de participación en la vida pública. Cabe resaltar que las formas de democracia más directas no pueden replicar ni reemplazar el proceso representativo. Es más, los casos en que las nuevas formas de participación han funcionado de manera más efectiva son aquellas en las que éstas refuerzan el proceso representativo en lugar de pasarlo por alto. Son complementarias y se refuerzan mutuamente.

### **3. BENEFICIOS DERIVADOS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.**

Los beneficios que aporta el Gobierno Abierto a los diferentes niveles de las Administraciones Públicas son extensibles y trasladables al ámbito de las Administraciones Locales. Destacamos como más importantes:

- ✓ Dar respuesta a las necesidades y problemas que se plantean de una forma más eficaz y eficiente. Aumentar la calidad, efectividad y rapidez de respuesta que el Ayuntamiento da a su ciudadanía.
- ✓ Posibilitar que los cargos políticos estén más próximos a las preocupaciones e intereses de su ciudadanía y facilitar que la ciudadanía sienta y perciba su Administración Local más cercana.
- ✓ Lograr una implicación más amplia y generalizada de la ciudadanía en la actividad de la Administración Local.
- ✓ Mejorar la gestión municipal al incorporar las inquietudes, sugerencias y propuestas de la ciudadanía y los contenidos generados por ésta (materiales, vídeos, fotografías, etc.).
- ✓ Involucrar a otros agentes externos para reunir ideas y encontrar soluciones a un menor coste.
- ✓ Permitir a terceros extraer valor de los datos públicos y crear servicios innovadores para el beneficio de la ciudadanía, generando en muchos casos valor comercial a partir de estos servicios y dinamizando la economía gracias a la creación de nuevas oportunidades de negocio y económicas, y un fomento del empleo.
- ✓ Incrementar la transparencia entre los diferentes niveles y departamentos, lo que se traduce en una mejora en el funcionamiento interno de la misma.
- ✓ Disminuir la carga de trabajo de los empleados públicos, al mejorar la colaboración entre ellos gracias al empleo de herramientas de colaboración (wikis, blogs, foros, redes sociales, etc.).

### **4. APROXIMACIÓN AL ESTADO DE SITUACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE GOBIERNO ABIERTO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES VASCAS.**

Los problemas que las entidades locales deben afrontar en la actualidad (empleo, inmigración, juventud, degradación social de determinados colectivos y/o barrios...) son cada vez más difíciles de clasificar y reclaman aproximaciones integrales y multidisciplinares desde

diferentes campos profesionales y ámbitos de actuación. Son fenómenos que presentan diferentes formas, tienen varios significados y están causados por factores diversos, y para afrontarlos no basta con resolver satisfactoriamente uno de los problemas o dificultades señalados sino que es precisa una acción coordinada de las administraciones, los agentes sociales y la ciudadanía.

Ante la creciente complejidad e interconexión de los problemas que se les plantean, resulta necesario el diseño y la implementación de procesos de gestión integrales basados en el desarrollo de políticas en diferentes ámbitos y niveles de la administración que requieren de una manera indefectible de una mayor transparencia, colaboración y participación.

Se trata de un reto ineludible que requiere la colaboración de todas las partes interesadas para superar inercias del pasado en la gestión y afrontar el futuro con nuevas formas de trabajo más adaptadas a las realidades que nos rodean. Realidades complejas que demandan soluciones integrales y compartidas que encuentran en el Gobierno Abierto un instrumento de gestión adaptado a estos nuevos desafíos.

Las experiencias que en materia de Gobierno Abierto se han desarrollado hasta la fecha en nuestro entorno más próximo (Comunidad Autónoma del País Vasco) han sido lideradas desde niveles supralocales de la Administración (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales) pero aún tiene un reflejo limitado pero creciente en el ámbito más cercano al ciudadano (ámbito local o municipal).

Se han establecido diferentes iniciativas y medidas de fomento de la transparencia en la administración y gestión de nuestros Ayuntamientos y de los servicios públicos y se están generando de manera creciente y sostenible diferentes espacios colaborativos entre instituciones públicas y otros colectivos y entidades.

Un número cada vez mayor de Ayuntamientos apuestan por avanzar con paso firme hacia una progresiva institucionalización de la participación ciudadana y hacia una integración efectiva de los principios rectores del Gobierno Abierto en su gestión cotidiana.

Sirvan de ejemplo estas iniciativas que en este momento coexisten en nuestro entorno más inmediato y que afectan directamente a las Entidades Locales:

- a. Elaboración del Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi.
- b. Agendas de Innovación Locales.
- c. Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia.
- d. Código Ético de Buena Conducta, Buen Gobierno y Compromiso por la Calidad.
- e. Bizkaia goazen 2030. Hacia una Bizkaia mejor.
- f. Labor de asesoramiento dirigida a Ayuntamientos de Bizkaia desarrollada por la Fundación BiscayTIK .
- g. Actividades dirigidas a promocionar la participación ciudadana en los Ayuntamientos de Gipuzkoa promovida por la Dirección de Participación Ciudadana de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

*a. Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi.*

El Gobierno Vasco se comprometió a regular e impulsar la participación ciudadana como principio básico de su gestión pública. En Septiembre de 2014 se aprobó el proyecto de Ley de Administración Pública Vasca que reconoce el derecho a la participación e incluye medidas de impulso.

Para responder a este compromiso, se llevó a cabo un proceso en el que participaron más de 400 personas y 150 organizaciones que culminó con la elaboración del Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi.

Este Libro Blanco anticipa algunas propuestas para incorporar la participación ciudadana para afrontar algunos desafíos complejos:

- ✓ La salud es un derecho individual y una responsabilidad colectiva.
- ✓ Todas las personas y organizaciones pueden ser agentes educadores para el desarrollo de las personas y el crecimiento de la comunidad.
- ✓ Apuesta por el desarrollo humano sostenible, basado en que las personas somos los protagonistas de producir y consumir de modo responsable y de cuidar el entorno natural que nos permite la vida.
- ✓ Contribución a un contrato social que garantice una Euskadi plenamente integradora y cohesionada sobre la base del empleo, la educación, y la solidaridad.

#### *b. Agendas de Innovación Locales.*

AIL es la estrategia vasca para la construcción de territorios innovadores de calidad de vida desde la creación de valor público a través del impulso a la innovación en las formas de gobierno, en la gestión y en la prestación de servicios de nuestras administraciones locales.

La Agenda Digital de Euskadi 2015 incorpora un programa específico “Apoyo a las Agendas Digitales Locales”. Este programa se ha venido desarrollando anualmente mediante Convenios de colaboración suscritos con EUDEL desde el año 2009.

La iniciativa AIL apuesta por la cooperación entre las diversas instituciones públicas vascas, para lo cual dispone de un modelo de gestión que aglutina a un amplio abanico de agentes.

La Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) está trabajando en el desarrollo e implementación de Agendas de Innovación Local concebidas como instrumentos para desplegar proyectos innovadores y desarrollar las capacidades de innovación en tres ejes íntimamente relacionados entre sí:

- ✓ Nuevos servicios, nuevos modos de prestarlos y nuevas formas de gestionar para aportar valor a la sociedad, teniendo la Ley 11/2007 de acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos como referente.
- ✓ La implementación de políticas e iniciativas orientadas a construir las ventajas competitivas del municipio mediante el desarrollo de sus capacidades de innovación.
- ✓ La promoción de las prácticas relacionadas con la transparencia y la participación ciudadana al objeto de mejorar la proximidad entre instituciones y ciudadanía, de canalizar y poner en valor el conocimiento colectivo sobre las materias objeto de decisión y, en última instancia, profundizar en los principios de la democracia.

Se concibe como una apuesta por la aplicación de métodos abiertos y dialogantes en el diseño y la gestión de políticas, por la apertura institucional para canalizar y poner en valor la participación ciudadana en los asuntos públicos y para profundizar en los principios de la democracia, por la utilización de las nuevas tecnologías y la cooperación en la prestación de servicios, por situar a las personas, a su creatividad y conocimientos, en el centro de la escena.

*c. Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia.*

La Red se constituye el 30 de enero de 2013, y actualmente está compuesta por 31 ayuntamientos de todos los tamaños de población (pequeños, medianos y grandes) así como por la Mancomunidad del Txorierri.

Los objetivos de la Red son facilitar a los ayuntamientos un espacio de intercambio de conocimientos, buenas prácticas y estrategias; aportarles metodologías, herramientas y materiales; ayudarles y acompañarles en el impulso de la Transparencia en sus gobiernos y administraciones locales.

Las líneas de trabajo durante el período 2012-2014 fueron la difusión de experiencias municipales, diseño de estrategia de partida (“hoja de ruta”) y modelo de gestión de la transparencia municipal (“cuadro de mando”), partiendo de las nuevas obligaciones y plazos fijados por la Ley de Transparencia.

A partir del año 2014, se estableció una nueva propuesta de trabajo basada en el desarrollo de portales de transparencia, plantillas y documentos tipo, derecho a la información y datos reutilizables, etc.

La Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia, ha elaborado diferentes documentos para asesorar y orientar a los ayuntamientos en el avance en la Transparencia municipal:

- ✓ "Guía para la puesta en marcha y gestión de la transparencia municipal": Esta guía se estructura en base a las acciones concretas que es preciso llevar a cabo por un ayuntamiento una vez definida la estrategia en Transparencia: Puesta en marcha de la Transparencia municipal, para comenzar a ser transparentes y Gestión de la transparencia municipal y su sostenibilidad, para mantener viva la estrategia en transparencia.
- ✓ “80 Buenas prácticas para lograr un ayuntamiento transparente” que incluye una recopilación de ejemplos de transparencia desarrollados con éxito por entidades locales vascas y estatales en distintos ámbitos.
- ✓ “Hoja de Ruta hacia la Transparencia: Estrategia y herramientas para construir un ayuntamiento más transparente”, que incorpora un modelo de cuestionario a la ciudadanía, un modelo para la autoevaluación, indicadores de priorización y recomendaciones para presentar información económica-financiera fácilmente comprensible.

*d. Código Ético de Buena Conducta, Buen Gobierno y Compromiso por la Calidad de los Ayuntamientos Vascos (EUDEL).*

El Código de Conducta tiene como ejes la transparencia pública y la rendición de cuentas a la ciudadanía. Está concebido como una herramienta para prevenir conductas desviadas del Buen Gobierno y para reforzar la integridad política de los electos y electas locales vascos. El documento está abierto a los ajustes y aportaciones de los propios municipios que lo apliquen. De esta manera, se pretende impulsar un proceso de mejora continua que vaya ganando exigencia y perfeccionándose con el tiempo.

El objeto del Código no es sancionar sino exponer un glosario de estándares de conducta ética que sirvan de ejemplo y de referente para el fortalecimiento de la labor política local en Euskadi.

A tales efectos, el Código de Conducta de los representantes electos vascos va acompañado de una ficha de indicadores de evaluación que permite medir el cumplimiento de la ética en diferentes ámbitos como, entre otros, los siguientes:

- ✓ Controles internos y externos de la conducta y capacitación de los cargos electos.
- ✓ Transparencia, comunicación y procedimientos administrativos.
- ✓ Relaciones del Ayuntamiento con el sector privado (como contratos públicos para el suministro de bienes y servicios).

La herramienta consiste en una plantilla de puntuación en la que se recogen indicadores numéricos agrupados por capítulos y referidos éstos tanto a la conducta ética individual de los cargos electos como al Buen Gobierno del conjunto de la organización municipal. Todo ello con tres grandes objetivos: el cálculo de un referente vasco de ética pública local (la media del conjunto de municipios vascos), la identificación de buenas prácticas en cada municipio (por comparación a ese referente) y la colaboración entre ayuntamientos para el diseño de planes de mejora específicos para municipio.

*e. Bizkaia goazen 2030. Hacia una Bizkaia mejor.*

Documento que recoge los proyectos y actuaciones de carácter estratégico de la Diputación Foral de Bizkaia para los próximos 4 años. Entre ellos, se contempla:

- ✓ Elaboración e impulso de una Norma Foral de Transparencia Administración Pública y Relaciones Institucionales que incluye una versión en formato de Lectura Fácil.
- ✓ Puesta en marcha de un sistema de análisis y evaluación de políticas públicas para Bizkaia Implantar un sistema de rendición de cuentas ante la ciudadanía
- ✓ Diseño de un modelo propio de participación ciudadana Establecer un sistema de relación propio con la ciudadanía integrado en el proceso de gobernanza y desarrollado en torno a la transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas.

*f. Fundación BiscayTIK.*

La Fundación BiscayTIK es una fundación pública sin ánimo de lucro creada por la Diputación Foral de Bizkaia, con el objetivo de modernizar los ayuntamientos y mancomunidades mediante el uso de Nuevas Tecnologías, y convertir a Bizkaia en un referente en el ámbito de la administración electrónica local.

Tiene como fines fundacionales la promoción de cuantas actividades procedan para el impulso del conocimiento en las tecnologías y prácticas de gestión relacionadas con la atención a la ciudadanía a través de las Tecnologías de la Comunicación, a fin de potenciar el acercamiento on line de la ciudadanía a la Administración.

BiscayTIK es un proyecto innovador, pionero a nivel internacional, que tiene como objetivos principales:

- ✓ Acercar la Administración a la ciudadanía.
- ✓ Homogeneizar las herramientas informáticas de los ayuntamientos y mancomunidades de Bizkaia.
- ✓ Convertir Bizkaia en referente, en la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Administración Municipal

Pone a disposición de las Administraciones Locales, sin ningún coste para ellas, dos potentes herramientas:

- ✓ Gestor Administrativo Municipal: herramienta informática para la gestión interna de la Administración Local, que sirve de base para dar el salto a la tramitación telemática.
- ✓ Portal web: nueva página web y espacio para la gestión electrónica de los trámites más habituales realizados por la ciudadanía, disponible 24 horas todos los días del año.

BiscayTIK ha desarrollado iniciativas pioneras en el diseño e implementación de portales de Transparencia Municipal, portales de Gobierno Abierto, encuestas digitales, aplicaciones para recoger incidencias ciudadanas y está trabajando en diferentes líneas relacionadas con la incorporación de la participación ciudadana a través de las Nuevas Tecnologías.

*g. Dirección de Participación Ciudadana de la Diputación Foral de Gipuzkoa.*

La Dirección de Participación Ciudadana de la Diputación Foral de Gipuzkoa dependiente del Departamento de Gobernanza y comunicación con la sociedad ha previsto (entre otras medidas):

- ✓ Elaboración con periodicidad anual de un Plan de Participación que incorpora el establecimiento de una línea de ayudas dirigida a los Ayuntamientos que prioriza las experiencias que integren de manera óptima y efectiva y de forma simultánea los espacios presenciales de participación y las nuevas tecnologías, sirvan para reforzar y consolidar el ejercicio del Buen Gobierno desde el Ayuntamiento, la Mancomunidad o la Agencia de Desarrollo Comarcal mediante la incorporación en su gestión cotidiana de los principios de racionalización, simplificación, eficacia, eficiencia, accesibilidad, transparencia e implicación de la ciudadanía en los procesos deliberativos y/o fortalezcan la formación, el aprendizaje y la capacidad del Ayuntamiento, de la Mancomunidad y/o de la Agencia de Desarrollo Comarcal en relación con la participación ciudadana.
- ✓ Constitución del Consejo de Ayuntamientos para la Participación Ciudadana responsable de la actualización y redefinición de la estructura, valores, características, objetivos y dinámicas de coordinación y funcionamiento de la Red “Herriarrekin Sarea” favoreciendo su integración e interrelación con otras Redes de Municipios que trabajen en ámbitos directa y/o indirectamente relacionados con sus objetivos.

## **5. CONTEXTO NORMATIVO.**

Una serie de hitos legislativos de gran trascendencia promovidos por diferentes estamentos de la Administración Pública han contribuido de manera decisiva a que la incorporación de las implicaciones que conceptos como la transparencia, el buen gobierno, la rendición de cuentas, la apertura de datos públicos o la participación ciudadana pase de un planteamiento eminentemente teórico a una realidad cotidiana.

Entre estos hitos legislativos, destacamos los siguientes:

*A. Finalización del plazo previsto para la obtención de indicadores de publicidad activa contemplados en la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

La disposición final novena de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establecía que las Entidades Locales disponían de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la mencionada Ley. Transcurrido ese periodo de tiempo, un número destacado de Ayuntamientos

(especialmente aquellos con menos recursos humanos) tenían aún pendiente esta tarea. La limitación de personal técnico genera evidentes dificultades para afrontar con éxito este reto.

Aunque las Diputaciones han asumido en algunos casos una importante labor de apoyo técnico dirigida especialmente a aquellos Ayuntamientos dotados de menor plantilla y recursos (Ejemplo: Programa Udala Zabaltzen promovido por la Fundación BiscayTIK de la Diputación Foral de Bizkaia), resulta evidente que los objetivos previstos por esta ley están aún lejos de ser cubiertos en algunos de los Ayuntamientos del País Vasco.

#### *B. Elaboración del Proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca.*

Aunque no ha adquirido rango de Ley, este texto es una buena muestra de las reflexiones y debates que en esta materia se han abordado en el Parlamento Vasco durante la legislatura recientemente concluida.

El proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca es concebida como una ley de cabecera con el objeto organizar el conjunto de normas que disciplinan el quehacer de la Administración vasca, reducir las disfunciones y contradicciones que genera la amplia legislación vigente sobre la misma temática e instar al debate resolutivo en Euskadi sobre la mejora de la percepción de la ciudadanía respecto a la llamada cosa pública, su revalorización, contribuyendo a crear, en definitiva, una nueva cultura administrativa basada en los nuevos paradigmas que requieren los tiempos actuales, relacionados entre otros muchos aspectos con la eficacia y la eficiencia, la organización y la gobernanza, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Plantea un modelo de buena gobernanza basado en tres pilares: Planificación y evaluación, transparencia y participación.

En el apartado de la publicidad activa, más allá del amplio abanico de informaciones que se prevén exponer proactivamente al público, es de destacar la apertura y reutilización de datos (Open data).

El Título V, dedicado a la participación ciudadana y los procesos participativos, adopta una perspectiva flexible y adaptable, en el entendido que, habida cuenta de la cantidad, variedad y riqueza de las figuras participativas que existen y pueden crearse en el futuro, es preferible establecer las condiciones y garantías básicas que debe reunir cualquier proceso participativo, antes que establecer un catálogo cerrado (y siempre inacabado) de figuras participativas. De esta manera, no sólo podrán incorporarse nuevos e innovadores cauces de participación, sea presencial o telemática, en función de las capacidades tecnológicas del momento, sin merma de las garantías necesarias.

También contempla un amplio margen a la Administración para elegir, en cada momento, el cauce más adecuado a la importancia, complejidad o dimensión de cada actuación pública.

Es necesario destacar la introducción de la figura del derecho a promover iniciativas reglamentarias ciudadanas. Este artículo, siguiendo el esquema y aprovechando las garantías ya previstas en la ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa ciudadana, incorpora esta novedosa figura que permite al Gobierno, sin renunciar a su capacidad última de decisión y dirección de las políticas públicas, incorporar a su acción aquellas demandas ciudadanas que, por su apoyo amplio y su acierto, merezcan tal consideración.

Por último, incorpora la previsión de una “Plataforma de Gobierno Abierto”, a la que se atribuyen funciones tanto desde la perspectiva de participación como de transparencia, en un remate de clara proyección al futuro.

### *C. Elaboración del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Euskadi.*

Tal y como ha ocurrido en el caso anterior, no se ha llegado a culminar la aprobación de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Euskadi pero su tramitación permite vislumbrar qué escenario de futuro se plantea en esta materia.

Este anteproyecto, en su Título IV, artículos 24 a 27 reconoce y regula el derecho a la participación ciudadana. El ámbito objetivo de la participación es "(...) favorecer la generación de una cultura y hábitos de participación corresponsable en los asuntos públicos, tanto entre la ciudadanía como en la propia Administración".

Concretamente, el artículo 26 describe los instrumentos que la ley dispone para la participación que se reducen al mandato de redacción de normas reglamentarias y diseño de acciones que impulsen a la ciudadanía a participar. La ley encomienda a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi el desarrollo de un órgano de participación ciudadana.

Regula la participación ciudadana, entendida como un instrumento que facilita la implicación proactiva de la sociedad civil en el quehacer de sus instituciones y que impulsa simultáneamente una necesaria cohesión en la sociedad plural actual como factor esencial que defiende valores democráticos como la tolerancia, la integración, la solidaridad y, sobre todo, la igualdad entre la ciudadanía. En este sentido, se pretende suavizar las potenciales desigualdades que también en este ámbito se pueden generar entre la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil -de las que se excluyen los sindicatos y asociaciones empresariales- y los denominados grupos de interés. Debe permitir, para ello, a la ciudadanía, al menos, manifestar sus opiniones, iniciativas, sugerencias y preocupaciones a los poderes públicos a la vez que facilitar a la Administración la comunicación de su acción de gobierno a la propia ciudadanía.

Se trataría de generar una interacción y complicidad entre la Administración y la ciudadanía que implique a ésta en mayor medida en los asuntos públicos y que permita a la Administración una mayor cercanía y conocimiento de la realidad social para garantizar, en último término, una adecuada satisfacción de sus necesidades.

El artículo 27 (Medidas de fomento de la participación) establece que los sujetos afectados por el ámbito de aplicación de la ley, con el fin de promover el asociacionismo entre la ciudadanía, la participación ciudadana y las prácticas colaborativas privadas o público-privadas para el desarrollo comunitario, llevarán a cabo programas de sensibilización y formación tanto para la ciudadanía como para el personal a su servicio, en los que se integrará la perspectiva de género, con el fin de dar a conocer los procedimientos e instrumentos de participación y promover su utilización. Se desarrollarán también programas de fomento de iniciativas de creación cívica de valor público.

En definitiva, esta ley pretende promover todo un cambio cultural que exige impulsar un proceso de interiorización y asunción por parte de los agentes implicados de los principios esbozados -información, participación, rendición de cuentas...- para que la transformación que ha de producirse desemboque en un nuevo contrato social entre el gobierno, las trabajadoras y trabajadores públicos y la ciudadanía basado en un sistema de relaciones justas y equilibradas en el que predomine la complicidad social.

*D. Aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.*

La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi aparece publicada en el Boletín Oficial de País Vasco de 14 de abril de 2016, (BOE 105 de 2 de mayo de 2016) viene a cubrir el vacío que existía hasta la fecha en la Comunidad Autónoma del País Vasco respecto a la existencia de una Ley que en ejercicio de las competencias autonómicas y en este caso también forales, complete la normativa de aplicación en las Instituciones Locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Consta de 121 artículos estructurados en 9 Títulos específicos además de 7 Disposiciones Adicionales, 13 Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y 5 Disposiciones Finales.

Establece que la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de las entidades locales se desarrollará de acuerdo con lo establecido en esta ley y de conformidad con (entre otros) los principios de participación de la ciudadanía en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales y de transparencia, desarrollo de la ética pública y adecuación a los principios de buen gobierno.

Dentro de las competencias propias de los municipios incorpora la ordenación y gestión de estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y acceso a las nuevas tecnologías, Administración electrónica, racionalización y simplificación de procedimientos. En particular, la promoción en el término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Artículo 17).

Regula el derecho a participar en la identificación, elaboración, gestión y evaluación de políticas públicas locales, así como en los asuntos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, en los reglamentos orgánicos municipales, en los reglamentos orgánicos de participación ciudadana, siempre que se trate de municipios de gran población, y en las ordenanzas o reglamentos correspondientes, en el caso de los municipios de régimen común y a que se garantice el ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana previstos en la legislación y en las ordenanzas municipales (Artículo 43).

Dedica un título completo con un extenso articulado (Título VI. Gobierno Abierto, Transparencia, Datos Abiertos y Participación Ciudadana) a todo lo relacionado de gobierno abierto, la transparencia de las entidades locales y la participación ciudadana.

El *capítulo I* de disposiciones generales recoge y encuadra la materia de buen gobierno y gobierno abierto y determina el ámbito de la aplicación de la ley.

El *capítulo II* aborda la regulación de las obligaciones de publicidad activa que deberán atender los municipios vascos con un desglose por ámbitos materiales que alcanza un detalle y una exhaustividad que no es habitual en otras regulaciones comparables, modulándose no obstante estas exigencias en la Disposición Transitoria quinta de la Ley en la que se escalona su aplicabilidad en función de los umbrales de población que tenga cada municipio.

En lo relativo a la información institucional y organizativa se incluyen los Planes y programas de sus diferentes estructuras organizativas, identificando los objetivos concretos de estos, medios y tiempo previsto para su concreción, y su grado de cumplimiento y resultados, que deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada administración local competente y establece la obligatoriedad de dar a conocer los modos de interacción comunicativa de sus cargos electos y directivos y los diferentes canales por los que se ofrecen los servicios de

atención a la ciudadanía y los diferentes canales por los que se puede ejercer la participación ciudadana (Artículo 52).

Las obligaciones mínimas de transparencia incluyen la memoria y conclusiones del proceso de participación ciudadana, cuando lo hubiere y los procesos participativos iniciados, en curso y concluidos. En particular, los informes en relación con tales procesos (Artículo 53).

El *capítulo III* aborda determinadas reglas generales sobre el derecho de acceso a la información pública así como las reclamaciones que se pueden formular frente a las denegaciones de acceso a tal información, optando la ley por la resolución de las reclamaciones en un Órgano, Consejo o Autoridad específica e independiente.

Dentro de los principios en materia de acceso a la información pública se incluye el derecho de acceso a la información pública, como presupuesto del control democrático de los poderes públicos locales y de la rendición de cuentas de los responsables y las responsables públicos de tales instituciones, se ejercerá a través de procedimientos inspirados en el antiformalismo y la sencillez en su desarrollo (Artículo 62).

El *capítulo IV* trata de la participación ciudadana con una regulación que se inclina claramente por una profundización de los instrumentos de participación ciudadana en clave al buen gobierno en el ámbito local en Euskadi. Parte de un reforzamiento del derecho de participación ciudadana y de una construcción de los procesos de participación deliberativa a través de los acuerdos de deliberación participativa así como de la vertebración de la participación ciudadana en los procesos de impulso, elaboración y aprobación de ordenanzas e identificación de compromisos de gasto público en los presupuestos municipales y recoge una amplia regulación de:

- ✓ Las consultas ciudadanas en el ámbito local con diferenciación de lo que son consultas populares con otro tipo de modalidad de consulta como son las consultas sectoriales o las realizadas en un ámbito territorial limitado y las consultas ciudadanas abiertas.
- ✓ Las entidades de participación ciudadana.
- ✓ El registro de entidades ciudadanas.

## **6. RETOS EMERGENTES QUE PLANTEA LA LEY 2/2016, DE 7 DE ABRIL, DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI.**

La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi tiene como finalidad garantizar el gobierno abierto de los municipios vascos como medio de reforzar la calidad institucional y de establecer un nuevo marco de relación entre los distintos niveles locales de gobierno de Euskadi y la propia ciudadanía. Los medios que se recogen para garantizar el gobierno abierto se concentran en la promoción de la transparencia y cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, el acceso a la información pública y el desarrollo de instrumentos y cauces de participación ciudadana.

Estos medios permiten ofrecer a la ciudadanía información fehaciente sobre cómo ejercen sus funciones los gobiernos locales, qué políticas públicas emprenden y de qué manera gestionan los recursos públicos facilitando de ese modo la rendición de cuentas de las y los responsables públicos locales.

Define los conceptos de transparencia, publicidad activa y participación ciudadana, indicando sobre este último que es el conjunto de procedimientos, canales y órganos institucionales así como instrumentos o medios de escucha activa para la intervención de la ciudadanía en la identificación, diseño, ejecución y evaluación

Establece 6 objetivos que implican otros tantos retos emergentes a los que pretende dar respuesta:

1. Articular un modelo integrado de gobierno local que se ensamble correctamente con los diferentes niveles territoriales de gobierno, especialmente con la Comunidad Autónoma y con los Territorios Históricos.

✓ Dotar de visibilidad institucional al municipio en el sistema de poderes públicos vascos.

2. Reforzar la autonomía municipal.

✓ Subrayar el refuerzo de la autonomía municipal que se alinea directamente con la posición central del municipio como instancia de gobierno local con un plus adicional de legitimidad democrática directa.

✓ Asignar al municipio un amplio abanico de poderes que se proyectan sobre un sistema de competencias propias configurado como un estándar mínimo de garantía y autonomía municipal.

3. Garantizar la sostenibilidad financiera de los municipios.

✓ Disponer una financiación adecuada para un correcto ejercicio de sus competencias municipales.

4. Diseñar un sistema propio de gestión de los servicios obligatorios.

5. Fomentar la posición de administración de proximidad que tiene el municipio en relación con la ciudadanía.

6. Fortalecer el sistema democrático local.

El reto emergente y finalidad última de esta Ley es, por lo tanto, dotar al municipio vasco de visibilidad institucional en el sistema de poderes públicos vascos, defendiendo su identidad propia asegurándole tanto su autonomía política como una financiación adecuada y reconociéndole capacidad de interlocución directa con el resto de los poderes públicos territoriales, estableciendo los mecanismos oportunos y pertinentes de cooperación entre instituciones.

## **7. ESCENARIOS DE OPORTUNIDAD Y ESTRATEGIAS DE ÉXITO QUE PLANTEA LA LEY 2/2016**

La aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi plantea un conjunto de *escenarios de oportunidad* para el nivel de la Administración Pública más próximo a la ciudadanía:

*1. Garantiza el derecho de las Entidades Locales a participar en aquellas cuestiones relacionadas con la regulación de sus competencias.*

Garantiza el derecho de las Entidades Locales a participar activamente tanto en los procesos de elaboración de normas de los distintos niveles de gobierno de las instituciones vascas competentes que incidan directamente sobre sus competencias propias como en todos aquellos programas, proyectos, planes o políticas públicas que vayan a ser puestos en marcha por las instituciones vascas competentes y afecten o puedan hacerlo a su autonomía, lo cual deberá lógicamente articularse en uso de las facultades de autoorganización propias de cada nivel

institucional de gobierno. La creación de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, órgano conformado exclusivamente por representantes municipales, que se configura como mecanismo de alerta temprana para advertir al Gobierno Vasco de aquellos “procesos normativos” que afecten a competencias propias de los municipios y lesionen, por tanto, la autonomía municipal (mediante un sistema de comisión bilateral para corregir potencialmente tales desviaciones) puede ser considerada la fórmula institucional más avanzada en el Estado de garantía de la autonomía local frente a la intervención de la Comunidad Autónoma. Esta prevista, asimismo, su traslación (dentro de las potestades de autoorganización de tales entidades) al ámbito de los Territorios Históricos (Jiménez Asensio, 2015).

*2. Fortalece la figura del municipio en el sistema institucional vasco y en la arquitectura político-financiera de Euskadi.*

Es una norma integral en el sentido de que resalta la posición institucional del municipio vasco tanto en el ámbito de la acción pública como en el de la financiación. Es coherente con la filosofía y contenidos de la Carta Europea de Autonomía Local que opta por configurar a los municipios como niveles de gobierno en situación de (relativa) paridad con el resto de niveles de gobierno propios que operan en Euskadi, ensamblando de una manera armónica al municipio en ese entramado institucional con los otros dos niveles institucionales de Euskadi, culminado así el proceso de institucionalización interna de ésta.

*3. Reivindica el principio de autonomía y la legitimidad democrática de los representantes políticos municipales para gestionar las entidades locales.*

Pretende garantizar el gobierno abierto de las entidades locales como medio para reforzar la calidad institucional y establecer un nuevo marco de relación entre los distintos niveles locales de gobierno de Euskadi y la propia ciudadanía vinculando normativamente el gobierno abierto con la efectiva rendición de cuentas los responsables públicos locales (Marcos, Concepción 2016).

*4. Dota a las Entidades Locales de herramientas para gestionar eficaz y eficientemente el gobierno municipal.*

Incorpora el Título VI “Gobierno abierto. Transparencia, datos abiertos y participación ciudadana”, de extenso contenido en el que se regula en profundidad esta materia en el ámbito local para garantizar el principio de legitimidad democrática de sus representantes, de la política en general y las instituciones, con especial incidencia en relación con la participación ciudadana y con relevantes avances en relación a la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

*5. Facilita el ejercicio del control del poder, de la actividad político-institucional y de la actuación administrativa de los entes locales y garantiza la rendición de cuentas de los representantes públicos y el escrutinio de su gestión por la ciudadanía.*

i. La información que se incluya en las sedes electrónicas o en cualquier otro tipo de formato deberá ser veraz, de fácil acceso, no discriminatoria, clara, sencilla y concisa, así como articularse a través de mensajes entendibles por la ciudadanía, utilizando especialmente vídeos, gráficos, fotos, dibujos y cualquier otro medio de composición de la página o del soporte documental que pueda ayudar a comprender mejor a la ciudadanía el alcance de la información proporcionada.

ii. Las representaciones gráficas de la publicidad activa serán el medio de publicidad activa preferente en aquellas materias o datos de notable complejidad. En todo caso, serán de uso

preceptivo en cualquier información de carácter económico-financiero, así como en toda aquella que tenga por objeto el uso de recursos públicos, la priorización de políticas públicas, la satisfacción ciudadana por los servicios públicos o cualquiera otra que pueda mostrarse estadísticamente o a través de porcentajes.

iii. La información que se provea por las administraciones locales deberá ser accesible fácilmente para cualquier tipo de persona, gratuita, oportuna en el tiempo, de calidad contrastada, segura, multicanal, multiformato y reutilizable, y habrá de garantizarse la interoperabilidad, apertura de datos y la reutilización de la información. Apuesta por la disponibilidad y accesibilidad de los datos a costes razonables de reproducción, modificación e integración con otros datos, así como el fomento de la libre utilización, reutilización y redistribución de la información pública en los términos de la legislación básica (Marcos, Concepción 2016).

iv. Amplía los medios de publicidad activa a otros medios diferentes de la web institucional o sede electrónica, al objeto de que la información pueda ser conocida por aquel segmento de la población que no tenga acceso a medios electrónicos, y especialmente por aquellos colectivos o personas que no dispongan de recursos, medios o conocimientos para navegar por Internet, para que puedan acceder a la misma información y ejercer los mismos derechos que cualquier persona o colectivo. A tales efectos, la Administración pública, dentro de los recursos tecnológicos y económicos disponibles, les procurará los medios de publicidad activa o les proporcionará las herramientas para que puedan acceder a la misma información y ejercer los mismos derechos que cualquier persona o colectivo.

v. Estructura la publicidad activa por categorías más adecuadas al ámbito local. La información sujeta a obligaciones de publicidad activa se estructura en categorías que se adecúan específicamente a la organización y funcionamiento de las entidades locales, permitiendo, en consecuencia, una mayor accesibilidad (Marcos, Concepción 2016).

vi. Impone la elaboración, en el primer trimestre del año natural, de un informe sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en torno a la publicidad activa y acceso a la información pública durante el año natural inmediatamente anterior, con una gran amplitud de extremos a valorar, destacando en relación con el ejercicio del derecho de acceso el extenso número de indicadores que se utilizan (Marcos, Concepción 2016).

## **6. *Integra una apuesta decidida por la participación ciudadana.***

Esta apuesta se basa en reforzamiento del derecho de participación ciudadana y de una construcción de los procesos de participación deliberativa a través de los acuerdos de deliberación participativa así como de la vertebración de la participación ciudadana en los procesos de impulso, elaboración y aprobación de ordenanzas e identificación de compromisos de gasto público en los presupuestos municipales que se concreta en torno a dos ejes:

i. Los procesos de deliberación participativa para la escucha activa por la entidad local.

ii. El contraste de argumentos y motivaciones resultantes de un debate público integrado en un proceso de decisión o formulación y adopción de una política pública, concretando la determinación de su contenido.

La reciente aprobación de esta Ley y el corto periodo de tiempo transcurrido desde ese momento, únicamente nos permiten vislumbrar algunas de las posibles *estrategias de éxito* que pueden llegar a implementarse para desarrollar en toda su potencialidad los avances que este texto legal contempla en materia de gobierno abierto (Transparencia, datos abiertos y participación ciudadana):

1. Proporcionar por parte de niveles superiores de la Administración y de EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) la asistencia técnica, la información y el asesoramiento necesarios para garantizar que el enfoque a seguir, los formatos a utilizar, la estructura de presentación, la planificación de prioridades y el propio procedimiento de integración progresiva de los principios del gobierno abierto son los idóneos para garantizar una gestión local realmente abierta basada en la comunicación y rendición de cuentas permanentes.
2. Garantizar y respetar en la práctica el principio de proporcionalidad contemplado en la ley y basado en la segmentación de los ritmos y niveles de cumplimiento de las obligaciones en materia de gobierno abierto bajo criterios poblacionales y temporales: Secuenciación de su entrada en vigor en función del tramo de población, en plazos de cinco, cuatro, tres y dos años, entre 2.000 y 5.000, entre 5.000 y 10.000, entre 10.000 y 20.000 y para aquéllos con una población superior a 20.000 respectivamente y falta de sujeción de los municipios de hasta 2.000 habitantes y sus entidades instrumentales.
3. Constituir el Órgano, Consejo o Autoridad específica e independiente encargado de dirimir las reclamaciones que se puedan formular frente a las denegaciones de acceso a la información pública.
4. Incorporar en la práctica un mayor carácter imperativo a las obligaciones legales establecidas en todo lo concerniente a la apertura de datos y la reutilización de la información.
5. Adaptar la estructura político-organizativa de las Entidades Locales para facilitar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley en lo referente a Gobierno Abierto, transparencia, publicidad activa, apertura de datos públicos, rendición de cuentas y participación ciudadana.
  - a. Asignación de Personal directivo público profesional (en los municipios de más de 40.000 habitantes) encargado de:
    - ✓ Impulsar la administración electrónica, la transparencia y el gobierno abierto, así como la escucha activa y la participación ciudadana, en su ámbito de actuación.
    - ✓ Garantizar la rendición de cuentas en aquellas materias atribuidas a su gestión.
    - ✓ Promocionar la innovación permanente en su área, organismo autónomo o entidad de actuación.
    - ✓ Establecer el seguimiento y evaluación de las políticas y del personal asignado a su área, organismo o entidad.
    - ✓ Cualquier otra que, a través de la estructura organizativa que se adopte por cada entidad local, se les puedan asignar, por su proximidad material o por la especial cualificación del personal, y que deban desarrollar de manera complementaria.
  - b. Contratación de asistencia técnica externa especializada.
  - c. Asistencia coordinada y compartida a través de entidades de naturaleza, ámbitos y competencia supralocal (Mancomunidades, Cuadrillas, etc.)
6. Compatibilizar de manera óptima y efectiva los principios del Gobierno Abierto con la opción recogida en la Ley (en aquellos casos en los que mediante acuerdos establecidos por mayoría absoluta del número legal de sus miembros o porque el ordenamiento jurídico o el reglamento orgánico municipal establezcan lo contrario) de no dar publicidad a las sesiones del pleno del Ayuntamiento y de la junta de gobierno local.
  - a. Elaboración de protocolos y manuales de uso (adaptados a las diferentes realidades que coexisten en el ámbito local vasco) que faciliten e integren la:

- ✓ Elaboración de Códigos de Conducta o Códigos de Buen Gobierno.
  - ✓ Elaboración de cartas de servicios.
  - ✓ Implementación de métodos efectivos de rendición de cuentas y evaluación de políticas públicas (incluidas las políticas de participación).
  - ✓ Integración de la transversalidad como uno de los ejes operativos a través de los cuales se articulan las políticas públicas.
  - ✓ Elaboración de programas anuales de participación.
  - ✓ Diseño e implementación de modelos de presupuestos abiertos.
  - ✓ Incorporación de los principios generales de publicidad activa.
  - ✓ Desarrollo de estrategias de apertura eficaz de datos públicos y de reutilización de la información.
  - ✓ Puesta en marcha una estrategia definida de escucha activa en las redes sociales y adopción de una serie de iniciativas para facilitar la participación institucional en las redes sociales.
7. (Re)definir el modelo de participación de las diferentes Entidades Locales derivado del desarrollo del articulado previsto en la Ley.

Un Modelo o Marco General de Participación integral e integrado en la gestión municipal dotado de orden, basado en una decidida apuesta por la participación ciudadana y que cuente con un creciente número de espacios, procesos y experiencias en diferentes ámbitos de su gestión municipal que tenga como principales características ser:

- b. Un modelo que guarde absoluta coherencia con todas aquellas iniciativas desarrolladas en materia de Buen Gobierno, Gobierno Abierto, transparencia, etc. desde las diferentes Áreas de Gobierno del Ayuntamiento.
- c. Un modelo que sea capaz de reducir y/o neutralizar las limitaciones identificadas en las iniciativas y experiencias desarrolladas hasta la fecha.
- d. Un marco general o modelo propio que posibilite una mejora en la planificación, coordinación y comunicación de las diferentes actividades que en materia de participación ciudadana se desarrollan desde esta institución.
- e. Un modelo que huya de prácticas que fomenten y/o favorezcan el partidismo y la confrontación, trabaje en base a proyectos e iniciativas concretas y de interés para la sociedad y permita visualizar un impacto real en el corto/medio plazo sobre las decisiones que se adopten. Procesos y espacios de colaboración plurales, abiertos e inclusivos que permitan una participación numéricamente amplia y socialmente diversa y basada en canales y espacios de colaboración diversos, organizados, planificados y bien estructurados.
- f. Un innovador modelo de participación que se marque como objetivo primordial convencer a la ciudadanía de que participar es útil y efectivo personal y socialmente y que se sustente en la planificación y posterior implementación de procesos participativos:
  - ✓ Inclusivos porque contemplen dinámicas y canales de recepción de propuestas de personas y grupos de interés diversos.
  - ✓ Transparentes, al trasladar fielmente los consensos y disensos sobre la materia, y los recursos empleados para conseguirlo.
  - ✓ Accesibles, que acerquen la información resultante de modo comprensible para la ciudadanía.
  - ✓ Que conciten la cooperación entre agentes, sirviéndose de canales y medios para llegar al máximo de colectivos a partir de intermediarios interesados en la misma

finalidad, evitando la duplicidad de esfuerzos y medios y el consumo de recursos no esenciales.

- ✓ Ejemplificadores que sirvan como buena práctica por su eficacia y el respeto a los principios básicos de un proceso de cocreación real con la ciudadanía.
  - ✓ Propiciadoras de una participación numéricamente amplia y socialmente diversa.
  - ✓ Operativas y eficaces al permitir visualizar el impacto real de las iniciativas participativas en el corto/medio plazo sobre las decisiones finales que al respecto se adopten.
8. Dotarse de los mecanismos y metodologías (Reglamentos, ordenanzas, acuerdos municipales, etc.) que garanticen el derecho a participar recogido en la Ley de las plataformas, foros o redes ciudadanas presenciales y/o virtuales que, constituidas circunstancialmente, carezcan de personalidad jurídica, siempre que cumplan los requisitos recogidos en la presente ley.
  9. Establecer políticas de pedagogía y fomento de la cultura política coordinadas entre los diferentes niveles de la Administración Pública y dirigidas a los diferentes sectores de la población.
  10. Integrar en la práctica cotidiana el principio de corresponsabilidad ciudadana dentro de los deberes y responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas de un municipio establecido en el artículo 44.

La capacidad de las entidades locales para atender y priorizar las demandas de la población y su eventual potencialidad para crear espacios que permitan la inclusión y el debate público, convierten al nivel más cercano a la ciudadanía y sus intereses, el Gobierno Local, en un escenario idóneo para la generación de sistemas más accesibles, transparentes y bidireccionales que posibiliten una mejora de la eficacia y eficiencia en la gestión pública.

La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi representa un modelo de configuración de la autonomía municipal sobre bases muy firmes, que será tomado (al menos en parte) como referencia obligada para reforzar el nivel local de gobierno en otros ámbitos territoriales (Jiménez Asensio, 2015).

Establece un marco idóneo y garantiza la incorporación de los principios del gobierno abierto de todos los municipios y del resto de entidades locales como medio para reforzar la calidad institucional y establecer un nuevo marco de relación entre los distintos niveles locales de gobierno de Euskadi y la propia ciudadanía.

Ha llegado el momento de dotar a las entidades locales de las medidas y los recursos necesarios para facilitar una transición progresiva, eficiente y eficaz que permita pasar de la teoría a la práctica.

Ahora los diferentes niveles de gobierno deben hacer efectiva su puesta en marcha. A partir de esas bases normativas la autonomía local en Euskadi deberá, desplegar toda su potencialidad. Este es el gran reto inmediato y mediato del gobierno local vasco.

Consenso, convencimiento, recursos, paciencia y, sobre todo, tiempo, serán algunas de las claves que dirimirán su éxito o fracaso. El mencionado tiempo y sus circunstancias nos darán o quitarán la razón.

## **8. REFERENCIAS**

Asociación de Municipios Vascos EUDEL (2013): Código de Conducta, Buen Gobierno y Compromiso con la Calidad Institucional de la Política Local Vasca.

- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2012): “La transversalidad como elemento de mejora en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz” Vitoria-Gasteiz, Departamento de Función Pública, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Bazko, Peru y Etzanobe, Elixabete (2005): “Ley Municipal de Euskadi: ¿Esta vez sí? Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas nº 8, pp. 73. ISSN: 2173-6405.
- Bralker, Brian (2012): “The open source problem solvers creating government 2.0” disponible en: <http://www.guardian.co.uk/technology/2012/may/03/open-source-problem-solvers-government>
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010): “Open Government: Gobierno Abierto” Alcalá La Real (Jaén), Algón Editores.
- Congreso de Poderes Locales y regionales del Consejo de Europa (2012): “Carta Europea de la Autonomía Local” disponible en: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2561179&SecMode=1&DocId=2045812&Usage=2>
- Cruz-Rubio y Ramírez-Alujas (2012): “Hacia una definición de políticas públicas abiertas” disponible en: <http://www.gigapp.org/es/blog/137>
- Etxebarria Etxeita, Ignacio Javier (2016): “Aproximación a los contenidos de la Ley 2/2016 de 7 de Abril de Instituciones Locales de Euskadi”.
- Francoli, Mary (2011): “What makes Governments “Open”?” JEDEM.
- Guardián, Carlos (2011): “Open Government: Una nueva manera de entender las AA.PP.” en Revista Más Poder Local, nº 6, 48-50.
- Geiger, Christian P. y Von Lucke Jorn (2012): “Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)”, JEDEM.
- Hepburn, Paul (2012): “Is this local e-democracy? How the online sphere of influence shaped local politics, JEDEM.
- Jiménez Asensio, Rafael (2016): “La Ley Municipal de Euskadi: Primeros apuntes” disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/04/10/laley-municipal-de-euskadi-primeros-apuntes/>
- Knell, Noelle (2012): “5 Best Practices for Open Local Government” disponible en: <http://www.govtech.com/policy-management/5-Best-Practices-Open-Local-Government.html>
- Innerarity, Daniel (2015): “La política en tiempos de indignación”. Galaxia Gutemberg. Ley 711985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
- Li, Ben (2010): “To e- or not to e-“, JEDEM.
- Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi.
- Maier-Rabler, Ursula y Huber Stefan (2011): “Open: The changing relation between citizens, public administration, and political authority”, JEDEM.
- Marcos Acuña, Concepción (2016): “10 Medidas (reales) de Gobierno abierto en la nueva Ley de Instituciones Locales de Euskadi” disponible en: <http://www.novagob.org/blog/view/186886/10-medidas-reales-de-gobierno-abierto-en-la-nueva-ley-de-instituciones-locales-de-euskadi>
- Megele, Claudia (2012): “How to move from local e-government to collaborative e-governance” disponible en: <http://www.guardian.co.uk/local-government-network/2012/may/08/local-government-e-citizenship>
- Megele, Claudia (2012): “Local government in 2020: challenges and opportunities” disponible en: <http://www.guardian.co.uk/local-government-network/2012/apr/11/local-government-2020-challenges-opportunities>

- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011): “Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas” disponible en:  
<http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/332/>
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011): “Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el inevitable camino que viene. Reflexiones seminales”. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Razquin Lizarraga, M.M. (2014): “La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco; la necesidad perentoria de una Ley municipal de Euskadi”. Revista Vasca de Administración Pública, nº especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014. ISSN: 0211-9560, pp. 2505-2526.
- Red de municipios digitales de Castilla y León Junta de Castilla y León (2010): “Open Government. 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto” disponible en:  
<http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/244/716/Open%20Government.%2010%20ideas%20para%20hacer%20tu%20Ayuntamiento%20abierto.pdf>
- Roa Juanma (2016): “La Transparencia Dinámica, el factor fuerza del gobierno abierto”. Blog Juanma Roa: Comunicación Política y Gobierno Abierto.
- Williamson, Andy (2011): “Disruption and Empowerment. Embedding citizens at the Heart of Democracy”, JEDEM.
- Yu, Harlan y Robinson, David (2012): “The new ambiguity of Open Government”, University of California.