



UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

PROGRAMA DE DOCTORADO

“SOSTENIBILIDAD Y PAZ EN LA ERA POSGLOBAL”

DEPARTAMENTO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO Y POLÍTICA

TESIS DOCTORAL

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ERA DIGITAL: POSIBILIDADES Y RIESGOS

AUTOR: JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT

DIRECTOR: DR. JESÚS BALLESTEROS LLOMPART

DIRECTORA: DRA. ENCARNACIÓN FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ

VALENCIA, 2019

JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ERA DIGITAL: POSIBILIDADES Y RIESGOS

*“Nadie es una isla, completo en sí mismo;
cada hombre es un pedazo de continente, una parte de la tierra;
si el mar se lleva una porción de tierra, toda Europa queda disminuida,
como si fuera un promontorio, o la casa de uno de tus amigos, o la tuya propia.
La muerte de cualquier hombre me disminuye porque estoy ligado a la humanidad;
por consiguiente nunca hagas preguntar por quién doblan las campanas:
doblan por ti”*

*Meditation XVII. Devotions upon emergent occasions; and, Death's duel,
Vintage Books, New York, 1999*

John Donne

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer a mis directores de tesis doctoral, D. Jesús Ballesteros Llompart, catedrático emérito de Filosofía del Derecho y Filosofía Política, y a Dña. Encarnación Fernández Ruiz-Gálvez, catedrática de Filosofía del Derecho y Filosofía Política, por todas las enseñanzas que me han dedicado a lo largo de estos años de investigación. Enseñanzas que van mucho más allá de realizar una investigación académica. Fruto de todas ellas es esta tesis doctoral. Muchas gracias por sus constantes y provechosos consejos y enseñanzas a lo largo de estos años.

Agradezco también al, inicialmente, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y posteriormente denominado Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades por la financiación recibida para desarrollar mi trabajo al ser contratado por la Universitat de València en base a las ayudas para formación de profesorado universitario (FPU), siendo mi referencia de concesión FPU014/02451¹. Así como también agradezco el apoyo recibido desde la Università degli Studi di Roma Tor Vergata, en especial a Agata Cecilia Amato Mangiameli, professore Ordinario di Filosofia del diritto e di Informatica giuridica, por ser la investigadora responsable de mi periodo investigador y por darme todas las facilidades del mundo para que pudiera desarrollar satisfactoriamente mi trabajo en Roma. En consecuencia, hago público mi agradecimiento por haberme permitido realizar una estancia de investigación entre septiembre y diciembre de 2017, también financiada por el, en esa fecha denominado, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (referencia EST16/00548)², por lo que reitero mi gratitud. En virtud de esta estancia tuve la posibilidad de acceder a una extraordinaria selección de fuentes bibliográficas, además de hacer posible el intercambio de ideas y opiniones con otros excelentes investigadores en el área de la filosofía jurídica y política.

¹ Resolución de 20 de agosto de 2015, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se conceden ayudas para contratos predoctorales para la formación de profesorado universitario, de los subprogramas de Formación y Movilidad dentro del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad.

Publicada en el BOE del viernes 28 de agosto de 2015 (Sec. III. Pág. 76639).

² Resolución de 4 de abril de 2017, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se conceden ayudas de movilidad para estancias breves en otros centros españoles y extranjeros y para traslados temporales a centros extranjeros a beneficiarios del subprograma de formación del profesorado universitario.

Igualmente agradezco el apoyo brindado por la Universitat de València, especialmente a todos los compañeros del Departamento de Filosofía del Derecho y Política, tanto al personal docente como al de administración y servicios, por su excelente trato, amabilidad y predisposición a ayudarme siempre. Debería nombrarlos a todos ya que a lo largo de estos años de trabajo en la Universitat de València de todos ellos he recibido un trato excelente, pero sería injusto no mencionar expresamente a aquellos profesores con los que he compartido responsabilidad docente. Así, en el desempeño del aprendizaje de la que es la función por antonomasia del profesor universitario, agradezco de nuevo las enseñanzas de la profa. Encarnación Fernández Ruiz-Gálvez con la asignatura Derechos Humanos, del prof. Ernesto Vidal Gil con la asignatura Filosofía del Derecho y, por supuesto, de la profa. Emilia Bea Pérez a la que agradezco que haya querido regalarme el compartir docencia durante años conmigo tanto en Teoría del Derecho como en Derechos Humanos: Derechos Sociales.

Por último, y como no podía ser de otra manera, agradezco el apoyo de todos mis amigos y familiares a lo largo de estos años en el desarrollo de mi tesis doctoral. Destacando sobre todos ellos a mi hermano y a mi madre por su infinito cariño y comprensión, además de a mi padre, q.e.p.d., al que siempre trato de honrar con mis acciones y comportamiento. Especialmente a él va dedicado mi esfuerzo y labor que han culminado en el presente trabajo.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN.....	15
OBJETIVOS.....	16
METODOLOGÍA.....	18
ESTRUCTURA.....	19
SOMMARIO.....	21
RESUMEN.....	23
SUMMARY.....	25
LISTA DE ABREVIATURAS.....	27
LISTA DE TABLAS.....	31
INTRODUCCIÓN.....	33

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CORAZÓN DE LA DEMOCRACIA.....	43
1.1. ¿Qué es la participación ciudadana? Problemas en la definición.....	49
1.1.1. Naturaleza de la participación ciudadana.....	52
1.1.2. Dimensiones de la participación ciudadana.....	54
1.1.3. Factores positivos de la participación ciudadana.....	55
1.2. Democracia y participación ciudadana.....	59
1.3. Conjugar representación política y participación ciudadana.....	62
1.4. Recorrido histórico de la participación ciudadana.....	69
1.5. La trascendencia de lo local en la participación ciudadana.....	79

CAPÍTULO II. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	85
2.1. La participación ciudadana a nivel internacional.....	87
2.1.1. La participación como derecho humano.....	89
2.1.2. La participación en la Unión Europea.....	101
2.2. La participación a nivel estatal.....	106
2.2.1. La participación en la Constitución Española de 1978.....	107
2.2.2. Repaso a la normativa estatal en materia de participación.....	120
2.3. La participación a nivel autonómico.....	134
2.3.1. Comunidad Valenciana.....	136
2.3.2. Andalucía.....	145
2.3.3. Aragón.....	148
2.3.4. Asturias.....	151
2.3.5. Baleares.....	152
2.3.6. Canarias.....	155
2.3.7. Cantabria.....	158
2.3.8. Castilla-La Mancha.....	160
2.3.9. Castilla y León.....	161
2.3.10. Cataluña.....	162
2.3.11. Comunidad de Madrid.....	167
2.3.12. Comunidad Foral de Navarra.....	169
2.3.13. Extremadura.....	171
2.3.14. Galicia.....	173
2.3.15. La Rioja.....	175
2.3.16. País Vasco.....	175
2.3.17. Región de Murcia.....	179
2.4. La participación a nivel local.....	180
2.5. Evaluación normativa en materia de participación ciudadana.....	183
2.6. Análisis de la participación ciudadana desde la perspectiva de otros países.....	185
2.6.1. Perspectiva jurídica.....	185
2.6.2. Perspectiva de los mecanismos participativos.....	187
 CAPÍTULO III. LOS OBSTÁCULOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	 191
3.1 La corrupción y sus efectos secundarios.....	197

3.1.1	Apatía.....	200
3.1.2	Egoísmo.....	202
3.1.3	Desconfianza.....	204
3.2	Los populismos.....	206
3.2.1	Elementos del populismo.....	208
3.2.2	La desafección política como alimento de los populismos.....	216
3.2.3	Populismo, demagogia y democracia.....	221
3.2.4	Los tiempos del populismo.....	225
3.3	La exclusión política de la ciudadanía.....	228
3.3.1	Paternalismo.....	228
3.3.2	Clientelismo.....	229
3.3.3	Sectarismo.....	230
3.3.4	Partidocracia.....	230
3.3.5	Grupos de presión.....	233

CAPÍTULO IV. LOS ELEMENTOS CLAVE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA... 235

4.1	Gobierno abierto.....	236
4.2	Buen gobierno.....	238
4.3	Transparencia.....	240
4.4	Rendición de cuentas.....	242
4.5	Educación.....	243
4.6	Asociaciones.....	246
4.7	El impulso de las nuevas generaciones a la participación.....	249
4.8	La protección del medioambiente como aspecto participativo.....	251
4.9	Responsabilidad.....	253
4.10	Voluntad política.....	255

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO V. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRÁCTICA..... 261

5.1	Niveles de participación ciudadana.....	262
5.1.1	Información.....	263
5.1.2	Comunicación.....	265

5.1.3	Consulta.....	266
5.1.4	Deliberación.....	267
5.1.5	Decisión.....	271
5.2	Mecanismos participativos.....	272
5.2.1	Ámbito de aplicación general.....	277
5.2.1.1.	Referendo.....	278
5.2.1.2.	Plebiscito.....	285
5.2.1.3.	Iniciativa popular.....	285
5.2.1.4.	Revocación de mandato.....	288
5.2.1.5.	Apelación de sentencia.....	290
5.2.2	Ámbito de aplicación local.....	291
5.2.2.1.	Asamblea abierta.....	291
5.2.2.2.	Foros de consulta.....	292
5.2.2.3.	Paneles ciudadanos.....	292
5.2.2.4.	Núcleos de intervención participativa.....	292
5.2.2.5.	Encuestas deliberativas.....	294
5.2.2.6.	Presupuestos participativos.....	295
5.2.2.7.	Los consejos consultivos de entidades.....	300
5.2.2.8.	Audiencias ciudadanas.....	302
5.2.2.9.	Procesos participativos derivados de la Agenda 21.....	303
5.3	Formas no convencionales de participación.....	304

CAPÍTULO VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INTERNET: ESTUDIO DE LA E-DEMOCRACIA.....	307
6.1. El impulso de las redes sociales a la participación ciudadana.....	319
6.2. La E-democracia como avance participativo aparente.....	323
6.3. Acerca del voto electrónico.....	330
6.4. Inteligencia Artificial y participación ciudadana.....	339

TERCERA PARTE

CAPÍTULO VII. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (I): SU RELACIÓN CON LA POSVERDAD.....	363
--	------------

7.1. La participación ciudadana como un <i>lugar común</i>	365
7.2. Acotando el concepto de posverdad.....	373
7.3. El proceso que ha desembocado en la política de la posverdad.....	376
7.4. La posverdad participativa.....	388
7.5. Posverdad y relato.....	393

CAPÍTULO VIII. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (II):

SU RELACIÓN CON LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA SOCIEDAD.....	397
8.1. Gentrificación.....	399
8.2. Turistización.....	402
8.3. Despoblación rural.....	403
8.4. Inmigración.....	406
CONCLUSIONES.....	409
CONCLUSIONI.....	417
BIBLIOGRAFÍA.....	425
ANEXO I (NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA).....	465
ANEXO II (TABLA INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES).....	483

PRESENTACIÓN

«Participación ciudadana en la era digital: posibilidades y riesgos». Ese es el título de la tesis doctoral que se desarrollará en las próximas páginas. La participación ciudadana, hete aquí un tema que no resulta indiferente a nadie. En esta era que nos corresponde se produce una evolución en muchos aspectos, y el político, y por ende el participativo, no es una excepción. Y haremos especial hincapié en el escenario en el que se plasma en mayor medida esa participación ciudadana que es, sin lugar a dudas, el ámbito local. Todos tenemos nuestro domicilio en alguna localidad, de mayor o menor tamaño, y guardamos una vinculación política con nuestro entorno en tanto que ciudadanos. En consecuencia, la participación política que desarrollamos a lo largo de nuestra vida guarda una estrecha relación con aquellas instituciones más próximas, por tanto las locales. No es un tema, por consiguiente, ni extraño ni ajeno para nadie. Por eso una cuestión que se ha tenido en cuenta en la elaboración de esta tesis doctoral es que se pretende que sea un estudio «para ser leído». Es decir, que además de las notas científicas que caracterizan a todo trabajo académico, y que en este no se pretenden eludir, se ha tratado de presentar un trabajo que se pueda leer desde diversas perspectivas y grados de conocimiento de la materia, no acotando sus razonamientos a cuestiones puramente doctrinales ni realizando grandes pasos en el desarrollo del

estudio dando por hecho el conocimiento previo de muchos aspectos. Se trata de un trabajo pausado, fruto de la reflexión, pero sin perder de vista su carácter público. Siendo además producto de una investigación financiada por el Ministerio de Educación del Gobierno de España, se es consciente de la responsabilidad para con la sociedad que implica desarrollar este tipo de trabajo, por lo que, al menos esa es la pretensión, no se ha tratado de focalizar el tema desde un punto de vista muy concreto y puntual y, por tanto, alejado del debate global de la cuestión. Al contrario, el enfoque es muy amplio a conciencia para mostrar aspectos desde muy diversos puntos de vista.

El tema propuesto, centrado en la importancia de la participación ciudadana para el correcto funcionamiento de la democracia y en la hipótesis de que la participación en el nivel local es la base para el desarrollo de una cultura política participativa, reviste un interés, una relevancia y una actualidad crecientes. La viabilidad del proyecto se basaba en la abundante bibliografía existente sobre esta temática, así como en la posibilidad de tener acceso a fuentes documentales y a datos de campo recogidos por las instituciones locales y autonómicas para ser estudiadas y analizadas.

La formación del doctorando resultaba especialmente adecuada para el desarrollo de este proyecto puesto que a la licenciatura en Derecho en la Universidad CEU-Cardenal Herrera obtenida en 2009 agregaba la licenciatura en Ciencias Políticas y de la Administración en la Universitat de València en 2014, de manera que se podía aunar la perspectiva politológica y la jurídica. Esa doble perspectiva resultaría esencial en la investigación porque la participación democrática es una manifestación del ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos, que se ejerce a través de las instituciones, y debe realizarse en el marco del orden jurídico establecido y del respeto a los derechos fundamentales de todos. De ahí la importancia de la perspectiva jurídica, al lado de la politológica, para la profundización en la materia objeto del proyecto de tesis doctoral.

OBJETIVOS

La hipótesis general de la investigación doctoral es que el reforzamiento de la participación política en el ámbito local y municipal implicará una mejora sustancial en la democracia de modo que puede regenerarse nuestro ámbito político si se subraya y potencia la participación ciudadana de un modo responsable. Responsable. La

responsabilidad será, sin duda, el elemento esencial sobre el que basar esta mejora democrática en base a una mayor participación. Para ello habrá que estudiar en profundidad la cultura política de nuestra sociedad, su tránsito histórico y el porqué de las actitudes actuales motivadas por las experiencias pasadas como pueblo y los elementos contemporáneos que también le influyen. Será clave la lectura, estudio y comprensión de los autores de referencia que han abordado el tema. Asimismo se analizará la influencia de elementos modernos que potencian la participación ciudadana, no solo a nivel local, como el desarrollo tecnológico, pero también las *fake news*, o la posverdad, que tratan de contaminar el escenario político actual y, por consiguiente, generar un retroceso democrático. Retroceso que supone un escenario propicio para la irrupción de los populismos y la expansión de la corrupción.

La hipótesis de la que se parte es la de la posibilidad de regenerar la democracia empezando por las instituciones más cercanas a los individuos, por tanto, el orden local. El primer objetivo de la tesis es mostrar que reforzando el orden participativo de la sociedad se fortalece la democracia y la base social en la que se sustenta. En conexión con lo anterior y como segundo objetivo, profundizar en la idea de que el primer paso de vital trascendencia es analizar y potenciar esa participación en el orden local.

Respecto del primero de los objetivos lo que se pretende es asumir que los ciudadanos son los protagonistas de la actividad política y cambiar de raíz nuestro modo de relación entre representantes y representados. Cabe dar un paso hacia adelante en el orden político y ese paso no puede sustentarse en medidas adoptadas desde la «cúspide de la pirámide», sino que debe ser un movimiento democrático armonizado que nazca desde la propia base, desde la ciudadanía, en una mayor integración en el quehacer político de su entorno. De ahí que resulte fundamental involucrar al ciudadano de a pie en la toma de decisiones fomentando la participación responsable de éste, tanto de forma individual como en cualquier tipo de asociación o movimiento ciudadano, bajo la tutela del respeto y el orden democrático, que son innegociables, pero desechando la idea de que la política le es ajena en su día a día y que su única posibilidad de participación es mediante las votaciones periódicas.

Por su parte, la segunda idea básica es estudiar cómo potenciar la participación local, la cual favorece la cohesión social y sienta las bases de una cultura cívica participativa y responsable.

METODOLOGÍA

Para realizar un estudio holístico y profundo de la participación ciudadana, fundamentalmente radicada en el ámbito local, debemos observar el fenómeno desde una triple dimensión, a saber, la perspectiva constitucional, la administrativa y, evidentemente, desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho y la Filosofía Política, que abarcan realmente a todo lo jurídico y político. De ahí que para analizar el objeto de estudio decidiéramos enfocar la investigación desde esta triple perspectiva, lo cual aumenta la complejidad del estudio, pero trata de llegar a conclusiones más satisfactorias y amplias. Del mismo modo que no podemos reducir un concepto tan amplio como el de la democracia a depositar el voto en una urna, no podemos reducir el estudio del fenómeno participativo solo a su regulación administrativa, o a su estatus constitucional. Siendo respetable la decisión de abordar la cuestión desde esos enfoques, consideramos más adecuado ampliar la mira de estas áreas y barnizarlas con el estudio y enfoque propio de la Filosofía, tanto jurídica como política. De ahí la diversidad de autores citados y los enfoques que se superponen en todos los capítulos que se han desarrollado en esta tesis doctoral puesto que, esencialmente, las fuentes de información han sido de carácter bibliográfico y documental. El objetivo es, por tanto, transmitir una idea de conjunto, una mirada global de la realidad participativa, que pese a fundamentarse en la relación personal y próxima de la municipalidad, también remite a la realidad tecnológica en la que vivimos. Asimismo se sobredimensiona esta visión de la participación ciudadana en el ámbito municipal al poder tratarse desde cuestiones del día a día a situaciones que conciernen a un número elevado de seres humanos. Todo suma porque todo está relacionado. Ese mundo en red, que desarrollaremos ampliamente, en el que la participación ciudadana está vinculada a las interconexiones ciudadanas que se dan en toda sociedad democrática y en la que los ciudadanos realmente ejerzan como tales, es el punto de partida desde el que abordar la cuestión. Por eso aunque el inicio de la investigación produzca cierta sensación de vértigo ante la magnitud de la cuestión a estudiar, lo cierto es que es mucho más satisfactorio el resultado final que analizar una porciúncula parte de la realidad participativa para, consecuentemente, obtener resultados y conclusiones que solo atestigüen esa minúscula realidad.

Por tanto la metodología irá centrada en el estudio de dos tipos de fuentes diferenciadas. Por una parte la extensa bibliografía relativa al tema y de otro el acceso a

archivos y documentación que permitan realizar afirmaciones sustanciadas en la realidad acerca de la calidad de la democracia allá donde el espíritu asociativo y la comunicación política tengan la base en una mayor colaboración y transmisión de opiniones y debate. Todo ello desde una doble perspectiva: jurídica y, también, politológica.

ESTRUCTURA

Además de las cuestiones formales obvias como la portada, el índice, la presentación del trabajo y los resúmenes en los diferentes idiomas exigidos, la tesis comprende tres partes, precedidas de una introducción. La primera parte, eminentemente introductoria, comprende cuatro capítulos en los que se desarrollan los diferentes elementos de la investigación, siendo el primero el lugar en el que se despliega una contextualización conceptual de la investigación, el segundo, con un contenido especialmente normativo, presenta la cuestión desde una perspectiva estrictamente jurídica, y el tercer y cuarto capítulo centran la cuestión en cuanto a los elementos con los que se relaciona la participación ciudadana, bien desde un punto de vista negativo, en el tercer capítulo, bien desde un punto de vista positivo, en el cuarto capítulo.

La segunda parte es menos extensa, pero tiene unas implicaciones más prácticas. De ahí que el capítulo quinto se remita ampliamente a una manifestación práctica del derecho a participar en la actualidad, y el capítulo sexto aborde la cuestión de la incidencia de Internet y las nuevas tecnologías en esa aplicación práctica que se trata de exponer en esta parte de la investigación.

La tercera, y última, de las partes que integran esta tesis doctoral se centra en una cuestión reflexiva acerca del objeto de la investigación, de ahí que se estudie en el capítulo séptimo la relación de la participación ciudadana con un elemento de un efecto notable en las democracias actuales como es la posverdad, dejando para el capítulo octavo la incidencia de las cuestiones contemporáneas de mayor impacto en el desarrollo humano a nivel colectivo. De ahí que con la propia disposición política de los ciudadanos convenga reflexionar sobre cuestiones tan en boga como la *gentrificación*, la *turistización*, la despoblación gradual de los municipios rurales y sobre la inmigración en entornos políticos cambiantes.

Tras el grueso del estudio se aportan unas conclusiones derivadas de estos años de trabajo e investigación, a la que sigue la bibliografía empleada en tal labor.

Al final de la tesis se encuentran dos anexos. El primero de los cuales recoge la normativa y jurisprudencia tanto internacional, como estatal y autonómica para la redacción de esta tesis doctoral, siendo el anexo segundo una aportación adicional respecto de las iniciativas legislativas populares presentadas en España en las últimas décadas para indicar la escasa repercusión que ha tenido en nuestro país este mecanismo participativo.

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
PROGRAMMA DI DOTTORATO
“SOSTENIBILITÀ E PACE NELL'ERA POST-GLOBALE”
DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA DEL DIRITTO E DELLA POLITICA

PARTECIPAZIONE CITTADINA NELL'ERA DIGITALE: POSSIBILITÀ E RISCHI

Autore: Jorge Castellanos Claramunt
Direttori: Jesús Ballesteros Llompарт, Encarnación Fernández Ruiz-Gálvez
Data: 2019

SOMMARIO

Parole chiave: Partecipazione dei cittadini, Responsabilità, Democrazia, Ambito Locale, Comuni, E-democracy

La partecipazione dei cittadini costituisce la pietra angolare della democrazia che, proprio a causa di una generalizzata disaffezione della cittadinanza alla politica, si sta progressivamente disintegrando. Peraltro, sarebbe del tutto inutile rincorrere una forma di partecipazione vuota, fine a se stessa.

Invero, la partecipazione è rilevante – ed in grado, dunque, di potenziare i sistemi democratici – solo se connotata da un senso di responsabilità della cittadinanza e, quindi, fondata su processi di informazione e deliberazione che consentano una riflessione compiuta sugli elementi di fatto sottesi alle politiche pubbliche. L'ambito privilegiato per un siffatto sviluppo della partecipazione politica è lo scenario locale il cui tradizionale punto di forza è proprio la prossimità del cittadino all'attività politica a cui ha l'opportunità di prendere parte in maniera reale ed effettiva, a differenza che nelle istituzioni nazionali e sovranazionali. Difatti, è proprio in un contesto locale che potrebbe partire un processo di rigenerazione della democrazia, oggi affetta da fenomeni odiosi quali la corruzione e l'apatia politica che, tra le altre cose, hanno propiziato l'irruzione del populismo. Al fine di coagulare questo sentimento di partecipazione attorno alla politica nei diversi scenari locali emerge quale elemento chiave il potenziamento di politiche di trasparenza che, nelle sue diverse declinazioni nozionistiche di governo aperto e buon governo, consente la ricostruzione di un rapporto di fiducia tra la rappresentanza politica e la cittadinanza.

Peraltro, fenomeni ormai radicati nei nostri tessuti sociali quali la post-verità e l'emergere di nuove tecnologie – con i relativi elementi positivi e negativi – costituiscono delle nuove sfide per il progresso della democrazia che deve adattarsi ad una realtà connotata dalla disomogeneità sociale e dalla permanente mobilità della cittadinanza. Pertanto, si ritiene che la creazione di spazi di partecipazione nelle realtà locali possa svolgere un ruolo fondamentale per stabilire modelli democratici coerenti che resistano all'emersione dei fenomeni prima descritti. Sebbene, in tal senso, siano di assoluta rilevanza i meccanismi partecipativi e le relative regolamentazioni nei diversi livelli istituzionali, ciò che risulta davvero cruciale è la formazione di spazi di partecipazione locale, per cui è essenziale sviluppare un tessuto associativo e, naturalmente, educativo. Le generazioni future dovrebbero crescere in ambienti democratici in cui la partecipazione sia la regola e non l'eccezione. Per questo, il

potenziamento democratico deve partire dal basso e, segnatamente, dalle istituzioni locali.

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
PROGRAMA DE DOCTORADO
“SOSTENIBILIDAD Y PAZ EN LA ERA POSGLOBAL”
DEPARTAMENTO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO Y POLÍTICA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ERA DIGITAL: POSIBILIDADES Y RIESGOS

Autor: Jorge Castellanos Claramunt
Directores: Jesús Ballesteros Llompарт, Encarnación Fernández Ruiz-Gálvez
Fecha: 2019

RESUMEN

Palabras clave: Participación ciudadana, Responsabilidad, Democracia, Ámbito Local, Municipios, E-democracia

La participación ciudadana es la piedra angular de la democracia. Sin una ciudadanía que participe en los asuntos públicos la democracia se va desintegrando progresivamente. Pero hay que huir de la participación ciudadana sin más, como fin en sí misma. La participación ciudadana relevante, la que potencia y dinamiza los sistemas democráticos, es la participación ciudadana responsable, aquella que se fundamenta en procesos de información y deliberación que permiten una reflexión pausada sobre los elementos a valorar para intervenir o propiciar decisiones públicas que favorezcan a la ciudadanía en su conjunto. Y el ámbito privilegiado en el que desarrollar esta participación es el escenario local. La proximidad e influencia de los ciudadanos en su entorno político más próximo determina una posición política real y efectiva, pero que corre el riesgo de diluirse cuanto más lejanas sean las instituciones en las que se ejerce la representación política. Por eso desde un entorno local se puede fomentar y revitalizar a los sistemas democráticos que se ven afectados por cuestiones como la corrupción, la apatía política y la irrupción de los populismos. Elementos como el buen gobierno, el gobierno abierto y, en general, las políticas de transparencia y rendición de cuentas generan un caldo de cultivo propicio para que la participación florezca y se extienda por escenarios locales de participación. De ahí que la representación política y la participación ciudadana deban ir de la mano para la mejora democrática.

Fenómenos como la posverdad y la irrupción de las nuevas tecnologías, con los elementos positivos y negativos que conllevan, implican nuevas complicaciones para el progreso democrático, así como la necesaria adaptación a las realidades actuales en las que las sociedades distan mucho de ser homogéneas y en las que el movimiento de la ciudadanía es permanente. Por eso generar ámbitos participativos en los entornos locales resulta fundamental para instaurar modelos democráticos consistentes que resistan la permanente movilidad e integración de la ciudadanía. Son importantes los mecanismos participativos, así como legislar en todos los estratos posibles normas que potencien y favorezcan la participación ciudadana, pero la clave de la cuestión es formar escenarios participativos locales, para lo cual es fundamental desarrollar el tejido asociativo y, por supuesto, la educación. Las próximas generaciones deben crecer en entornos democráticos en los que la participación sea la norma y no la excepción, por lo que la mejora democrática debe partir de las instituciones locales.

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

PHD PROGRAM

“SUSTAINABILITY AND PEACE IN THE POST-GLOBAL ERA”

DEPARTMENT OF PHILOSOPHY OF LAW AND POLITICS

CITIZEN PARTICIPATION IN THE DIGITAL ERA: CHANCES AND RISKS

Author: Jorge Castellanos Claramunt

Directors: Jesús Ballesteros Llompart, Encarnación Fernández Ruiz-Gálvez

Date: 2019

SUMMARY

Keywords: Citizen Participation, Responsibility, Democracy, Local area, municipalities, E-democracy

Citizen participation is the key piece of democracy. Without a citizenship that participates in public affairs, democracy is progressively disintegrating. But we must flee from citizen participation without more, as an end in itself. The relevant citizen participation, which empowers and energizes democratic systems, is the responsible citizen participation, which is based on information and deliberation processes that allow a deliberate reflection on the elements to be assessed in order to intervene or promote public decisions that favor the citizenship as a whole. Moreover the privileged scope in which to develop this participation is the local ambit. The proximity and influence of citizens in their immediate political environment determines a real and effective political position, however that runs the risk of becoming diluted the further away the institutions in which political representation is exercised. Therefore, from a local environment, democratic systems that are affected by issues such as corruption, political apathy and the irruption of populisms can be encouraged and revitalized. Therefore elements such as good governance, open government and, in general, policies of transparency and accountability generate a favorable breeding ground for participation to flourish and spread through local participation ambits. Hence, political representation and citizen participation must go hand in hand for democratic improvement.

Phenomena such as post-truth and the emergence of new technologies, with the positive and negative elements that they entail, imply new adversities for democratic progress, as well as the necessary adaptation to current realities in which societies are far away from homogeneous and in which the movement of citizenship is permanent. Therefore, generating participatory environments in local environments is essential to establish consistent democratic models that resist the permanent mobility and mix of citizens. Participatory mechanisms are important, as well as legislating in all possible strata norms that promote and favor citizen participation, but the key to the issue is to form local participatory scenarios, for which it is essential to develop the associative groups and, of course, the education. The next generations must grow up in democratic environments in which participation is the norm and not the exception, so the democratic improvement must start from local institutions.

LISTA DE ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CDPD	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobado el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York
CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París
EAIB	Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares
EAAnd	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAAr	Estatuto de Autonomía de Aragón
EACat	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EACMad	Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
EELL	Entidades Locales
EEUU	Estados Unidos
FJ	Fundamento Jurídico
IA	Inteligencia Artificial
ICE	Iniciativa Ciudadana Europea
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
INE	Instituto Nacional de Estadística
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LODYLE	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
M5E	<i>Movimento 5 Stelle</i> . Movimiento 5 Estrellas
NIP	Núcleos de intervención participativa
NTIC	Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación
OIDP	Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAE	Real Academia Española
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales
RPC	Reglamento de participación ciudadana
RRSS	Redes Sociales
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública

SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TCu	Tribunal de Cuentas
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada de 30 de marzo de 2010
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht firmado en la ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993
UE	Unión Europea
UNECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, CEPE (UNECE en inglés)

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Participación a través de representantes en la Constitución Española

Tabla 2. Participación directa en la Constitución Española

Tabla 3. Supuestos elementos positivos del populismo

Tabla 4. Referéndums nacionales y autonómicos

Tabla 5. Listado de iniciativas legislativas populares en España

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación doctoral tiene como objeto el conocimiento, análisis y reflexión acerca de la participación ciudadana en la era digital y, especialmente, con un análisis que parte desde el ámbito local. Se aproxima a la cuestión desde un punto de vista de la Filosofía Política y Jurídica, con notables y constantes influencias por parte del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo. Lo que se pretende es estudiar la materia de la participación ciudadana, tan relevante y trascendente para la correcta ordenación política y humana, desde un conjunto de perspectivas que permitan mostrar una imagen global del objeto de estudio, he ahí la novedad y el pretendido interés del trabajo que se plantea.

En cuanto a la relevancia del tema tratado la respuesta es notoria y clara. La participación ciudadana es un tema que suscita una creciente atención por parte de todos los sectores sociales. En los últimos años los ciudadanos, ya sea por la crisis de legitimidad de la democracia representativa y/o por otra serie de motivos, han aumentado su interés en cuestiones participativas. Los medios de comunicación han captado ese mayor interés en este tipo de información política, dándole un mayor protagonismo, ya que habitualmente dicha información era relegada a escenarios menos propicios para aglutinar la atención de los ciudadanos. Y, a su vez, el legislador ha

estado atento a este interés creciente y ha generado una literatura normativa mucho mayor sobre buen gobierno y participación ciudadana de la que sin duda creaba en las décadas anteriores. De ahí que la participación ciudadana, o bien la ausencia de la misma, ha propiciado un incremento del debate público sobre los cauces participativos y con ello una ingente cantidad de trabajos académicos al respecto.

¿Dónde podríamos encontrar el epicentro de esa escalada de atención sobre la participación ciudadana? Quizás el punto sobre el que comienza este mayor interés sea un acontecimiento especialmente negativo y perjudicial para la ciudadanía: la crisis económica de finales de la década pasada. Y es que con el estallido de la crisis económica en 2008 surgieron movimientos sociales que trataron de aglutinar las exigencias ciudadanas. Ese movimiento sincero, de base y ciudadano ha sido objeto de innumerables mutaciones y manipulaciones para darle forma jurídica y política. Realmente se realizó algo muy simple, se tomó la parte por el todo, y se trató de focalizar una fracción importante de las reivindicaciones en un conjunto más global. La consecuencia de ello ha sido determinar que la participación ciudadana, que es patrimonio de todos y orgullo de los logros conseguidos en el ámbito de la ciudadanía, responde a las exigencias de un perfil determinado. Ante esa usurpación de los valores cívicos convenía dar una respuesta meditada, sensata y argumentada afirmando el carácter universal del derecho a participar libremente en la vida política, especialmente en el ámbito local, sea cual sea la ideología y formación.

Sobre la base del respeto y la responsabilidad se edifica esa construcción global que llamamos Humanidad, compuesta de muchas y diversas sociedades. La participación política y ciudadana en cada una de esas sociedades responde a la cultura y tradición política de cada lugar y aquellos que se fundamentan en la democracia y la convivencia pacífica subrayan con especial énfasis la capacidad de participar en las decisiones de toda la ciudadanía. De toda. Sin discriminaciones ni establecimiento de categorías morales entre mejores y peores ciudadanos por la ideología que profesen. Si se enarbola la bandera de la participación desde solo una parte de la ciudadanía y se elevan a la categoría de universales aspectos que solo son reclamaciones de un ámbito en concreto, corremos el riesgo de perder algo tan valioso como la capacidad de participar en el destino común de todos, de participar en los asuntos públicos, y de este modo se hurta uno de los mayores tesoros de la democracia.

La bandera de la participación ciudadana se ha tratado de ondear desde diferentes posiciones políticas y sociales, y en base a ello se han realizado numerosos estudios

sobre la materia. Lo que trata de aportar este trabajo es dar una respuesta académica, desde la reflexión y el estudio de la cuestión, para dotar de universalidad al concepto y asociarlo al de responsabilidad.

Por todo lo expuesto, se estudiará la participación ciudadana, pero este análisis no se realizará aisladamente, es decir, no se estudiará qué es la participación ciudadana como si fuera un concepto que existiera sin relación con ningún otro. Al contrario, se estudiará la participación ciudadana y se presentarán las múltiples definiciones que se han dado por parte de la doctrina, intentando con ello construir una imagen completa del término en relación con todos los conceptos relacionados con ella. De ahí que en el capítulo primero se fije el concepto de participación ciudadana como el «corazón de la democracia», describiéndose tanto su naturaleza, como las dimensiones que presenta y los factores positivos que conlleva. Todo ello para establecer su íntima conexión con la democracia, en la que se tiene que proyectar la participación ciudadana desde escenarios que complementen, y no anulen, a la representación política que requiere toda sociedad moderna. De ahí que se haga un recorrido histórico sobre la participación ciudadana y como se ha ido modulando con la aparición de la representación política en las democracias modernas para, finalmente, poner en valor la importancia en la actualidad de la participación política, especialmente en el ámbito local.

El capítulo segundo es, estrictamente, normativo. Las leyes sobre el modo de regular la participación ciudadana deben tener un lugar preponderante en una tesis doctoral realizada en una Facultad de Derecho, por lo que el «vaciado» normativo era necesario. Dicho lo cual, y pese a tener siempre presente que el escenario a analizar por antonomasia es el local, debíamos partir de lo global para descender a lo particular. Motivo por el que se estudia en primer lugar el modo en que se ha regulado la cuestión participativa en los tratados internacionales, así como en la organización supranacional en la que nos insertamos, la Unión Europea. Tras ello se presenta un estudio exhaustivo de la normativa estatal, con un análisis principal de la Constitución Española, en particular sobre el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos recogido en el artículo 23 de la citada Constitución. Para continuar el descenso paulatino que se acerca al ciudadano realizamos un estudio normativo sobre las 17 comunidades autónomas que componen la geografía española, acabando, finalmente, en el ámbito local. Como colofón al capítulo que estudia la cuestión normativa se proyecta un estudio sobre el modo en que se regula y ejerce la cuestión participativa en otros países, optando por ello por presentar la cuestión en el derecho comparado.

El tercer capítulo hace alusión a los obstáculos a los que se enfrenta la participación ciudadana para que, de hecho, sea un elemento fundamental sobre el que vertebrar una mejora democrática. Destacamos en primer lugar la corrupción, que genera elementos muy negativos para la participación ciudadana como son la apatía, el egoísmo y la desconfianza. De un modo, en ocasiones, correlativo a la corrupción de los dirigentes surgen voces discrepantes entre los ciudadanos que, debidamente canalizadas, pueden derivar en movimientos populistas. Advertimos, por tanto, del peligro que conlleva equiparar la participación ciudadana con el seguidismo de líderes «visionarios» que prometen soluciones fáciles e instantáneas a los problemas de la ciudadanía. En consecuencia la demagogia y el uso perverso del malestar de los ciudadanos desemboca en populismos que solo pueden provocar la erosión de los principios democráticos y de convivencia más elementales.

Al final del capítulo tercero destacamos también el problema que genera la exclusión de los ciudadanos para que, efectivamente, puedan participar en la cosa pública. El modo de proyectarse esta exclusión presenta numerosas manifestaciones, pero destacamos el paternalismo, el clientelismo, el sectarismo, la partidocracia y la existencia de grupos de presión. Todos estos elementos tienen en común el hecho de eliminar de la ecuación participativa a los ciudadanos, o bien dándoles soluciones «hechas» con la falsa pretensión de facilitar la vida de los ciudadanos eligiendo por ellos, o bien acaparando el poder público en la toma de decisiones, siendo, por tanto, una cuestión artificial e inadmisibles en cualquier escenario democrático en el que, por su propia definición, es la ciudadanía la que debe tener ese poder sobre los asuntos públicos, bien directamente, bien por medio de representantes elegidos democráticamente por ellos.

El cuarto capítulo supone el final de la primera parte de la tesis en la que se pretende proyectar el escenario teórico sobre la participación ciudadana. Para acabar con una perspectiva positiva en este capítulo se presentan los elementos que no solo no contravienen la participación ciudadana, sino que beben de ella y la fomentan activamente. Ejemplos de ello son el gobierno abierto, el buen gobierno y las políticas de transparencia y rendición de cuentas. Estos elementos sin duda conviven con sociedades en las que la participación ciudadana se ve fortalecida. La participación de los ciudadanos, a su vez, legitima y refuerza a los elementos indicados, por lo que se da una suerte de retroalimentación entre estos elementos citados y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por tanto, propiciar la participación y propiciar el

buen gobierno, el gobierno abierto o las políticas de transparencia y rendición de cuentas deben ser apoyados, para lo cual la educación deviene en un elemento clave. Educación desde una doble perspectiva, a saber, la que establece una ciudadanía responsable y consciente de su deber cívico de sentirse interpelado por los asuntos públicos y, en segundo lugar, la que se deriva de los propios mecanismos participativos al ejercer efectivamente como ciudadanos. Para todo lo cual resultan, también, de especial importancia las asociaciones, por lo que fortalecer el tejido asociativo es otro punto neurálgico sobre el que desarrollar estrategias y políticas de participación ciudadana.

Dos elementos se introducen en este capítulo como fundamentales en la proyección presente y futura de una mejora democracia en base a una más y mejor participación ciudadana. El primer elemento es la incidencia de los jóvenes y el impulso que aportan a nuevos mecanismos participativos más relacionados directamente con las generaciones venideras. Unido a lo anterior de forma directa es el otro elemento que se plantea: la protección medioambiental. La protección del medioambiente genera escenarios participativos nuevos, especialmente de la mano de los más jóvenes, por lo que dicha corriente de concienciación con la naturaleza y su defensa conlleva la oportunidad de generar un tejido social más tendente a la participación en los asuntos colectivos.

Para acabar con este capítulo cuarto, mención especial se hará de dos conceptos básicos que barnizarán todas las ideas y propuestas presentes en esta investigación doctoral: la responsabilidad y la voluntad política. Son dos elementos básicos para que la participación ciudadana sea real y efectiva, puesto que sin responsabilidad y una concepción comunitaria de la democracia es inviable la participación política de los ciudadanos; pero, a su vez, si no existe una voluntad de los representantes políticos de propiciar escenarios de participación tampoco se producirá una mejora social y democrática auspiciada por la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La segunda parte de la tesis es menos extensa que la primera al constar de tan solo dos capítulos. La razón de ello es que se pretende mostrar la participación desde un punto de vista práctico, especialmente en el capítulo quinto en el que se desarrollan los niveles de participación ciudadana, niveles que responden a una estructura gradual partiendo desde la mera información hasta culminar en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. De igual modo se pretenden mostrar los mecanismos participativos que existen tanto a nivel global como estrictamente en el escenario local, describiendo tanto su funcionamiento como los aspectos positivos y

negativos que presentan. Por su parte el capítulo sexto hace alusión directa al modo al que tiende en el futuro, cada vez más próximo, la participación ciudadana. Hacer un estudio sin tener en cuenta la incidencia de las nuevas tecnologías en el desarrollo de la democracia habría sido muy poco prudente. No se puede dar la espalda a estos mecanismos que responden a las sociedades tecnológicas presentes y a las que la democracia debe adaptarse para no ser derrocada. De ahí que se estudie el efecto de las redes sociales en la participación ciudadana, los conceptos de e-democracia que se han ido proyectando desde la doctrina y la incidencia y efectividad del voto electrónico para concluir en la incidencia de la Inteligencia Artificial en el ámbito democrático y en la amenaza que puede conllevar el hecho de delegar en las cuestiones tecnológicas la toma de decisiones de todo tipo, incluidas también las eminentemente democráticas.

La tercera parte de la tesis comprende una serie de reflexiones acerca de elementos actuales que afectan directamente a la democracia y al modo que tienen los ciudadanos de participar en ella. Así, el capítulo séptimo se remite íntegramente a la incidencia que tiene la posverdad, la proliferación de bulos y *fake news* en el discurrir participativo de los ciudadanos. Sin duda se trata de un elemento a tener en cuenta ya que puede determinar la elección de gobernantes y, por consiguiente, en la elección de políticas a desarrollar en los países. La llegada al poder de determinados políticos amparados por mentiras y manipulaciones supone asestar un duro golpe a las democracias y a la confianza de los ciudadanos en su capacidad de incidir en la mejora de su entorno, siendo, en consecuencia, un elemento más que puede minar la participación de los ciudadanos en la política.

Por último el capítulo octavo recoge la relación existente entre elementos de rigurosa actualidad, como la *gentrificación*, la *turistización*, el despoblamiento rural y la inmigración con la participación ciudadana. Todos estos elementos tienen una incidencia directa en el modo en que se participa en los entornos locales, ya que se modifica, de una u otra manera, el grupo de ciudadanos tradicional que participa en las cuestiones públicas más próximas. De ahí que quepa una adaptación a estas nuevas realidades para que la participación no se vea perjudicada, generando nuevos mecanismos participativos o actualizando los ya existentes, para que estos elementos no desarmen las estructuras participativas construidas durante décadas. Poner remedio democrático a la *gentrificación* y a la *turistización*, así como instaurar una política que frene el éxodo masivo de jóvenes de los entornos rurales que desertizan amplias zonas de nuestra geografía resulta fundamental, así como adaptar e integrar a los ciudadanos

provenientes de otros lugares del mundo que tratan de proyectar su vida en entornos que no son sus lugares de nacimiento, pero sobre los que pueden aportar una visión positiva y diferente en aras de mejorar la convivencia de todos.

Se culmina este trabajo con la presentación de una serie de conclusiones derivadas de la investigación que, en síntesis, indican que el pretendido objetivo de mejorar la democracia vía participación ciudadana en los entornos locales requiere de un estudio profundo sobre la cuestión participativa y los elementos positivos y negativos que la rodean. De modo que para mejorar la democracia se requiere de una participación ciudadana responsable y efectiva.

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CORAZÓN DE LA DEMOCRACIA

No podemos empezar un estudio sobre la participación ciudadana sin dejar constancia de la magnitud del concepto a analizar. Para ello ninguna contextualización responde mejor al ámbito que abordamos que la que presentaron Verba, Scholzman y Brady y empleamos para titular este primer capítulo: «la participación ciudadana es el corazón de la democracia. De hecho, la democracia es impensable sin la capacidad de los ciudadanos para participar libremente en el proceso de gobierno»³. Se llega a afirmar, incluso, que la participación ciudadana es fundamental puesto que sin participación ciudadana «no hay reforma democrática, todo lo más son ilusiones o quimeras»⁴. En esta misma línea encontramos a Ramírez Jiménez, que consideraba que el derecho de participación constituye «la esencia de la democracia»⁵. Federico Mayor Zaragoza también destaca esta cuestión cuando indica que la participación en las decisiones de la comunidad es «una de las facetas más relevantes de la libertad»,

³ Verba, S., Scholzman, K. y Brady, H.; *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1995, p. 1.

⁴ Rivero Ysern, E. y Rodríguez Arana, J.; *Con miras al interés general*, Bubok, Madrid, 2014, p. 9.

⁵ Ramírez Jiménez, M.; *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 32.

subrayando la dimensión de capacidad y responsabilidad que permite el pleno desarrollo de la vida pública y garantiza la estabilidad institucional⁶.

Por tanto partimos de esta premisa, que puede resultar elemental por obvia, pero que conviene no olvidar ya que, de hecho, en ocasiones se presenta la participación ciudadana como un inconveniente al libre quehacer de los gobernantes, «un entorpecimiento a sus recetas, un desperdicio de tiempo y esfuerzo»⁷. Así se llega a considerar a los ciudadanos como una molestia, una piedra en el camino, para el normal desarrollo de la democracia. Por eso trataremos en profundidad a lo largo de este trabajo cuestiones como la apatía o la desafección política⁸, conceptos que responden a un sentir de excepcionalidad, de que la política es algo ajeno a los ciudadanos cuando, a todas luces, es un elemento básico de toda sociedad que merezca el nombre de democrática. De ahí ese enunciado tan efectista de que la participación ciudadana es el corazón de la democracia, subrayando su carácter esencial y primario en toda construcción democrática. De hecho Hannah Arendt sostiene que «la no participación en los asuntos políticos del mundo ha estado siempre expuesta al reproche de irresponsabilidad, de eludir los deberes que uno tiene hacia el mundo que compartimos con otros y hacia la comunidad a la que pertenecemos»⁹. Y es que, como indica el profesor Pastor Seller, que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar en las decisiones colectivas permite que desarrollen la capacidad de pensar sobre sus propias necesidades en relación con las necesidades de las demás personas¹⁰. También muestra la madurez de la ciudadanía, pues ésta no se limita ya a la intervención en los procesos electorales, sino que se implica constantemente en los asuntos públicos¹¹, y con ello se da forma a lo que Castells califica muy gráficamente como «sociedad en red»¹². Además, idealmente, solo la participación puede dar a las personas una conciencia de

⁶ Mayor Zaragoza, F.; *Los nudos gordianos*, 1ª ed., Galaxia Gutenberg, Barcelona, 1999, p. 54.

⁷ Astorga, A.; “Seguir en espera o tomar la iniciativa”, en M. Luna Tamayo (ed.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América latina y Ecuador*, OEI, Quito (Ecuador), 2013, p. 126.

⁸ Tanto la apatía como la desafección política son fruto, en gran parte, de la corrupción y ésta, a su vez, trae causa de la irrupción de los populismos. Ambos elementos, grandes obstáculos de la participación ciudadana, serán desarrollados ampliamente en el Capítulo III.

⁹ Arendt, H.; *Responsabilidad y juicio*, Paidós, Barcelona, 2007, p. 157.

¹⁰ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, 1ª ed., Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, Murcia, 2009, p. 43.

¹¹ Pflueger Tejero, E.; Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2016, 2016, p. 3.

¹² Castells, M. et al.; *La transición a la Sociedad Red*, Ariel, Barcelona, 2007, pp. 23-41.

relación activa con las instituciones y procesos sociales¹³. En la misma línea, Criado de Diego sostiene que la práctica de la participación transforma al individuo, le predispone y le dota de competencias para la colaboración con otros¹⁴. Es más, podríamos ir incluso más allá, puesto que reconocidos autores como Carole Pateman¹⁵ o Benjamin Barber¹⁶, abiertos partidarios de la democracia participativa, consideran, además, que la participación política favorece que se generen buenas cualidades personales y sociales. En este sentido podemos recoger las palabras de Pericles en su Discurso fúnebre en honor de los atenienses muertos durante el primer año de guerra contra Esparta cuando dice que «a quien no toma parte en estos asuntos [públicos] lo consideramos no un despreocupado, sino un inútil»¹⁷. Valga la cita para reafirmar nuestro mensaje de la importancia de la participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas, en los asuntos que nos incumben a todos, porque, como afirma Judt, «si nos sentimos excluidos de la gestión de nuestros asuntos colectivos, no nos molestaremos en expresar nuestra opinión sobre ellos. En este caso, no debería sorprendernos descubrir que nadie nos escuche»¹⁸. Por eso cabe reivindicar el escenario de lo político y de lo público, como lugar en el que se produce el intercambio de ideas, opiniones y sugerencias para una convivencia mejor. El espacio en el que se participa, en definitiva. Y para ello hay una exigencia ciudadana. Se requiere cierta implicación, cuya importancia pone de manifiesto la profesora Fernández Ruiz-Gálvez:

«La implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos es el núcleo de la democracia. Democracia y participación son sinónimos. La participación cívica es la manera de obrar en la que consiste la democracia. La participación ciudadana supone «formar parte y tomar parte» de un grupo, de una comunidad o de un país de manera activa y responsable, significa ejercer en la práctica los deberes y derechos políticos, intervenir en los asuntos públicos y tomar decisiones»¹⁹.

¹³ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 43.

¹⁴ Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, Dykinson, Madrid, 2014, p. 13.

¹⁵ Pateman, C.; *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970, p. 43.

¹⁶ Barber, B.; *Strong Democracy*, University of California Press, Berkeley, 1984, p. 153.

¹⁷ Tucídides; *Historia de la Guerra del Peloponeso* (J. J. Torres, Trad.), Biblioteca Clásica Gredos, Madrid, 1990, II 37-41.

¹⁸ Judt, T.; *Algo va mal* (B. Urrutia, Trad.), Taurus, Madrid, 2010, p.131.

¹⁹ Fernández Ruiz-Gálvez, E.; La democracia como acción concertada y el futuro del Estado social, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 70, 2014, 77-113.

El principio de participación para Rawls establece que «todos los ciudadanos han de tener un igual derecho a tomar parte en, y a determinar el resultado de, el proceso democrático que dicta las leyes a las que ellos deben obedecer»²⁰. La extraordinaria importancia de la participación ciudadana en la democracia hace que no se pueda dimitir de los escenarios públicos, de los enclaves participativos, porque es el contexto en el que se desarrolla el ciudadano en tanto que ser político, el «animal social» que decía Aristóteles²¹. En esta línea Friedrich afirma que no podemos en ningún caso «definir» al hombre sin una «comunidad» política, como no podemos definir la comunidad política sin contar con el hombre²². Es más, Hannah Arendt afirma que la política es una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social:

«Puesto que el hombre no es autárquico, sino que depende en su existencia de otros, el cuidado de ésta [la política] debe concernir a todos, sin lo cual la convivencia sería imposible. Misión y fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio. Es ella quien hace posible al individuo perseguir en paz y tranquilidad sus fines no importunándole»²³.

A fin de cuentas, como mantiene Kelsen, la «participación en la formación de la voluntad colectiva es el contenido de los llamados derechos políticos»²⁴, derechos políticos que corresponden al individuo en cuanto ciudadano y que garantizan al individuo (en cuanto ciudadano) la participación en los asuntos públicos²⁵. Y sobre ello Arendt sostiene que solo podemos acceder al mundo público común a todos nosotros, que es el espacio propiamente político, si nos alejamos de nuestra existencia privada²⁶. La noción de ciudadanía va más allá del disfrute de derechos, la asunción de obligaciones o la definición formal de pertenencia a una comunidad, dado que entraña también la implicación en los asuntos públicos de la misma²⁷. Ahora bien, ese acceso al mundo público, que conlleva un coste, debe venir refrendado por una plasmación de

²⁰ Rawls, J.; *Teoría de la justicia* (M. D. González, Trad.), Fondo de Cultura Económica, México, etc., 1995, p. 210.

²¹ Aristóteles; *Política* (A. Gómez Robledo, Trad.), 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1963, p. 4.

²² Friedrich, C. J.; *El hombre y el gobierno* (J. A. González Casanova, Trad.), Tecnos, Madrid, 1968, p. 51.

²³ Arendt, H.; *¿Qué es la política?* (R. Sala Carbó, Trad.), Paidós, Barcelona, 1997, p. 67.

²⁴ Kelsen, H.; *Esencia y valor de la democracia* (L. Legaz Lacambra y R. Luengo Tapia, Trads.), Labor, Barcelona, 1934, pp. 32-33.

²⁵ Ballesteros, J., Fernández Ruiz-Gálvez, E. y Garibo Peyró, A.; *Derechos humanos*, Universitat de Valencia, Valencia, 2007, pp. 34-35.

²⁶ Arendt, H.; *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, 2008, p. 165.

²⁷ Morán, M. L. y Benedicto, J.; *Jóvenes y ciudadanos: propuestas para el análisis de las culturas ciudadanas de la juventud*, Instituto de la Juventud, Madrid, 2000, p. 17.

esos hechos en resultados comprobables. Es decir, que la participación no sea un mero adorno democrático. Incidiendo en ello Ruano apunta que la participación sin transferencia de poder se transforma en «un ritual sin motivaciones ni finalidades claras que terminan derivando en sentimientos de pérdida de tiempo y en generación de mayor desconfianza hacia las instituciones»²⁸. Así que lo que se debe perseguir y alcanzar es que el protagonista de la democracia sea, efectivamente, el ciudadano. Este matiz es importante ya que, como David Held considera, si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merezca la pena, que participen activamente²⁹. En palabras de Adela Cortina la clave no es tanto caracterizar al ciudadano verbalmente por su participación en los asuntos públicos sino poner en la práctica las condiciones para que esa participación sea significativa. Extremo en el que concuerda buena parte de los actuales defensores del «participacionismo», porque carece de sentido participar en deliberaciones si esa participación no se ve reflejada en las decisiones de un modo significativo³⁰.

De todos modos no hay que perder de vista que el mero hecho de participar en algo ya repercute en una reafirmación humana. En relación con esta cooperación, Harari considera que si los humanos dominan completamente el planeta no es porque el individuo humano sea mucho más inteligente y tenga los dedos más ágiles que un chimpancé o un lobo, sino porque es la única especie en la Tierra capaz de cooperar de manera flexible en gran número³¹. Y si de lo que hablamos es del modo de organización política, esa participación implica una cooperación, un trabajo en algo común. Porque la participación en la forma en que se nos gobierna no solo aumenta el sentido colectivo de responsabilidad por los actos del gobierno, sino que también contribuye a que los líderes se comporten honestamente y constituye una salvaguarda ante los excesos autoritarios³².

Además, y aunque resulte paradójico, esa cooperación admite el posicionamiento enfrente de pareceres. Es más, no solo lo permite, sino que «es preciso admitir la

²⁸ Ruano de la Fuente, J. M.; *Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana*, *Política y Sociedad*, vol. 47, 3, 2010, p. 104.

²⁹ Held, D.; *Modelos de democracia* (versión española de Teresa Alberó), Alianza, Madrid, 1991, p. 312.

³⁰ Cortina, A.; *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza, Madrid, 1997, p. 53.

³¹ Harari, Y. N.; *Homo deus: breve historia del mañana* (J. Ros, Trad.), Debate, Barcelona, 2016, pp. 151-152.

³² Judt, T.; *Algo va mal* (B. Urrutia, Trad.), op. cit., p. 131.

confrontación de ideas opuestas, la discusión, la tolerancia a través del discurso»³³, todo ello es necesario para el crecimiento democrático de cualquier organización, sea municipal, sea estatal, puesto que, como afirma John Stuart Mill, «en todos los asuntos humanos se requieren influencias opuestas para que éstas se revitalicen mutuamente»³⁴. Estas influencias opuestas adoptan la forma de diálogos, de ahí que Ballesteros considere a la democracia como la forma de organización política más adecuada, en tanto en cuanto, coloca siempre el diálogo en el origen de las decisiones políticas³⁵. En consonancia con ello, Presno reivindica una vuelta a la política como un espacio de encuentro entre personas que, por definición, son diferentes y que se juntan para hablar con libertad sobre el mundo en el que viven³⁶. Porque se avanza democráticamente allí donde existen verdaderos grados de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en tanto en cuanto el Derecho, y la Política en general, se mueven por la presión de fuerzas renovadoras que trasladan las demandas de los ciudadanos a los niveles de dirección política³⁷. Esa participación que impulsa el debate, la deliberación, el hecho de contrastar opiniones diferentes y diversas, es lo que estimula a los ciudadanos a interesarse por los asuntos públicos con una aspiración a tener una mayor y mejor democracia, lo que Calle denomina «hipersensibilidad frente al poder»³⁸. Y esa aspiración basada en la sensibilidad ante el poder tendrá un mayor alcance en el ámbito local ya que contendrá dos condiciones que son esenciales para la participación ciudadana: la proximidad y la motivación de los ciudadanos sobre diversos temas que los afectan de cerca³⁹. Serán, en consecuencia, las entidades locales el marco

³³ González Altable, M. P.; Democracia y deliberación pública desde la perspectiva rawlsiana, *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, 31, 2004, p. 83.

³⁴ Mill, J. S.; *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (C. Mellizo, Trad.), Alianza, Madrid, 2001, p. 138.

³⁵ Ballesteros, J.; *Repensar la paz*, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid, 2006, p. 109.

³⁶ Presno, M. Á.; “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 202.

³⁷ Rivero Ortega, R. y Merino Estrada, V.; *Innovación y gobiernos locales: Estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014, p. 30.

³⁸ Calle, Á.; *La transición inaplazable. Salir de la crisis desde los nuevos sujetos políticos*, Icaria, Barcelona, 2013.

³⁹ Arnaud, A.; *La gouvernance. Un outil de participation*, LGDJ-Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux, 2015, p. 282.

fundamental para la participación ciudadana y contribuirán al objetivo de alcanzar un sistema democrático avanzado⁴⁰.

1.1. ¿Qué es la participación ciudadana? Problemas de definición

De forma un tanto poética, Lordon considera la política como un «arte de afectar» que se ejerce como el «arte de empoderar las ideas»⁴¹, sugiriendo que las ideas, carentes por sí mismas de fuerza, requieren del empoderamiento de la ciudadanía para llevarlas a cabo. Este empoderamiento no es otra cosa que la participación política, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Y no solo Lordon eleva a la categoría de arte la política. Norberto Bobbio también lo considera, de ahí que afirme que la diferencia entre «el arte de la política y las otras artes es que no se enseña, y no se enseña porque es patrimonio de todos. Eso explica el motivo por el cual todos tienen derecho a participar en el gobierno de la ciudad»⁴².

Por tanto no hay política si no hay participación ciudadana, de ahí que hayan sido constantes los intentos de los autores por definir aquello que entendemos por participación ciudadana. Pero antes de abordar las diferentes definiciones de participación ciudadana debemos partir de la premisa presentada por Cotta en cuanto a que el concepto de participación tiene un significado más amplio que el comúnmente aceptado de participación en la toma de decisiones⁴³. Así, Dienel la entiende como la «presencia personal en un proceso conjunto de creación de opinión con sólidas perspectivas de tener efecto»⁴⁴. Por su parte Cunill considera que la participación ciudadana es la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público⁴⁵. En esta misma línea se define la participación ciudadana como el conjunto de actividades, procesos y técnicas por los que la población interviene en los asuntos públicos que le

⁴⁰ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 15, junio, 2018, p. 170.

⁴¹ Lordon, F.; *Los afectos de la política* (J. M. Aragüés y J. Canavera, *Trads.*), Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017, pp. 73-74.

⁴² Bobbio, N.; *Teoría general de la política* (edición de Michelangelo Bovero, A. de Cabo y G. Pisarello, *Trads.*), Trotta, Madrid, 2003, p. 404.

⁴³ Cotta, S.; Partecipazione: a che cosa? *Rivista Italiana di Filosofia del Diritto* (RIFD), XLVII, 1970, pp. 61-68.

⁴⁴ Dienel, P. C. y Harms, H.; *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, p. 32.

⁴⁵ Cunill, N.; *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1991.

afectan⁴⁶. Ramírez Nárdiz la define como la «intervención de los ciudadanos en su propio gobierno. Es decir, la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión de aquellas materias de política pública que les afectan»⁴⁷. También se asemeja a las acciones prácticas que desarrolla la ciudadanía para incidir en la cosa pública y/o en la gestión de lo que es común⁴⁸. La participación ciudadana igualmente es definida como cualquier tipo de actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas, en unos casos se influye en quienes tienen que tomar las decisiones y en otros casos la influencia es sobre las decisiones que se deben tomar, en cualquier caso sería un instrumento para conseguir algo, de influir en la realidad⁴⁹. Carrasquilla y Seidel indican que la participación es un proceso mediante el cual se desea influir, crear o modificar situaciones y/o tomar decisiones en el entorno del individuo o colectivo en el espacio público y político⁵⁰. De forma coincidente el profesor mexicano Manuel Canto Chac, profundo estudioso de la participación ciudadana, la define como las mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen⁵¹. Por participación entiende Torcal «los actos o actividades realizados por cualquier ciudadano que tratan de influir directa o indirectamente en las decisiones adoptadas por las autoridades políticas y sociales (elegidas o no) y que afectan a los asuntos de la colectividad»⁵².

Como vemos las definiciones son tantas como autores se han dedicado al estudio de la participación ciudadana. De ahí que el profesor Pastor Seller concluya que

«...el concepto de participación es polisémico, ambivalente, sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, posiciones de poder, ideología, valores, posición social, posición en las estructuras administrativas y organizacionales, etc. Su utilización es, por tanto,

⁴⁶ Espadas Alcázar, M. Á. y Alberich Nistal, T.; *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, Universidad de Jaén, Jaén, 2010, p. 22.

⁴⁷ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 141.

⁴⁸ Grau, A., Soria, E., Martín Cubas, J. y Montalbá, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, Tirant Humanidades, Valencia, 2018, p. 12.

⁴⁹ Font, J. y Blanco, I.; *Experiències de participació ciutadana, Polis, la ciutat participativa*, Papers de Participació Ciutadana, n. 9, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2003, p. 15.

⁵⁰ Carrasquilla, M. C. y Seidel, S. E.; *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y caminos*, Agrupación de Desarrollo NEXOS, Murcia, 2005.

⁵¹ Canto Chac, M.; *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Introducción, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal, n. 4, México, 2010.

⁵² Torcal, M.; *La ciudadanía europea en el siglo XXI: estudio comparado de sus actitudes, opinión pública y comportamiento políticos*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, 2010, p. 11.

variado; y su intensidad o profundidad pierde contenido en la medida que la participación sea entendida más como instrumento para legitimar o acomodarse en las posiciones de poder (consecución de fines propios), o puede ganar significación sustantiva si se considera como un proceso donde este mismo adquiere importancia y no es considerado como un mero procedimiento para alcanzar fines particulares sino para conseguir fines públicos y de transformación social»⁵³.

En cualquier caso resulta fundamental para desarrollar nuestro estudio fijar un concepto de participación ciudadana que, aunque flexible, dote de cierta estabilidad a las consideraciones que se realicen sobre la participación ciudadana en, y sobre todo, el ámbito local. Sobre ello podemos indicar que hay algunos puntos de encuentro entre los académicos y estudiosos de la participación ciudadana que nos dan la posibilidad de ofrecer una definición genérica sobre el término «participación ciudadana». En consecuencia, cabe entender la participación ciudadana como todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público. No pasamos de soslayo la extensión de la definición expresada ya que esta comprendería desde el voto en unas elecciones representativas hasta cualquier forma de acción colectiva de protesta o reivindicación:

«A través de la participación, los ciudadanos manifiestan sus demandas y hacen oír sus quejas a una audiencia más amplia; también hacen que gobiernos y políticos sean más responsables al sentirse más controlados. No obstante, el concepto de participación es muy amplio: las vías abiertas para participar son múltiples. Los ciudadanos pueden votar el día de las elecciones, escribir cartas a sus representantes o hacer campaña por su partido político; pueden apoyar en la recogida de firmas, poner un adhesivo en sus coches o unirse a una marcha de protesta. Algunas veces, la expresión de su voluntad es más sutil, como cuando donan dinero a organizaciones carentes de lucro o boicotean ciertos productos en el supermercado por motivos políticos o sociales»⁵⁴.

En consecuencia no seguimos al pie de la letra la definición clásica de Verba y Nie que indica que la participación política «se refiere a aquellas actividades de los ciudadanos que están más o menos directamente destinadas a influir en la elección de

⁵³ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 43.

⁵⁴ Torcal, M., Montero, J. R. y Teorell, J.; “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, p. 47.

las personas que gobiernan y/o en las acciones que adoptan»⁵⁵, porque, como apuntan Torcal, Montero, y Teorell, los ciudadanos pueden dirigir sus intentos de influir en las «decisiones políticas» hacia las instituciones no gubernamentales. Esto se da, por ejemplo, cuando los ciudadanos compran deliberadamente determinados productos o los boicotean no para expresar su punto de vista al gobierno, sino para influir directamente en el comportamiento y métodos de producción empleados por las grandes empresas⁵⁶. Por eso parece más entonada la definición propuesta por Brady acerca de la participación política al calificarla como la «acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos»⁵⁷. En todo caso, y como explicitan Huntington y Nelson, «el concepto de participación política no es sino un cajón de sastre que acomoda formas muy diferentes de acción que constituyen fenómenos diferenciados, por lo que es necesario acudir a explicaciones de diferente naturaleza»⁵⁸. En base a lo expuesto, lo que hay que subrayar como nota predominante es que exista la voluntad de incidencia en la esfera pública⁵⁹. Ese sería, por tanto, el criterio que creemos más relevante a la hora de entender y valorar lo que razonamos por participación ciudadana.

1.1.1 Naturaleza de la participación ciudadana

Como notas características de lo que consideramos como participación ciudadana debemos subrayar los siguientes elementos: en primer lugar debemos identificar un sujeto, que es la sociedad civil. Los ciudadanos, de forma individual, en forma asociativa o de forma plural en grupos que no se hayan constituido, realizan actos que pueden identificarse como participación ciudadana; en segundo lugar, y por lo anterior e inmediatamente apuntado, se requiere que se trate de una acción, es decir, se precisa de una manifestación de las personas, un comportamiento claro y explícito por parte del o de los ciudadanos; en tercer lugar esa acción debe ser libre y voluntaria, por tanto debe aparecer la nota de la autonomía para que se considere una actividad como participación

⁵⁵ Verba, S. y Nie, N. H.; *Participation in America. Political democracy and social equality*, Harper & Row, Nueva York, 1972, p. 2.

⁵⁶ Torcal, M., Montero, J. R. y Teorell, J.; “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, *op. cit.*, p. 48.

⁵⁷ Brady, H.; “Political participation”, en J. P. Robinson, P. R. Shaver y L. S. Wrightsman (eds.), *Measures of political attitudes*, Academic Press, Nueva York, 1999, p. 737.

⁵⁸ Huntington, S. y Nelson, J. M.; *No easy choice: political participation in developing countries*, Harvard University Press, Cambridge, 1976, p. 14.

⁵⁹ Parés, M.; “Participación y evaluación de la participación”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2009, p. 17.

ciudadana; en cuarto lugar la participación ciudadana debe exteriorizarse en un espacio público, versando sobre cuestiones de índole común; en quinto lugar debe haber una intencionalidad de influir en determinados asuntos públicos; y en sexto lugar la acción de participación, que se entiende como un derecho humano en virtud del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH) de 1948, debe comprender un componente ético, por lo que cualquier actividad comprensiva de la consideración de participación ciudadana debe nutrirse de una vocación democratizadora, y por ende se reconoce el derecho de otros actores a participar. Por lo tanto, cualquier acción violenta o de intimidación de unos grupos a otros queda fuera del concepto⁶⁰.

En base a estas notas características podemos concluir que la naturaleza de la participación ciudadana en los asuntos públicos incide en la confluencia de tres factores que se deben dar necesariamente: la capacidad para participar, la motivación para participar y los incentivos para participar⁶¹.

Si se cumplen las notas expuestas, las acciones de participación ciudadana pueden ser de naturaleza, en primer lugar, *consultiva* si los actores sociales opinan sobre cuestiones o problemas a partir de preguntas enunciadas por los actores institucionales (la naturaleza consultiva conlleva que las respuestas no son vinculantes para la decisión de los actores institucionales); en segundo lugar la naturaleza de las acciones de participación ciudadana puede ser *de diálogo* si los actores sociales y los actores institucionales intercambian información respecto a cuestiones o problemas, en una relación bidireccional, puesto que se presentan opiniones y propuestas por ambos lados; en tercer lugar la naturaleza de las acciones de participación ciudadana puede ser de carácter *deliberativa* si los actores sociales toman decisiones junto con los actores institucionales para definir la gestión de los asuntos públicos; en cuarto lugar destacamos la naturaleza *cogestiva* si los actores sociales se implican de manera ligada a los actores institucionales en la culminación y aplicación de las políticas, programas y proyectos públicos; y, por último, la naturaleza *de vigilancia* si los actores sociales realizan una tarea de supervisión, fiscalización y seguimiento del cumplimiento de las decisiones tomadas por los actores institucionales.

⁶⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); “¿Qué entendemos por participación ciudadana?”, en *Proyecto PNUD 89477, Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad 2014-2019*, México, 2018.

⁶¹ Ferrer, M., Medina, L. y Torcal, M.; “La participación política: factores explicativos”, en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, pp. 133-134.

1.1.2 Dimensiones de la participación ciudadana

Tomando la categorización de Alguacil, participar comporta, esencialmente, cuatro dimensiones que consisten en ser parte de, estar en, sentirse parte en y tomar parte⁶².

Ser parte. Los ciudadanos somos parte de nuestra sociedad, comunidad. Estamos insertos en un sistema, en una red de ciudadanos si se prefiere. Supone algo muy básico porque es consustancial al ser humano agruparse y formar comunidades, pero, obviamente, para participar en algo común el requisito previo es que uno forme parte de ese conjunto. El hecho de ser parte de algo implica el reconocimiento recíproco y colectivo con los otros, los conciudadanos, que también participan de lo común. De ahí nacen unas relaciones de reciprocidad, pero también de confianza. Se establecen relaciones entre los ciudadanos en tanto que pertenecientes a una comunidad y se desarrollan diferentes roles, teniendo como sustrato común a todos el ser parte en la comunidad.

Estar en. Se es y se está en un entorno social. Un espacio concreto. Cada ciudadano se sitúa en un contexto territorial en el que además de formar parte de una red o relación común, todo ello se circunscribe a una realidad territorial. La más próxima a efectos de participar es la local, la municipal, de ahí las enormes posibilidades que se generan en el escenario más próximo de los ciudadanos para llevar a cabo una participación ciudadana amplia.

Sentirse parte en. No solamente se necesita ser parte de un grupo, y estar en una realidad territorial. Además de ello se ha de sentir el grupo o la comunidad como propia. El sentimiento de pertenencia es imprescindible para la autonomía y significa, a la vez, un acceso directo a las relaciones sociales. Formar parte de un colectivo reafirma la posición global de la comunidad, ya que las diversas identidades individuales confluyen en una realidad más amplia, un escenario común en el que se desarrolla lo público. Sobre esta cuestión Pastor Seller afirma que

«...el sentimiento de identidad de la comunidad permite desarrollar la capacidad de compromiso colectivo, del sentimiento de reciprocidad y del interés mutuo; su desarrollo puede

⁶² Alguacil, J.; Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local, *Polis: Revista académica de la Universidad Bolivariana*, vol. 2, 12, 2005.

facilitarse a través de la implicación de los diversos grupos y entidades sociales en actividades significativas»⁶³.

Por tanto se concibe la comunidad como un escenario que se construye conjuntamente entre todos los ciudadanos, de ahí que se participe en algo común, en algo de lo que el ciudadano se siente parte, en definitiva, se siente partícipe.

Tomar parte. La participación es una actividad que involucra, de una u otra manera, en decisiones políticas que afectan a todos. En consecuencia participar «comporta tomar parte en la definición de escenarios de futuro, en fijar prioridades y en optar por formas alternativas de hacer las cosas»⁶⁴. Tomar parte implica una capacidad colectiva para promover iniciativas que redunden en el bienestar de todos, en este sentido fomentar un crecimiento participativo conlleva un crecimiento democrático. Es una responsabilidad sobre la comunidad, una corresponsabilidad sobre lo común. Tomar parte lleva de suyo un acto de responsabilidad que no puede tomarse a la ligera en tanto que uno se reconoce en los demás al participar de una idea común de sociedad. Ese tomar parte en la decisión, por tanto, debe estar barnizado por un alto componente de responsabilidad, elemento que consideramos fundamental para entender el concepto de participación ciudadana.

1.1.3 Factores positivos de la participación ciudadana

Una buena manera de reconstruir la confianza pública en las instituciones políticas es promover la participación activa de los ciudadanos en las políticas. La política pasa a ser un mecanismo para alcanzar la coordinación social y el ámbito local ofrece un terreno particularmente apropiado para su desarrollo. Por ello es necesario trabajar las ventajas de la proximidad a fin de recuperar los lazos sociales, la corresponsabilidad cívica sobre los problemas de la comunidad.

La participación ciudadana, especialmente si esta se produce en un contexto local, municipal, presenta una gran cantidad de características que redundan en la mejora democrática y el bienestar de los ciudadanos. Y, si bien es cierto que en los últimos tiempos la participación se ha presentado como un mantra o moda, la realidad es que no

⁶³ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., pp. 77-78.

⁶⁴ Brugué, Q., Font, J. y Gomà, R.; “Consejos consultivos en Barcelona: un balance”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 112.

hay ayuntamiento ni equipo de gobierno que pueda negar la necesidad de mejorar la democracia y profundizar en los canales de relación con la ciudadanía, sobre todo cuando años de corrupción y falta de transparencia han provocado el descrédito de las instituciones y de sus representantes⁶⁵. De manera que aunque para algunos se considere una moda, ello no desdice de su influencia y necesidad en el desarrollo democrático. Por eso son muchos los autores que han ido catalogando las bondades de la participación y las repercusiones positivas que conlleva. Así, como subrayan Sánchez y Font, hay que considerar que la participación ciudadana es una garantía contra el exceso de tutela de los gobernantes⁶⁶. Ello se basa en que las decisiones políticas no dependen exclusivamente de conocimientos técnicos. En la práctica, cualquier acto político conlleva la priorización de unos valores frente a otros. El conocimiento sobre la materia que se aborda es importante, por descontado, pero en ningún caso es el único criterio a considerar. Por eso en base a la participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas hay que considerar a todas las personas adultas como aptas para tomar decisiones. Y eso, en principio, es positivo. Los ciudadanos no son especialistas, pero los políticos frecuentemente tampoco, por tanto, si la información es ilimitada y libre todos potencialmente pueden participar⁶⁷. Si aceptamos que las decisiones políticas no dependen solo de criterios científicos o técnicos y a la vez aceptamos la existencia de un principio de igualdad como característica constitutiva de nuestras sociedades, deberemos aceptar que, *a priori*, no hay ninguna persona o grupo de personas que dispongan de una virtud especial que les permita aspirar a gobernar y tomar decisiones sin el concurso de la ciudadanía⁶⁸.

Pese a lo expuesto, el adjetivo que debe acompañar a todo acto participativo es el de la responsabilidad, como sostendremos a lo largo y ancho de este trabajo. Es más, coincidimos con Sol Arriaza cuando manifiesta que el desafío de la participación ciudadana, en el marco de un Estado democrático de derecho, equivale, en esencia, «al compromiso social y político de fortalecer una ciudadanía activa y responsable»⁶⁹. Por

⁶⁵ Grau, A., Soria, E., Martín Cubas, J. y Montalbá, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, op. cit., p. 12.

⁶⁶ Sánchez, J. y Font, J.; *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, Mediterrània, Barcelona, 2002, p. 14.

⁶⁷ Llauradó, J. M.; *Democràcia digital: informació, participació, transparència*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 2000, p. 67.

⁶⁸ Sánchez, J. y Font, J.; *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, op. cit., p. 14.

⁶⁹ Sol Arriaza, R.; *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados centroamericanos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, San José, Costa Rica, 2012, p. 7.

tanto solo la participación responsable de ciudadanos debidamente informados y educados puede garantizar un porvenir de libertad y equidad a las generaciones venideras⁷⁰. Por eso, las aptitudes intelectuales no deben ser un impedimento para participar, pero la responsabilidad aparejada a la voluntad de participar en cualquier proceso participativo llevará de suyo a informarse y profundizar en la materia en cuestión. Por eso hay que destacar positivamente que la participación tiene un componente educativo claro en la medida en que ayuda a formar a los ciudadanos. Y por ello hay que contemplar los procesos participativos como oportunidades de aprendizaje para la comunidad puesto que permiten incrementar el conocimiento de la ciudadanía no solamente por lo que respecta al propio proceso, sino también en cuanto a la cultura democrática⁷¹. Para participar en cualquier ámbito público de deliberación se requiere de una información previa, por lo que si el bagaje cultural en una determinada materia del ciudadano no es muy amplio se promueve un interés por informarse y formarse que de otro modo probablemente no se daría. Y, en caso de existir ya un bagaje suficiente, lo que supone participar es un incentivo para profundizar en determinadas materias y así exponer opiniones más y mejor argumentadas.

Obviamente la participación de los ciudadanos redonda en una mayor legitimidad política de las decisiones que se van a llevar a cabo por los representantes escogidos democráticamente. Font considera que la principal aportación que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias representativas está en añadir un plus de legitimidad a las decisiones públicas⁷². De ahí que se fortalezcan los nexos de confianza entre los ciudadanos y los responsables políticos al no estar apartados de las decisiones que les incumben, sino que se sienten partícipes de las medidas que se van a desarrollar. Es una suerte de trabajo conjunto entre representantes y ciudadanos en la cosa pública que reivindica la estructura democrática de toda sociedad. Es por ello que la participación acerca a la sociedad civil a las actividades propias del gobierno en el ámbito local ya que se promueve una interacción entre dirigentes y ciudadanos. En palabras de Carrasquilla y Seidel ello hace que la política se *socialice*⁷³. De ahí que la participación favorezca la progresiva adecuación del funcionamiento de las

⁷⁰ Mayor Zaragoza, F.; *Los nudos gordianos*, op. cit., p. 54.

⁷¹ Grau, A., Soria, E., Martín Cubas, J. y Montalbá, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, op. cit., p. 82.

⁷² Font, J.; *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 228.

⁷³ Carrasquilla, M. C. y Seidel, S. E.; *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y caminos*, op. cit., 2005, p. 43

instituciones, ofreciendo a los representantes herramientas para evaluar su gestión y poder mejorar la misma.

La participación, además, no solo mejora el proceso mismo en el que se toman las decisiones, sino que conlleva una mejor aplicabilidad de la decisión y previene la aparición de los posibles conflictos en su ejecución. La conclusión de ello es que la eficiencia no está reñida con los procesos participativos. La posibilidad de vertebrar procesos deliberativos sobre cuestiones concretas que requieren una decisión permite construir colectivamente una visión del problema que ha de permitir llegar más fácilmente a compartir soluciones⁷⁴. Y es que una solución impuesta tiende a corto plazo a ser menos eficiente que una consensuada. Ello puede generar reacciones que obliguen a hacer frente a costes desorbitados y que acaben convirtiendo la decisión tomada en una decisión plenamente ineficiente⁷⁵.

Las decisiones políticas en las que participa la ciudadanía, sea esta la intensidad participativa que sea, reciben una mejor aceptación por parte de los ciudadanos que las tomadas de forma separada de ellos. En consecuencia se mejora el proceso decisorio y fortalece la democracia, puesto que se fomenta la actividad por parte de los ciudadanos, luchando de esta manera contra elementos que distorsionan el desarrollo democrático como la indiferencia y desconfianza hacia la política⁷⁶.

Y por último la participación ciudadana amplía el alcance de la democracia puesto que da la palabra a aquellos que no la tienen, a aquellos que no tienen derecho al voto, o no lo ejercen, pero viven e intervienen en las ciudades. Así que la participación favorece la construcción de capital social y fortalece la idea de comunidad. Porque si participar es tomar parte en algo en que hay diferentes partes (administración/administrados) la relación dependerá del poder que tenga cada parte⁷⁷, y mediante los mecanismos de participación ciudadana se proyecta una idea de empoderamiento democrático que estabiliza la situación, dejando de lado una perspectiva de mero receptor y pasividad política por parte de los ciudadanos. Al ejercer materialmente de ciudadanos participando en los asuntos públicos se reactualiza la democracia y se fortalecen las bases sobre las que se asienta. En definitiva, en las sociedades complejas la

⁷⁴ Sánchez, J. y Font, J.; *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, op. cit., p. 15.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁷⁶ Carrasquilla, M. C. y Seidel, S. E.; *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y caminos*, op. cit., 2005, p. 43

⁷⁷ Alberich Nistal, T.; “Experiencias a favor y en contra de la participación ciudadana en el ámbito local”, en C. Ruiz-Rico Ruiz (ed.), *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2014, p. 161.

participación persigue que los habitantes de un lugar sean más sujetos sociales, con más capacidad para transformar el medio en que viven y de control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos⁷⁸.

1.2. Democracia y participación ciudadana

Como es bien sabido, el origen del término democracia es griego, proviene de *démokratia*, cuyas raíces etimológicas son *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno)⁷⁹. Para los antiguos, la imagen de la democracia era por completo diferente a la que tenemos actualmente: al mencionarse la democracia pensaban en una plaza o en una asamblea en la que los ciudadanos eran llamados a tomar las decisiones que les correspondían⁸⁰.

Muchas son las definiciones que se han dado de la democracia desde entonces, algunas de profundo calado, como la de Montesquieu, en «El espíritu de las Leyes» al indicar que «cuando en la República el pueblo en masa tiene el poder soberano, hay democracia»⁸¹ o la de Lincoln al definir la democracia como «el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo»⁸². Por su parte Rawls considera que en una democracia, «el poder político es el poder del público, esto es, de ciudadanos libres e iguales considerados como un cuerpo colectivo»⁸³.

También destacamos la definición de democracia aportada por Maritain puesto que para él la democracia «es el régimen en que el pueblo es social y políticamente considerado mayor de edad y puede ejercer sus derechos para dirigirse por sí mismo»⁸⁴. Esta definición recoge un matiz trascendental para nuestro objeto de estudio ya que entronca con el ideal participativo en política, el cual ha de ser entendido en el sentido de que lo fundamental es la participación en las cuestiones públicas. Por ello se puede hablar de momentos de crisis democráticas, o tiempos en los que la democracia no tiene

⁷⁸ Alberich Nistal, T.; *Guía fácil de la Participación Ciudadana. Manual de gestión para el fomento de la Participación Ciudadana en Ayuntamientos y Asociaciones*, 2ª ed., Dykinson, Madrid, 2012, p. 27.

⁷⁹ Held, D.; *Modelos de democracia* (versión española de Teresa Albero), op. cit., p. 16.

⁸⁰ Bobbio, N.; *Teoría general de la política* (edición de Michelangelo Bovero, A. de Cabo y G. Pisarello, *Trads.*), op. cit., p. 402.

⁸¹ Montesquieu, *El espíritu de las leyes* (S. García del Mazo, *Trad.*), Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906, p. 21.

⁸² En el Discurso de Gettysburg del presidente Abraham Lincoln, pronunciado en la Dedicatoria del Cementerio Nacional de los Soldados en la ciudad de Gettysburg (Pensilvania) el 19 de noviembre de 1863.

⁸³ Rawls, J.; La idea de una razón pública, *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, 9, 1994, p. 8.

⁸⁴ Maritain, J.; *Cristianismo y democracia* (H. F. Miri, *Trad.*), La Pléyade, Buenos Aires, 1971, p. 79.

la unánime consideración positiva, y ello es connatural al paso del tiempo y los diferentes hechos históricos que se suceden, pero lo que siempre hay que proteger es el núcleo participativo de la democracia, la que protagonizan los ciudadanos en tanto que participantes de lo común, al ser ello lo que dota de fuerza a la democracia. La democracia es sólida si los ciudadanos participan, independientemente del momento álgido o bajo en el que se encuentre el mismo sistema. Sichar lo expresa de la siguiente forma:

«Nos encontramos en un momento en que el sistema democrático muestra muchos puntos débiles. La democracia no garantiza una calidad de vida mínima a toda la población, no elimina la violación de derechos humanos, no hace desaparecer la corrupción, no es ajena a las guerras... Ante eso, cabrían dos interpretaciones: que estos males son errores de la democracia, y, en tal caso, habría que sustituir el sistema democrático por otro mejor; o que se deben a déficits democráticos, y lo que correspondería sería reforzar la democracia para que sea «más democrática». En esta última idea se basa el concepto de democracia participativa»⁸⁵.

Walzer incluso habla de la existencia de un principio ético de la democracia, el cual no «funciona» si no es por el espíritu de participación ciudadana, que a la vez inspira unas prácticas democráticas. Por tanto, lo determinante de la democracia es la actividad y el espíritu que la anima e inspira, no el resultado de dicha actividad, que con frecuencia es deficiente⁸⁶. En cualquier caso, como la democracia no es una institución creada de una vez y para siempre, o como dice Mugerza, «no es un producto acabado sino la permanente acción de producirla»⁸⁷, los ciudadanos deben cuidarla y mejorarla participando en los asuntos públicos. Ciertos autores identifican ese crecimiento y mejora de una manera interesada para introducir en ella nuevos derechos acordes a su ideología e interés. Por ello consideran que el grosor de la democracia ha ido aumentando con diferentes capas que se han ido incorporando una tras otra a través de conquistas de derechos y libertades que suelen ser consideradas definitivas⁸⁸. Esta visión de la democracia es extremadamente nociva, a la par que insolidaria, puesto que

⁸⁵ Sichar, G.; *Semilla democrática: experiencias de democracia participativa en América Latina*, 1ª ed., Cideal, Madrid, 2002, p. 7.

⁸⁶ Walzer, M.; *Thick and Thin. Moral Argument at Home and Abroad*, University of Notre Dame Press, Indiana (Estados Unidos), 1994, p. 56.

⁸⁷ Mugerza, J.; «¿Una nueva aventura del Barón de Münchhausen? (Visita a la «comunidad de comunicación» de Karl-Otto Apel)», en K. O. Apel, A. Cortina, J. De Zan y D. Michelini (eds.), *Ética comunicativa y democracia*, Crítica, Barcelona, 1991, p. 161.

⁸⁸ Barceló i Serramalera, M., Corretja, M., González Bondia, A., López J. y Vilajosana, J. M.; *El derecho a decidir: teoría y práctica de un nuevo derecho*, Atelier, Barcelona, 2015, p. 81.

redundaría en la consecuencia contraria que se pretende con la democracia, a saber, alcanzar unos derechos particulares y desentenderse de todo lo demás. Cuando el fundamento de la democracia, basado en la constante participación de los ciudadanos, es precisamente el contrario. En puridad la democracia es el fruto de un largo aprendizaje y de un diario ejercicio. La democracia es una reafirmación constante de valores y forma de entender la vida en comunidad. En el aspecto cultural tiene que ver con el comportamiento cotidiano, con las costumbres y con la forma de entender el mundo, de percibirse a sí mismo y de relacionarse con los otros⁸⁹. Cerezo Galán lo explicita de la siguiente manera:

«El ciudadano se hace, porque la libertad no se otorga; se conquista. Esta es una experiencia fundamental en la vida que a nadie le puede ser ahorrada so pena de recaer en formas de dependencia o minoría de edad. Y aun cuando se tenga la suerte de haber nacido en una sociedad democrática y crecer en sus leyes y costumbres, se precisa el esfuerzo de apropiarse de tal herencia y ponerla a fructificar. De lo contrario, la inercia de lo simplemente heredado amenaza con ahogarla en una práctica rutinaria, que no podrá soportar la hora de la prueba. Pues hay enemigos de la democracia, no ya fuera, sino en la propia ciudadela interior, cada vez que el interés, el capricho y la prepotencia se concitan para intentar imponer a los otros la propia voluntad particular»⁹⁰.

Ningún derecho ni libertad es definitiva, por eso los ciudadanos deben participar en los asuntos públicos, ya que si no se ocupan ellos mismos de esas cuestiones pueden quedar a la voluntad de otros. Y ello es un peligro evidente. Tocqueville se muestra firme al respecto y en su obra «La democracia en América» reconoce la dificultad de hacer participar a los ciudadanos en los asuntos públicos, en el desarrollo mismo de la democracia, pero tiene muy claro que no hay una alternativa sensata posible:

«Es difícil hacer participar al pueblo en el gobierno; pero lo es aún más procurarle la experiencia y los sentimientos que le hacen falta para gobernar bien. La voluntad de la democracia es cambiante; sus agentes, groseros; sus leyes, imperfectas: de acuerdo. Pero si fuera cierto que pronto no hubiera de existir ningún término medio entre el imperio de la democracia y

⁸⁹ Buqueras, I.; *Más sociedad, menos y mejor Estado: pasado, presente y futuro de la sociedad civil*, 1ª ed., Complutense, Madrid, 2002, pp. 16-17.

⁹⁰ Cerezo Galán, P.; *Democracia y virtudes cívicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, pp. 11-12.

el yugo de un tirano, ¿acaso no deberíamos inclinarnos más bien hacia el primero, que someternos voluntariamente al otro?⁹¹».

Como apunta Subirats, la participación ciudadana se ha concentrado muchas veces en defender lo que se había conseguido, en evitar que las decisiones que se fueran tomando en el plano legislativo o desde la acción de los poderes públicos implicaran pérdida de derechos y de protagonismo popular⁹². Y sobre esa base crecer en tanto que sociedad. Porque el gran protagonista de la democracia debe ser el ciudadano, expresión pública de la persona vinculada a su comunidad. Por eso Escudero sostiene que de la mayor o menor distancia entre la ciudadanía y los núcleos de poder, del fomento o no de herramientas democráticas que vayan más allá de elegir a sus representantes políticos cada cierto tiempo, dependerá una mayor implicación e identificación de las personas con el sistema; una mayor cultura democrática, en definitiva⁹³. Esa mayor cultura democrática es la base sobre la que se asienta la vida política de los ciudadanos. Y para fortalecer la democracia es indispensable desarrollar políticas democráticas que promuevan ciudadanías participativas en las áreas del poder. Solo su ejercicio enseña a ser demócrata, y solo participando se es verdaderamente ciudadano⁹⁴.

1.3. Conjugar representación política y participación ciudadana

Siguiendo a Held, cabe decir que los modelos de democracia pueden dividirse razonablemente en dos tipos generales: la democracia directa o participativa (un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente) y la democracia liberal o representativa (un sistema de gobierno que comprende a «funcionarios» electos que asumen la «representación» de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del «imperio de la ley»)⁹⁵. Se llama democracia representativa a la que tiene sus orígenes en el sistema institucional establecido tras la revolución inglesa, norteamericana y francesa. Respecto de esta

⁹¹ Tocqueville, A. de; *La democracia en América* (D. Sánchez de Aleu, Trad.), 1ª ed. en "El libro de bolsillo", Alianza, Madrid, 1980, Libro primero, Segunda parte, p. 299.

⁹² Subirats, J.; *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 106-107.

⁹³ Escudero, R.; *Modelos de democracia en España 1931 y 1978*, Editorial Península, Barcelona, 2013.

⁹⁴ Buqueras, I.; *Más sociedad, menos y mejor Estado: pasado, presente y futuro de la sociedad civil*, op. cit., p. 17.

⁹⁵ Held, D.; *Modelos de democracia* (versión española de Teresa Albero), op. cit., p. 20.

última van Reybrouck nos señala el paso de un entorno participativo a uno representativo en un corto espacio de tiempo:

«En Francia, el levantamiento en el que había participado el pueblo acabaría pocos años después con una Constitución en la que la participación quedaba limitada por el derecho a voto, que solo tenía uno de cada seis franceses. Es reseñable que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el documento más importante del año de la Revolución de 1789, se manifestaba: «La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación». En cambio, en la Constitución de 1791 esa participación personal desaparece por completo: «La nación, de la que emana todo el poder, solo puede ser ejercida por representación. La Constitución francesa es representativa». En tres años la iniciativa legislativa había pasado del pueblo a los representantes del pueblo; de la participación a la representación»⁹⁶.

Como indica el propio Held, los modelos de democracia responden a tipos generales, dentro de los cuales pueden establecerse relaciones y especificaciones diversas. De hecho Bobbio afirma que «son tales y tantos los sentidos históricos de democracia representativa y de democracia directa, que no se puede plantear el problema en términos de sí y no, como si hubiese una sola posible democracia representativa y una sola posible democracia directa»⁹⁷. De ahí que por democracia participativa podemos entender aquel sistema democrático de gobierno que para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de sus niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible⁹⁸. Y, del mismo modo, sea cual sea el tipo de democracia que se implante en un determinado territorio, es importante tener un parlamento, aunque sea en una democracia directa, ya que a lo largo de un año se tramitan cientos de leyes y normas y sería completamente imposible que todas ellas se debatieran entre todos los ciudadanos⁹⁹. Y, en cualquier caso, hoy en día sabemos que en Atenas, paradigma de la democracia directa, también existían determinados órganos, compuestos por miembros designados por sorteo, que podían

⁹⁶ van Reybrouck, D.; *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia* (M. Mabres, Trad.), Taurus, Barcelona, 2017, p. 102.

⁹⁷ Bobbio, N.; *El futuro de la democracia* (J. Moreno, Trad.), Plaza y Janés, Barcelona, 1985, p. 68.

⁹⁸ Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C.; “Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos”, en C. Álvarez de Sotomayor y E. Ganuza Fernández (coords.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003, p. 18.

⁹⁹ Ordás Menéndez, D.; *España se merece... Democracia directa*, Zumaque, Alcalá la Real (Jaén), 2012, p. 34.

ostentar y ejercer indirectamente un poder, incluso, superior al de la propia Asamblea¹⁰⁰.

Los mecanismos de la democracia participativa pueden estar orientados a dos objetivos fundamentales, a saber, o bien ser los sustitutos de la decisión de los representantes o bien para mejorar la representación. La sustitución en la práctica solo se daría en un escenario temporal y puntual, no permanente, dada la imposibilidad material de un gobierno continuo vía decisión individual de los ciudadanos. De ahí que, hoy en día, la participación ciudadana se realice sobre todo para ayudar a mejorar la calidad de la representación, no para sustituirla¹⁰¹. La democracia representativa debe de salvaguardarse como un punto de partida y perfeccionarse o complementarse con nuevas formas de participación, puesto que, como afirma Horstkotte, de lo que no cabe duda es de que tanto para los políticos como para la Administración solo puede resultar beneficioso el «aprovechar» y asimilar creativamente los conocimientos y las propuestas de los ciudadanos afectados a la hora de resolver los problemas existentes¹⁰². De los ciudadanos individualmente, o agrupados. Siendo relevante también el papel que pueden desarrollar las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONGs) de las que Ríó Villar considera que aportando sus ideas y enfoques contribuyen, en buen grado, a la realización de la democracia participativa puesto que su legitimidad reside no en un aspecto formal, vinculado a la representatividad, sino en su capacidad para contribuir al debate¹⁰³. Porque no se trata de sustituir a los gobernantes o representantes electos por otras personas designadas por grupos u organizaciones sociales en representación de éstas, como tampoco significa sustituir a los empleados públicos en la ejecución de las decisiones políticas. Por ello Sánchez Morón concluye que la participación no consiste tanto en decidir como en intervenir en el proceso de adopción de la decisión pública¹⁰⁴. E, incluso, en el escenario de una democracia representativa, Recalde indica que el hecho de que el pueblo ejerza su poder en el acto electoral no

¹⁰⁰ Ridaó Martín, J.; “La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria”, en C. Ruiz-Rico Ruiz (ed.), *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2014, p. 92.

¹⁰¹ Villoria, M. e Izquierdo Sánchez, A.; *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 359.

¹⁰² Horstkotte, H.; *¿Tenemos que reinventar la política municipal? Participación de los ciudadanos, política municipal y administración moderna en Alemania*, Inter Naciones, Bonn, 2000, pp. 9-11.

¹⁰³ Ríó Villar, S. d.; *Ciudadanía activa en Europa: Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid, 2008, p. 382.

¹⁰⁴ Sánchez Morón, M.; Elementos de la participación ciudadana, *Revista de Estudios de la vida local*, 221, 1984, pp. 40-43.

significa que quede relegado a la mera condición de gobernado durante el periodo de representación¹⁰⁵.

Pese a ello, históricamente se ha presentado la representación como algo opuesto a la participación directa de los ciudadanos, por lo que se muestra una contraposición entre identidad y representación. A este respecto afirma Cristi que sería necesario superar esta contraposición y entender la representación como parte de un ejercicio participativo¹⁰⁶. Por eso, pese a que en España se han dado movimientos como el de los «indignados» del 15M con eslóganes del tipo «lo llaman democracia, y no lo es», o «¡que no, que no nos representan!» denunciando, a fin de cuentas, que la democracia «representativa», «no representa la voz del pueblo», lo cierto es que una de las posibles vías que existen para paliar la situación de descontento es, precisamente, conjugar aspectos propios de la democracia participativa con la democracia representativa. Es decir, aplicando instrumentos de participación ciudadana en estructuras de democracia representativa, colocando a la ciudadanía en el centro del proceso de toma de decisiones públicas¹⁰⁷. Así, bien entendiendo la representación como un paso más de la participación del ciudadano, bien abriendo nuevos canales de participación directa de los ciudadanos, sea como fuere, la solución para acabar con el desapego y desafección políticas pasa por conjugar elementos de ambos modelos de democracia. Porque, en todo caso, partimos de una premisa clara: la representación es necesaria en toda sociedad compleja¹⁰⁸. John Stuart Mill en su famosa obra «Consideraciones sobre el gobierno representativo» considera que «el único sistema de gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias de la sociedad será un sistema en el que participe todo el pueblo» por lo que concluye que «cualquier participación es útil»¹⁰⁹. Y razona que nada puede ser más deseable que admitir a todos en la participación del poder, pero como «cuando la comunidad excede las dimensiones de una ciudad pequeña no todos pueden participar personalmente en los asuntos públicos, como no sea en mínima proporción, de ello se sigue que el modelo ideal de gobierno perfecto ha de ser el gobierno representativo»¹¹⁰.

¹⁰⁵ Recalde, J. R.; *Crisis y descomposición de la política*, Alianza, Madrid, 1995, p. 132.

¹⁰⁶ Cristi, R.; Participación, representación y republicanismo, *Anuario filosófico*, vol. 36, 75-76, 2003, pp. 53-81.

¹⁰⁷ Cano Bueso, J.; «Representación política y desafección ciudadana», en C. Ruiz-Rico Ruiz (ed.), *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2014, pp. 42-44.

¹⁰⁸ Pitkin, H. F.; *El concepto de representación* (R. Montoro Romero, Trad.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 44.

¹⁰⁹ Mill, J. S.; *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (C. Mellizo, Trad.), op. cit., p. 94.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 94.

En consecuencia, el concepto de democracia delegada o representativa parte de una muy razonable idea de que no puede todo el pueblo participar en todas las decisiones y por ello, debe delegar ciertas competencias a personas de su confianza¹¹¹. Villasante explica su origen como una solución al problema del escenario, cada vez más amplio, y al número de personas llamadas a participar, también cada vez mayor. Por ello califica el sistema representativo como un «remedio técnico»:

«Es por una razón de tamaño espacial y densidad demográfica, y en un contexto para superar los regímenes absolutistas (ilustrados o no), como surge esta forma de representación delegada mediante votos. Poco a poco se va convirtiendo en una conquista popular frente a monarquías y dictaduras, y va entronizando un sistema de partidos que se presentan a elecciones, de donde salen mayorías que gobiernan y minorías que controlan»¹¹².

La viabilidad de las democracias en las sociedades con un número apreciablemente grande de miembros tiene que aceptar restricciones por lo que, al no ser posible la democracia directa, es necesario recurrir a un sistema de representantes, es decir, a un sistema parlamentario¹¹³. Para Norberto Bobbio sería ridículo e irreal que en una sociedad todos los ciudadanos tuvieran el derecho de influir directa o indirectamente en la formación de las decisiones políticas:

«Si por democracia directa se entiende literalmente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que les afectan, la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan sobre todo en unas sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas. Y ni siquiera es deseable humanamente, o sea, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la Humanidad»¹¹⁴.

Es cierto que la democracia directa es de difícil aplicación. De hecho Rousseau, incidiendo en la necesidad de una participación de los ciudadanos en la política de modo directo, llegaba a considerar que «no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia», porque para la participación directa se requerirían condiciones como que se instaurara en un Estado muy pequeño, «donde se pueda reunir el pueblo y donde cada

¹¹¹ Ordás Menéndez, D.; *España se merece... Democracia directa*, op. cit., p. 34.

¹¹² Villasante, T. R.; *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*, Hoac, Madrid, 1995, p. 134.

¹¹³ Garzón Valdés, E.; *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 636.

¹¹⁴ Bobbio, N.; “La teoria dello Stato e del potere”, en P. Rossi (ed.), *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*, Einaudi, Turín, 1981.p. 220.

ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás» y «una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas», además de «mucha igualdad en los rangos y en las fortunas» y «poco o ningún lujo»¹¹⁵. Ahora bien, si la democracia directa es difícil de llevar a cabo en las sociedades modernas en las que se tiende a la concentración de la población en grandes ciudades vaciando, en consecuencia, de población a los municipios más pequeños, tampoco es razonable el escenario totalmente opuesto de lo que propugnan aquellos contrarios al sistema representativo, es decir, entregarse completamente a la democracia representativa en el sentido de desentenderse de la vida pública, en tanto en cuanto hay políticos designados a tal fin:

«Si comenzamos por aceptar que elegimos a nuestros representantes cada cierto espacio de tiempo para que se ocupen de nuestros problemas colectivos, y así poder desentendernos de ellos hasta que seamos llamados de nuevo para expresar nuestro juicio, y continuamos por reconocer que ciertas cuestiones o ciertos ámbitos de decisión se verían perjudicados si la opinión pública pudiera formarse un cabal conocimiento de ellos, entonces, estaremos aceptando que el ideal de la participación democrática -incluso en su versión más débil- existe solo en el papel, pero no en la realidad»¹¹⁶.

Por eso con la búsqueda de formas de participación directa por parte de los ciudadanos se atenúa la incidencia de la lejanía de los representantes que a menudo optan por actuar como delegados, de manera que el carácter participativo agrega sustancialmente mejoras a una verdadera democracia, pero en nada está opuesto a una representación bien entendida¹¹⁷. Por tanto, la participación ciudadana puede ser un buen complemento al funcionamiento de la democracia representativa. Los procesos de participación no tienen por qué ser asimilados a un modelo de democracia directa que huya de la representatividad puesto que no está en cuestión la existencia de instituciones de representación, sino el uso excluyente que hacen del debate político¹¹⁸. Cano Bueso denuncia que, precisamente, «la debilidad de la actual democracia y su falta de calidad

¹¹⁵ Rousseau, J. J.; *El contrato social* (J. Carrier Vélez, Trad.), Edicomunicación, Colección Fontana, Barcelona, 1994.

¹¹⁶ Revenga, M.; La participación política en la actualidad, *Derechos y Libertades*, 18, época II, 2008, pp. 53-66.

¹¹⁷ Thompson, J.; Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina, *Revista IIDH*, vol. 34-35, 2001-2002, pp. 79-103.

¹¹⁸ Sánchez, J. y Font, J.; *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, op. cit., p. 16.

deriva del alejamiento progresivo de los ciudadanos de los procesos de decisión»¹¹⁹. Los ciudadanos en ocasiones no se sienten plenamente representados por los políticos y consideran que su llamada a las elecciones cada vez que se produce una campaña electoral no satisface sus aspiraciones políticas. De ahí que se aprecie insuficiente para muchos como mecanismo participativo la mera participación electoral, por lo que parece superada la concepción schumpeteriana que apunta a la democracia como una organización política en la que el pueblo no gobierna efectivamente, sino que se limita a aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle¹²⁰.

Con una mayor incidencia de las decisiones de los ciudadanos en la esfera pública se podría cohesionar de una forma más satisfactoria la necesaria democracia representativa que se emplea para el gobierno de las sociedades modernas, dando paso a un gobierno participativo que promueva el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las Administraciones Públicas (en adelante AAPP) se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Porque, antagonismos doctrinales aparte, la combinación más o menos equilibrada de la democracia representativa junto con mecanismos que permiten la participación ciudadana directa en la dinámica política de un país es determinante hoy en día para configurar el concepto de democracia y de la percepción que se tiene de las características de la sociedad¹²¹. En esta misma línea, y como sostiene el profesor Cuesta López, lo cierto es que siguen teniendo sentido tanto las instituciones representativas como las de democracia directa y participativa, pues de lo que se trata es de combinarlas al servicio de la conformación ciudadana de la voluntad política¹²². Así, reconociendo, por tanto, que la ciudadanía ha pasado a ocupar una posición central o nuclear que exige de una relación continua e imprescindible con sus instituciones y sus representantes, y que en nada se asemeja a la tradicional concepción dicotómica entre representantes y representados¹²³, lo cierto es que la combinación de ambos elementos solo puede que generar unos entornos democráticos más satisfactorios. En definitiva, lo ideal es un gobierno representativo que promueva la creación de nuevos espacios de

¹¹⁹ Cano Bueso, J.; “Representación política y desafección ciudadana”, *op. cit.*, p. 18.

¹²⁰ Schumpeter, J. A.; *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1971, p. 362.

¹²¹ Rídao Martín, J.; “La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria”, *op. cit.*, pp. 92-93.

¹²² Cuesta López, V.; *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Thomson Civitas, 2008, pp. 33-35.

¹²³ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática, *op. cit.*, p. 170.

encuentro para favorecer el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos¹²⁴.

1.4. Recorrido histórico de la participación ciudadana

Ya hemos indicado los orígenes helenos de la democracia, y por consiguiente de la capacidad de los ciudadanos de participar en la cosa pública. Para ellos el concepto de ciudadano¹²⁵ conllevaba una serie de deberes para con la comunidad, por lo que su ciudadanía y su libertad se refrendaban ejerciendo efectivamente de ciudadanos. En la Grecia clásica el *idiotés* era quien no participaba en los asuntos públicos y prefería dedicarse únicamente a sus intereses privados. Pericles deploraba que hubiera en Atenas indiferentes, *idiotas*, que no se preocupaban por aquello que a todos nos debe concernir¹²⁶. Evidentemente la participación ciudadana era un pilar sobre el que se edificaba la sociedad ateniense y generaba, y regeneraba, permanentemente el sistema democrático al punto que, como indica Quesada Castro:

«La escuela de democracia y el ejercicio de las virtudes ciudadanas, especialmente por parte de la *boulé* o Consejo de los quinientos, generó durante 170 años uno de los momentos políticos de mayor calado y radicalidad entre los que la historia nos ha ofrecido. En definitiva, fueron miles de ciudadanos los que se ejercitaron en la discusión y toma de decisiones de modo inmediato y directo sobre la guerra y la paz, sobre las alianzas con los extranjeros, sobre la elección de mandos, sobre la gestión de los magistrados, sobre los que intentaban transgredir las leyes, etc.»¹²⁷.

Hay que reconocer que esta visión idealizada de la democracia ateniense casa mal con algunos datos que han sobrevivido hasta nuestros días. La conclusión a la que se llega con esos datos es que la totalidad de los ciudadanos poseedores de la capacidad de participar no se aproximaban de forma efusiva a las cuestiones políticas. A la colina del

¹²⁴ Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. N.; “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 96.

¹²⁵ De todos modos cabe apuntar que, como indica el profesor Saraceni, los atenienses fueron «extremadamente *tacaños* en la concesión de derechos de ciudadanía, un privilegio reservado a los varones adultos, siempre que sean hijos de padres biológicos libres». Saraceni, G.; *Città e cittadini: dalla polis greca alla metropoli post-moderna*, *Paradoxa*, 6, 2 aprile-giugno, 2012, pp. 24-30.

¹²⁶ Innerarity, D.; *La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2015, p. 19.

¹²⁷ Quesada Castro, F.; “Democracia y virtudes públicas”, en P. Cerezo Galán (ed.), *Democracia y virtudes cívicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 59.

Pnyx se podían acercar hasta un número de 18.000 ciudadanos, pues esa era su capacidad de recibir asistentes, cuando se sabe que en la época de Pericles el número de ciudadanos era de entre 30.000 y 40.000. Es más, el quórum requerido para determinadas decisiones era de 6.000, por lo que podemos deducir que la afluencia no era masiva. Y este hecho no responde a una simple conjetura, sino que tiene su fundamento en acciones que se llevaron a cabo para incentivar a los ciudadanos a acudir a la Asamblea, llegando incluso a la compensación económica. Así, Agyrhius empezó a pagar un óbolo por la asistencia y, posteriormente, Heraclides aumentó el sueldo a dos. Agyrhius lo subió de nuevo a tres, y en la época de Aristóteles cobraban los ciudadanos seis óbolos por asistir a la Asamblea¹²⁸. Con estas medidas para recabar ciudadanos lo que se infiere fácilmente es que no existía un ardor participativo en el seno de todos los ciudadanos atenienses.

Tras las experiencias de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos radicadas en la Antigua Grecia, el siguiente escenario que tenemos como referencia es Roma. Sin embargo, en Roma no se habla ya tanto de democracia como de *res publica* y el concepto mismo de gobierno de los ciudadanos por los ciudadanos va poco a poco perdiendo su esencia típicamente greco-ateniense para adaptarse a las características personales de la sociedad romana¹²⁹. El estudio sobre la participación ciudadana en esta época histórica se centra en destacar los comicios y los plebiscitos, cuyo origen ya proviene de la distinción romana entre patricios y plebeyos, siendo los plebiscitos en un primer momento unas disposiciones solo obligatorias para los plebeyos. Por su parte, los comicios o asambleas eran los órganos en los que se manifestaba de forma directa la soberanía del pueblo el cual ejercía en ellos el derecho de voto o *ius suffragii*¹³⁰. Realmente la democracia griega era básicamente directa y la romana era mayoritariamente de tipo representativo, por lo que la participación ciudadana en la época de la República de Roma se orientaba más a elegir representantes que a participar directamente en la toma de decisiones.

Por su parte, la práctica de mecanismos participativos en la Edad Media no presenta una evolución significativa. En cualquier caso debemos destacar ejemplos como el de las ciudades-estado italianas estudiadas por el profesor Ramírez Nárdiz:

¹²⁸ Dahl, R. A.; *Análisis político moderno* (R. Ribó, Trad.), Fontanella, Barcelona, 1976, p. 127.

¹²⁹ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., pp. 30-31.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 32.

«Si se habla de prácticas que pueden ser asimiladas a lo que en el presente se entiende por participativas, hay que hacer referencia a la aparición de la institución del consulado entre los siglos XI-XII. La primera ciudad que elige cónsules es Pisa entre 1081 y 1085 sumándosele en breve otras como Milán, Génova o Bolonia. Lo verdaderamente relevante de cara a la participación ciudadana es que se les elige por aclamación de la asamblea general (así sucede en Pisa en 1162) y ya en el siglo XIII deben, en algunas ciudades, prestar juramento de seguir la opinión de la mayoría del concejo en materia de guerra y paz, alianzas e impuestos, siendo este concejo la asamblea de todos los ciudadanos, el *arengo* o parlamento. En estos primeros siglos bajomedievales, las decisiones se toman por aclamación de este concejo -en Pisa al grito de *fiat, fiat, hágase, hágase*-. Este tipo de parlamento desaparece de las grandes ciudades a lo largo del siglo XIII»¹³¹.

Desde el prisma político debemos destacar la «Carta Magna Leonesa», en la que se propicia que participen por vez primera representantes de las villas y las ciudades junto a la nobleza y el clero, de ahí que se considere a León como cuna del parlamentarismo mundial puesto que antes de las Cortes de León de 1188, no había Cortes, ni en los reinos españoles ni en ninguna otra parte de la Europa cristiana, que –en el siglo XII– es tanto como decir Europa civilizada¹³². Enlazamos esta idea con el nacimiento posterior del concepto de gobernanza, tan de moda en la actualidad, y que tiene su origen en el conocido trabajo de John Fortescue's *The Governance of England* (escrito en 1460 y publicado en 1714). Con ella quería significar una forma de control del Rey sobre su reino propio del complejo sistema constitucional de la Edad Media¹³³. De ello se desprende un concepto político en el que se manifiesta que no se puede gobernar sin la influencia de los grupos de poder, por lo que el rey no podía gobernar sin la suma, coordinación y cooperación de los grupos influyentes, de la Iglesia, de los nobles, de las ciudades, gremios y un largo etcétera de grupos que, *de facto*, realizan una *participación* en el poder¹³⁴.

Tras el Medioevo subrayamos la importancia en materia política que tuvo la que se denominó revuelta de los «comuneros», que si bien tiene un fundamento económico notorio, ello no es óbice para contemplar su clara lectura política en cuanto a que se

¹³¹ *Ibidem*, pp. 44-45.

¹³² de Arvizu y Galarraga, F.; Más sobre los decretos de las Cortes de León de 1188, *Anuario de historia del derecho español*, 63-64, 1993-1994, pp. 1193-1238.

¹³³ Allott, P.; European governance and the re-branding of democracy, *European Law Review*, 27(1), 2002, p. 68.

¹³⁴ Cotino Hueso, L.; “A propósito del concepto “gobernanza” en la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica”, en M. Á. García Herrera (coord.), *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España: (actas del congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, vol. 2, 2005, pp. 283-304.

pretende una evolución del Antiguo Régimen hacia posiciones políticas más desarrolladas. Ello se fundamenta de manera visible con la célebre cita de Martín Azpilcueta que disertaba sobre el origen democrático del poder y no censuró su exposición aun sabiendo que entre los asistentes se encontraba el mismísimo Carlos I de España y V de Alemania: «el reino no es del rey sino de la comunidad, y la misma potestad regia por derecho natural es de la comunidad y no del rey, por lo cual no puede la comunidad abdicar totalmente de ese poder»¹³⁵.

Avanzando en la Historia destacamos la práctica de la participación ciudadana directa en el nacimiento de los EEUU, que es ampliamente estudiada por Tocqueville y se desarrolla siempre en los niveles local y estatal. Esta tradición tiene su origen en las asambleas vecinales de los pequeños propietarios que ya en la época previa a la independencia se reunían para decidir sobre materias de su municipio y que continúan haciéndolo una vez formados los EEUU¹³⁶. En Europa por encima de todo destacamos la democracia directa que Rousseau defendía y que consistía en una democracia asamblearia. Abogaba por la toma de decisiones por parte de los ciudadanos en asambleas populares siguiendo el modelo de las llevadas a cabo en las comunidades de su natal país helvético.

En cualquier caso, en lo que a la cuestión de la participación ciudadana estrictamente interesa, cabe decir que con el paso de los siglos ese ejercicio de la libertad que implicaba ser ciudadano en los orígenes de la democracia ateniense fue variando a una concepción diametralmente opuesta, al punto que Benjamin Constant, en 1819, impartió una conferencia en la que explicaba las diferencias entre la libertad entendida por el ciudadano en la época de los orígenes de la democracia y la entendida entre sus coetáneos. De ahí deriva su famosa consideración acerca de la diferenciación entre la libertad «de los antiguos» y la libertad «de los modernos»¹³⁷, subrayando que la independencia individual es la verdadera libertad moderna y que la libertad política es su garantía. Para Constant, la libertad de los antiguos, la libertad que valoraba y ambicionaba el hombre de la Antigüedad, era una libertad entendida como emancipación de los afanes privados y capacitación para participar activa y destacadamente en los asuntos públicos. La libertad de los modernos, aquello que el hombre moderno entiende y valora como libertad, es, por el contrario, la descarga de las

¹³⁵ Pérez, J.; *Los comuneros*, La esfera de los libros, Madrid, 2001, p. 84.

¹³⁶ Tocqueville, A. de; *La democracia en América* (D. Sánchez de Aleu, Trad.), op. cit.

¹³⁷ Constant, B.; *Escritos políticos* (M. L. Sánchez Mejía, Trad.), CEC, Madrid, 1989, pp. 278-285.

tareas públicas, que hace posible la dedicación sin trabas a los afanes privados¹³⁸. A ello cabe sumar el ensayo de Isaiah Berlin, de 1958, sobre los «Dos Conceptos de libertad» en el que utiliza la diferenciación de Constant y en la que establece una distinción entre la libertad negativa y la libertad positiva¹³⁹. Por libertad negativa, Berlin entiende el ámbito de no interferencia, de no obstaculización, del que goza la voluntad individual y que no difiere mucho de la libertad «de los modernos» presentada por Constant. Esta libertad consiste en independencia respecto de algo: en «libertad de». Por el contrario, la libertad positiva consiste en «libertad para». Esta libertad es la capacidad de autogobernarse, es un autodomínio que nos libera de la sujeción a lo inferior y nos permite acceder a lo superior¹⁴⁰. Berlin en su obra muestra la relación conflictiva entre la libertad y la participación política puesto que considera que «ya no podemos disfrutar de la libertad de los antiguos, que se basaba en la participación activa y constante en el ejercicio colectivo del poder». Y añadía que «nuestra libertad se basa en el pacífico disfrute de nuestra independencia privada»¹⁴¹.

Con el paso del tiempo y la evolución de los sistemas democráticos, los partidos políticos de masas obligaron a dejar de concebir la representación como una relación entre el representante y el representado, para entenderla mediatizada por unos partidos políticos que lo llenaron todo¹⁴². Así, desde un punto de vista actual, la idea de la libertad de los antiguos, la de la participación constante y directa, asamblearia si se quiere, no presenta *a priori* muchas ventajas. Tampoco parece que una idea de libertad semejante esté en alza en nuestro momento presente. En lo que respecta a la participación política, parece que la política ha perdido el halo que en algún tiempo le rodeó, y las gentes prefieren dedicarse a otras actividades, propias de la sociedad civil¹⁴³. Porque, además de utópica, no parece muy práctica. Es más, de entre las innumerables opciones de ocio que se presentan a los ciudadanos, la opción de ejercicio permanente de la participación política puede aparecer como una pesada carga cívica, mucho más que un privilegio. Para desarmar ese argumento nada mejor que las palabras de Mill cuando afirma que es mediante «la discusión política y la acción política

¹³⁸ Cruz Prados, A.; Republicanismo y democracia liberal: dos conceptos de la participación, *Anuario filosófico*, vol. 36, 75-76, 2003, pp. 83-110.

¹³⁹ Berlin, I.; “Dos conceptos de libertad”, en *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1988.

¹⁴⁰ Cruz Prados, A.; Republicanismo y democracia liberal: dos conceptos de la participación, *op. cit.*, pp. 83-110.

¹⁴¹ Revenga, M.; La participación política en la actualidad, *op. cit.*, pp. 53-66.

¹⁴² Leibholz, G.; *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.

¹⁴³ Cortina, A.; *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, *op. cit.*, pp. 231-232.

colectiva como un individuo cuyas ocupaciones diarias hacen que sus intereses se concentren en el pequeño círculo que le rodea, aprende a preocuparse de sus conciudadanos y se convierte conscientemente en miembro de una gran comunidad»¹⁴⁴. El mayor icono de la representación en el escenario político enfatiza la necesidad de no mantenerse al margen de las cuestiones políticas. De no delegar enteramente la tarea de los ciudadanos de participar en las cuestiones públicas. Y es que pese a las interpretaciones que se han hecho de las palabras de Constant, en ningún caso el autor suizo las considera incompatibles, es más, para disfrutar de la libertad «de los modernos» resulta fundamental cultivar y sostener la libertad «de los antiguos». De hecho afirma que los ciudadanos deben ejercer una vigilancia activa y constante sobre los representantes, evitando también el peligro de la libertad moderna de que, absortos en el disfrute de la independencia privada y en la consecución de los propios intereses, se renuncie enseguida al derecho de participar en el poder político¹⁴⁵. A ello Adela Cortina añade que el ciudadano debe gozar de libertad negativa (de no interferencia) y de libertad positiva (de participación política), pero también de derechos económicos, sociales y culturales¹⁴⁶.

Esta consideración hace comprensible que la participación ciudadana adquiera aires renovados. Ello se asienta en la necesidad de que exista un poder público abierto a la influencia ciudadana, a no dar la espalda a la ciudadanía a la hora de tomar las decisiones políticas por parte de los representantes.

«La idea contemporánea de participación nace ligada a la recuperación de la sociedad civil como espacio de elaboración política contra la burocracia entendida como una nueva forma de autoritarismo en un contexto de creciente estatalización de la sociedad que habría convertido a los partidos políticos en órganos semipúblicos. La participación será ideología de los movimientos sociales que, a partir de entonces, comienzan a ocupar el espacio de mediación que están abandonando los partidos»¹⁴⁷.

Y es que esa idea básica de que la participación política nutre a uno de los fundamentos básicos de la vida política democrática tiene una vigencia atemporal. Ello es así por cuanto permite a los ciudadanos plantear sus demandas e intentar realizarlas a

¹⁴⁴ Mill, J. S.; *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (C. Mellizo, Trad.), op. cit., p. 184.

¹⁴⁵ Constant, B.; *Escritos políticos* (M. L. Sánchez Mejía, Trad.), op. cit., p. 282.

¹⁴⁶ Cortina, A.; *Por una ética del consumo: la ciudadanía del consumidor en un mundo global*, Taurus, Madrid, 2002, p. 139.

¹⁴⁷ Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, op. cit., p. 114.

través de diversos canales. De modo que, aunque el debate sobre la relación entre participación ciudadana y democracia nunca ha sido fácil, durante las últimas décadas ha vuelto a reaparecer con fuerza de la mano, sobre todo, del enfoque de la democracia participativa y la democracia deliberativa¹⁴⁸.

La democracia participativa apareció en Francia por primera vez en la protección del medioambiente por lo que se podría llamar democracia ambiental. Pero muy rápidamente dejó la democracia participativa de limitarse a la protección del medioambiente para pulular por todas partes y convertirse en un principio de aplicación general¹⁴⁹. Así, siguiendo a Ramírez Nárdiz, cabe indicar que el concepto de democracia participativa tal y como se entiende en la actualidad nace en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX¹⁵⁰. Surge una concepción distinta de la participación, que no la entiende como un comunicante vacío sino como un poderoso instrumento de reforma social¹⁵¹. Se sitúa en esta época porque el nacimiento de lo que entendemos por democracia participativa trae causa del desencanto de la época ante el estado de cosas tanto a nivel político como económico en las democracias occidentales, con la crisis del Estado del Bienestar radicado en esos países. Surgen, en consecuencia, voces solicitando más participación ciudadana en los asuntos públicos tanto desde la perspectiva de intervenir directamente en los mismos como desde el deseo de controlar en mayor medida a los representantes y cargos públicos que se encargan de ellos¹⁵².

La definición que presenta Ramírez Nárdiz de democracia participativa es aquella que consiste

«...en una serie de instrumentos o mecanismos jurídicos -referendos, iniciativas populares, etc.- cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo y la voluntad de complementarla haciéndola más participativa al ampliar la participación popular en el gobierno de la comunidad, con el deseo no solo de acercar el gobierno a los ciudadanos y profundizar en el derecho de los mismos a la participación política, sino también con la voluntad

¹⁴⁸ Montero, J. R., Font, J., Torcal, M.; “Ciudadanos, asociaciones y activistas”, en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, p. 26.

¹⁴⁹ Lebreton, G.; “La démocratie participative: un bilan mitigé”, en G. Lebreton (coord.), *La démocratie participative: enjeux et réalités. France, Brésil, Chine, Suisse, Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 2013, pp. 254-266.

¹⁵⁰ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 119.

¹⁵¹ Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, op. cit., p. 119.

¹⁵² Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 122.

de controlar mejor a los gobernantes, de someterlos, mediante dichos instrumentos de participación popular, a una mayor transparencia y a un control más severo por parte de los ciudadanos»¹⁵³.

Obviamente, todas las ideas expuestas sobre la democracia participativa tienen una inspiración clara en los postulados de Habermas¹⁵⁴, que se basan en el fortalecimiento de la sociedad civil y del espacio público para generar entornos deliberativos, ya que no concibe la aplicación de elementos participativos sin una estructura social preexistente y consciente de su papel activo y fundamental en el desarrollo democrático. La democracia deliberativa que proyecta Habermas bebe, por definición, de ese entorno social que se proyecta en la deliberación para alcanzar escenarios democráticos más completos.

La democracia deliberativa debe su nombre al significado dual del término deliberación, que significa a la vez discutir y decidir. La principal diferencia entre la democracia deliberativa y la participativa es que la primera pone más el acento en la calidad y el consenso en la toma de decisiones y menos en acercar las instituciones a los ciudadanos¹⁵⁵. De ahí que el concepto de democracia deliberativa tiene su núcleo en la idea de hacer política implicando a cuantos están afectados por una decisión o a sus representantes¹⁵⁶, y por ello se puede afirmar que la política deliberativa implica un intercambio razonado entre «personas que se reconocen unos a otros como iguales, en autoridad y dignidad, que se dirigen a responder cuestiones sobre la ordenación pública»¹⁵⁷. Al punto que las decisiones solo pueden ser legítimas si son producto de la deliberación pública por parte de la ciudadanía¹⁵⁸. Por eso Elster indica que el aspecto democrático trae su origen en una toma de decisiones colectiva con la participación de todos aquellos que resultarán afectados por la decisión, o de sus representantes, mientras que el aspecto deliberativo se basa en que dicha decisión debe traer causa de

¹⁵³ *Ibidem*, pp. 126-127.

¹⁵⁴ Habermas, J.; *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998.

¹⁵⁵ Viejo, R., Martí-Costa, M., Parés, M., Resende, P. y Vilaregut, R.; “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2009, p. 44.

¹⁵⁶ Ginsborg, P.; *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria* (M. Pino Moreno, Trad.), Los libros del lince, Barcelona, 2010, p. 228.

¹⁵⁷ González Altable, M. P.; *Democracia y deliberación pública desde la perspectiva rawlsiana*, *op. cit.*, p. 92.

¹⁵⁸ Veneziano, A.; “Descentralización y democracia participativa: Gobernanza y redes”, en R. Bañón Martínez y R. Tamboleo García, *La modernización de la política y la innovación participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014, p. 53.

argumentos ofrecidos por y para los participantes¹⁵⁹. Así, el término democracia deliberativa designa un modelo normativo que trata de complementar la noción de democracia representativa con elementos de democracia participativa o directa, en la medida en que los procedimientos colectivos de toma de decisiones políticas incluyen la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones basados, en cualquier caso, en la deliberación de los intervinientes, lo que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas¹⁶⁰. En este modelo, las instituciones adoptan un rol marcadamente relacional, dialogando y negociando con los distintos actores¹⁶¹.

Cohen, uno de los mayores defensores de la democracia deliberativa, la define en la misma línea como una «asociación en la que los asuntos se deciden mediante la deliberación pública de los asociados»¹⁶². Por su parte, Bohman afirma que el proceso deliberativo obliga a los ciudadanos a justificar sus decisiones y opiniones apelando a intereses comunes o argumentando en términos de razones que todos podrían aceptar en el debate público¹⁶³. La deliberación es razonada si se exige a las partes que declaren sus razones para presentar propuestas, defenderlas, o criticarlas¹⁶⁴. Y siempre bajo la premisa que sostiene Rawls en cuanto a que «los debates de los ciudadanos están protegidos, al menos en un régimen democrático decente, por una ley de libertad de expresión efectiva»¹⁶⁵. Así, se aportan razones con el propósito de conseguir que los otros acepten la propuesta, y ello es positivo porque, como indica Viola, en la sociedad contemporánea la democracia deliberativa debe aprender a dialogar con la diversidad¹⁶⁶. Porque el diálogo deliberativo busca minimizar cualquier tipo de influencia endógena y no pública y reemplazarla con la influencia o las contribuciones al debate público en curso¹⁶⁷, vengan de quien vengan. El método empleado es el debate en un contexto

¹⁵⁹ Elster, J.; *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge, MA, 1998, p. 8.

¹⁶⁰ Velasco, J. C.; Democracia y deliberación pública, *Confluencia XXI*, Revista de Pensamiento Político, México, 6, 2009, p. 75.

¹⁶¹ Viejo, R., Martí-Costa, M., Parés, M., Resende, P. y Vilaregut, R.; “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”, *op. cit.*, p. 44.

¹⁶² Cohen, J.; “Deliberación y legitimidad democrática”, en M. C. Melero (ed.), *Democracia, deliberación y diferencia*, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Filosofía y Letras, Madrid, 2007, p. 127.

¹⁶³ Bohman, J.; *Public deliberation: Pluralism, complexity and democracy*, MIT Press, Cambridge, MA, 1996, p. 5.

¹⁶⁴ Cohen, J.; “Deliberación y legitimidad democrática”, *op. cit.*, p. 133.

¹⁶⁵ Habermas, J. y Rawls, J.; *Debate sobre el liberalismo político* (G. Vilar Roca, Trad.), Paidós Ibérica, Barcelona, 2000, p. 87.

¹⁶⁶ Viola, F.; *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo* (J. Saldaña, Trad.), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

¹⁶⁷ Bohman, J.; *Public deliberation: Pluralism, complexity and democracy*, *op. cit.*, p. 33.

estructurado y cooperativo, basado en la adecuada información y una pluralidad de opiniones, con claros límites de tiempo para alcanzar decisiones¹⁶⁸.

Stewart considera que si se opta por implantar una democracia deliberativa, entonces hay que orientar las actividades en función de este objetivo, teniendo en cuenta, primero de todo, que la relación entre los ciudadanos y las autoridades tiene que basarse en la interacción. Por supuesto que cuando se haya consultado a los ciudadanos es importante dar algún tipo de respuesta a sus comentarios, así como que, siempre que sea posible, en todo proceso en el que se presente una información esta vaya acompañada de debate. En este caso, si hay tiempo y espacio disponible para reflexionar, el debate se convertirá en deliberación¹⁶⁹.

De todos modos conviene tener una perspectiva objetiva y crítica, puesto que pese a las potencialidades positivas que presenta la democracia deliberativa no cabe entregarse incondicionalmente a ella. Así, Greppi nos recuerda que los males de la forma de gobierno parlamentaria son antiguos, por descontado, y las propuestas deliberativas ofrecen instrumentos de análisis eficaces y sofisticados, pero no guardan una fórmula secreta para resolver todas las dificultades¹⁷⁰. La participación ciudadana es un fundamento básico de cualquier entorno democrático, pero su recorrido histórico nos detalla que en función de las épocas se ha incidido en mayor o menor medida en su influencia, pero sin acabar con todo lo demás. No cabe una entrega incondicional porque la historia nos muestra que no es la receta mágica a todos los males de las sociedades. Está claro que la democracia deliberativa, en su mejor manifestación, no sería una tertulia abierta, sino un instrumento para atraer a numerosas personas hacia la política democrática, la toma de decisiones informadas y sensatas en un período de tiempo razonable¹⁷¹. Pero esta proyección teórica genera cierto recelo en sus manifestaciones prácticas. Porque es solo la participación ciudadana responsable la que interviene de modo directo y provechoso en cualquier entorno democrático, y es por ella por la que hay que apostar, siendo los entornos locales el escenario ideal para su afianzamiento y progresión. Así, Ginsborg concluye que si la democracia deliberativa

¹⁶⁸ Ginsborg, P.; *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria* (M. Pino Moreno, Trad.), op. cit., p. 229.

¹⁶⁹ Stewart, J.; “De la innovación democrática a la democracia deliberativa”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 91.

¹⁷⁰ Greppi, A.; “Representación política y deliberación democrática”, en M. C. Melero (ed.), *Democracia, deliberación y diferencia*, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Filosofía y Letras, Madrid, 2007, p. 167.

¹⁷¹ Ginsborg, P.; *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria* (M. Pino Moreno, Trad.), op. cit., p. 228.

funciona bien, es el mecanismo crucial que conecta la participación con la representación¹⁷².

Como vemos la incidencia de la participación ciudadana en la forma de establecer sistemas de gobierno ha ido evolucionando y variando a lo largo de los tiempos. De lo que no cabe duda es de que su implantación siempre ha comenzado en escenarios de proximidad, en ámbitos locales, elemento principal sobre el que descansa la presente investigación.

1.5. La trascendencia de lo local en la participación ciudadana

Según datos del INE, en España encontramos la nada desdeñable cifra de 8.124 municipios. De entre ellos, 4.998 municipios tienen menos de 1.000 habitantes. Mientras que 82 tienen de 50.001 a 100.000 y 63 más de 100.000. Por tanto, el 52,6% de la población vive en estos dos tipos de municipios¹⁷³. Y, a *sensu contrario*, debemos destacar que el 47,4% de la población en España vive en municipios cuya población es inferior a 50.000 habitantes, con las consiguientes posibilidades de tener una relación de mayor cercanía con la institución municipal. Porque, como señala Font, una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Además, la proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar¹⁷⁴. En la misma línea Pastor Seller afirma que en el ámbito local «no solo las insuficiencias son visibles, también en dicho ámbito sus condiciones y características son el lugar apropiado para potenciar la participación y construir decisiones públicas vinculadas con los intereses y necesidades de los ciudadanos»¹⁷⁵. Todo ello supone un claro refuerzo de la legitimidad gubernamental local, ya que, como apuntan Borja y Castells, frente a la crisis de legitimidad de lo político, el plano municipal se ha convertido en escenario de

¹⁷² *Ibidem*, p. 229.

¹⁷³ Datos extraídos de: https://www.ine.es/infografias/infografia_padron.pdf. Fecha última consulta 31/12/2018.

¹⁷⁴ Font, J.; *Ciudadanos y decisiones públicas*, op. cit., p. 15.

¹⁷⁵ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 50.

nuevas experiencias prácticas que acercan los gobiernos a la ciudadanía en un mundo cada vez más interconectado¹⁷⁶.

La participación ciudadana se expresa preferentemente en el ámbito local, y en los últimos años emerge a un tiempo en diferentes regiones y culturas sociopolíticas del mundo como una de las posibles respuestas a los problemas de las democracias actuales, por lo que recibe un interés creciente por parte de determinados sectores de la política y la Administración, de la ciudadanía y también del mundo académico¹⁷⁷. Básicamente porque la política en el nivel municipal permite el desarrollo de instrumentos participativos y es el «escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación local»¹⁷⁸. Por ello cada vez más los gobiernos locales entienden que la implicación de los ciudadanos en la concreción de las políticas locales es útil y necesaria para obtener unos resultados que respondan mejor a los problemas reales de la ciudadanía, siendo así más funcionales, y que a la vez sean aceptados por la gran mayoría de los vecinos, con el consiguiente incremento de legitimidad¹⁷⁹.

El espacio local es un permanente laboratorio democrático en el que la transparencia, el pluralismo y la participación, si hay voluntad política, resplandecerán permanentemente¹⁸⁰. Por ello cabe destacar que es en el ámbito local donde verdaderamente se ofrecen elementos que muestran su idoneidad para la innovación democrática puesto que se considera la participación ciudadana a nivel local como el ámbito en el que se pueden desplegar en mayor y mejor medida los instrumentos participativos, y donde la ciudadanía apreciará antes los resultados de su participación¹⁸¹. El gobierno municipal, por un lado, conoce la realidad local, los recursos, las estrategias y el conjunto de actores. Sobre esta cuestión Mill decía que solo es una pequeña porción de los asuntos públicos la que puede ser bien realizada, o

¹⁷⁶ Borja, J. y Castells, M.; *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1998.

¹⁷⁷ Barceló, S. y Pimentel, Z.; *Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2002, p. 135.

¹⁷⁸ Font, J.; Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías, *Debates*, 5, 2004, p. 4.

¹⁷⁹ Parés, M. y Resende, P.; “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2009, p. 82.

¹⁸⁰ Rodríguez-Arana, J.; “La transparencia en los gobiernos y las administraciones locales (propuestas de implementación)”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 338.

¹⁸¹ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática, *op. cit.*, p. 171.

intentada sin riesgo, por las autoridades centrales¹⁸². Por otro lado, el municipal es un gobierno legitimado y representa a la colectividad. Es el único que representa al conjunto de ciudadanos, que se legitima democráticamente y defiende los valores definidos colectivamente. En estos nuevos escenarios urbanos más complejos de nuestra época presente y futura, la capacidad local de gobernar dependerá de las iniciativas que impulsen las autoridades municipales para superar el papel de mero prestador directo de servicios e ir asumiendo el de director y mediador en una red compleja, plural y fragmentada de actores comprometidos con el devenir de la comunidad local en su conjunto. En consecuencia, los entes locales han de servir para incorporar fórmulas innovadoras de refuerzo de la participación política, a través de mecanismos consultivos, de consejos de participación y otros mecanismos que acerquen la Administración y el gobierno a los ciudadanos¹⁸³.

Las estructuras políticas necesarias para el gobierno local implican una mezcla sutil de capacidad de dirección y de oportunidades para garantizar una mayor participación y compromiso. De hecho, para que un gobierno local esté en disposición de proporcionar los mejores servicios y oportunidades a los vecinos del mismo debe contar con un gobierno abierto y receptivo, dispuesto a escuchar e incorporar de forma proactiva los diferentes puntos de vista sobre la forma de mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos¹⁸⁴. Ello ha desembocado en lo que Blanco y Gomà han calificado de «gobierno local relacional» y que definen como «aquél que sitúa la gestión municipal en términos de deliberación e implicación ciudadana pluralista en las decisiones públicas locales»¹⁸⁵. Y de ahí que esta realidad se manifieste también en la progresiva creación de concejalías de participación ciudadana en numerosas ciudades.

«El ámbito municipal es un espacio privilegiado para implementar e innovar en políticas de participación dada su cercanía y accesibilidad ciudadana, vinculación entre gobierno y actores civiles y la posibilidad de inclusión de individuos y colectivos en procesos participativos. De ahí que la participación se convierte en un eje de la política pública para intervenir en las decisiones

¹⁸² Mill, J. S.; *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (C. Mellizo, Trad.), op. cit., p. 289.

¹⁸³ Rodríguez-Arana, J.; “La transparencia en los gobiernos y las administraciones locales (propuestas de implementación)”, op. cit., p. 339.

¹⁸⁴ Martín Cubas, J.; “Democracia participativa en los entornos locales”, en J. Noguera Tur (coord.), *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: una perspectiva multidisciplinar*, vol. 2 (Sociedad, gobierno, métodos, herramientas), 2016, pp. 35-56.

¹⁸⁵ Blanco, I. y Gomà, R.; Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 26, pp. 1-15.

de los asuntos que son de interés ciudadano, concretamente en la elaboración, gestión, seguimiento, control y evaluación de las políticas que afectan al municipio»¹⁸⁶.

La principal función del gobierno local es facilitar que la comunidad alcance sus objetivos, creando un contexto en el que muchos quieran y puedan participar. Y es que debido a su posición estructural en el sistema político-administrativo, las Corporaciones locales y, en particular, los Ayuntamientos, siempre van a constituir la primera línea de contacto entre los ciudadanos y el conjunto de las instituciones públicas. Por eso el profesor Fernández Ramos expresa que a las corporaciones locales no solo les es exigible que actúen legal y eficazmente, sino que debe formar parte de sus actuaciones fundamentales que su gestión sea, además, consecuencia de la participación activa de los vecinos, para lo cual deben promover la implicación de los ciudadanos, informados y organizados, en los procesos de decisión y gestión de las políticas públicas locales¹⁸⁷. En la misma línea que Fernández Ramos el Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa (en adelante OI DP) considera que «los municipios son los únicos entes que quizás no solucionarán el problema, pero que dada su proximidad y contacto con la realidad, son los únicos capacitados para cambiar radicalmente las diferencias de la sociedad actual»¹⁸⁸. También destaca el OI DP que el nivel local es el «más adecuado para la participación ya que las acciones de las autoridades locales repercuten directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos»¹⁸⁹.

El ámbito municipal es el terreno donde el ser humano desenvuelve su vida efectiva y donde ésta se articula con la del prójimo y con los poderes del Estado. En consecuencia ahí se desarrolla su participación en las decisiones que van a modular su existencia personal y colectiva. Por tanto, la referencia municipal es absolutamente imprescindible para la consolidación de la democracia¹⁹⁰. Y pese a que estamos en una sociedad globalizada, como afirma la profesora Fernández Ruiz-Gálvez, «cada vez se le atribuye más importancia a las prácticas democráticas en el ámbito local que son esenciales para que la cultura democrática arraigue en el tejido social del conjunto del

¹⁸⁶ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 50.

¹⁸⁷ Fernández Ramos, S.; *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 40-45.

¹⁸⁸ Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa; Encuentro Internacional sobre la Democracia Participativa, Conferencia del OI DP celebrado en Lille del 7 al 9 de noviembre de 2003.

¹⁸⁹ Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa; 17ª Conferencia del OI DP celebrado en Montreal del 16 al 17 de junio de 2017.

¹⁹⁰ Mayor Zaragoza, F.; *Los nudos gordianos*, op. cit., p. 52.

país y no solo en las principales ciudades»¹⁹¹. El desarrollo democrático a nivel local deviene en fundamental puesto que la participación ciudadana alcanza su mayor sentido en el ámbito local debido a su proximidad con los ciudadanos, proximidad que la dota de mayor desarrollo y de mayores posibilidades. La proximidad coloca al gobierno municipal en las mejores condiciones para solucionar una gran parte de los problemas sociales¹⁹².

«La complejidad e interdependencia de las situaciones de dificultad con las que se enfrentan políticos y profesionales en los contextos locales requiere de interacciones reflexivas y dinámicas de los diferentes actores sociales, siendo la participación un elemento consustancial en este nuevo contexto relacional»¹⁹³.

Subirats considera que en un contexto de crisis del modelo de representación y participación tradicional hay que propiciar la entrada de nuevos canales de participación ciudadana en la formación de la agenda local, en el diagnóstico de los problemas, en la definición de políticas y en la toma de decisiones. Por eso afirma que «los gobiernos locales, como instituciones representativas, deben ejercer su capacidad de liderazgo para proyectar y extender su modelo de ciudad o de comunidad al resto de los actores del municipio»¹⁹⁴.

La consabida frase «pensar globalmente, actuar localmente» es un reflejo de la importancia de la democracia participativa a nivel local¹⁹⁵.

¹⁹¹ Fernández Ruiz-Gálvez, E.; *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, 1ª ed., Editorial Comares, Granada, 2008, p. 159.

¹⁹² Rivero Ortega, R. y Merino Estrada, V.; *Innovación y gobiernos locales: Estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, op. cit., p. 110.

¹⁹³ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 48.

¹⁹⁴ Subirats, J.; “Els ajuntaments capacitats per perfilar el futur. Quins municipis per a quin futur? El paper dels ajuntaments en el futur de les comunitats”, en *2n Congrés de Municipis de Catalunya*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2000.

¹⁹⁵ Sichar, G.; *Semilla democrática: experiencias de democracia participativa en América Latina*, op. cit., p. 19.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es una pieza clave en el funcionamiento del sistema democrático. En la toma de decisiones, el hecho de que se produzca una participación real y efectiva por parte de la ciudadanía resulta fundamental. Ello permite que los ciudadanos manifiesten opiniones que pueden ser pertinentes para el desarrollo político del entorno y que las autoridades decisorias puedan tener en cuenta. Todo esto favorece la responsabilidad y la transparencia del proceso conducente a tomar decisiones y, al mismo tiempo, ayuda a que los ciudadanos asuman responsabilidades sobre los asuntos de interés general. Una responsabilidad que da forma a una concepción política de la persona que «vertebra esa idea y la hace casar con la idea de sociedad como sistema equitativo de cooperación»¹⁹⁶. Por eso el ciudadano no puede verse limitado al mero papel de elector, sino que aspira a intervenir más activamente.

Ahora bien, esta corriente, que necesariamente ha de surgir de la propia ciudadanía, no queda más que en un catálogo de buenas intenciones si no le sigue el correspondiente desarrollo normativo que asiente y refuerce las distintas formas de participación. Si bien la legislación existente resulta dispersa y deficiente, cabe ponerla en valor. Y para ello,

¹⁹⁶ Rawls, J.; *El liberalismo político* (A. Doménech, Trad.), Crítica, Barcelona, 2003, p. 64.

y debido a las características mencionadas, se requiere un esfuerzo compilador de normativa para tener una visión global de los aspectos participativos. Solo con un estudio profundo y efectivo de la legislación podremos observar las posibilidades reales de participación existentes y si, tras ese estudio, la ciudadanía considera insuficientes algunos canales o mecanismos, habrá que elaborar nuevos o desarrollar los actuales, y a su vez acompañarlos del desarrollo legislativo paralelo que dote de garantías y firmeza a esos mecanismos participativos.

Analizando la cuestión participativa a nivel normativo, Sánchez Morón considera que el concepto jurídico de participación refleja las contradicciones del concepto político. De modo que en la diversidad de normativa que recoge la cuestión participativa se pueden encontrar un gran número de normas jurídicas que utilizan el concepto de participación en sentido distinto, aplicado a realidades muy diversas. Porque una cosa es incluir la palabra participación en un texto normativo o jurisprudencial y otra crear instituciones o instrumentos jurídicos a través de los cuales pueda manifestar una cierta eficacia práctica. Sánchez Morón afirma que, por regla general, mediante la utilización de dicho término quiere expresarse la existencia o la previsibilidad de formas de expresión institucional de los intereses del ciudadano que superan los puros esquemas tradicionales de la democracia representativa, es decir, la elección de las Cortes Generales y de las Administraciones locales¹⁹⁷.

Dentro de esta estrategia de estudio y análisis normativo, resulta indiscutible que el espacio en el que la participación ciudadana debe desarrollarse con mayor énfasis es la estructura local. Se han desarrollado muchos trabajos con relación a la participación ciudadana en el ámbito municipal, siendo inspirador en muchos de ellos la célebre cita de Tocqueville en la que indica que «es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia»¹⁹⁸. Así, del análisis que se desarrolla a continuación se observará que el legislador no ignora esta facultad especial para desarrollar la participación ciudadana desde el propio municipio, y trata de dotar de contenido y firmeza a las distintas formas participativas. Es más, el legislador no puede dejar de lado la importancia del derecho de participación ciudadana en ningún ámbito puesto que este derecho se recoge en textos internacionales del calibre de la Declaración Universal de

¹⁹⁷ Sánchez Morón, M.; *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 89.

¹⁹⁸ Tocqueville, A. de; *La democracia en América* (D. Sánchez de Aleu, Trad.), op. cit., Libro primero, Primera parte, p. 59.

Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP). En este sentido, destaca Pastor Seller que la actividad normativa europea, nacional, autonómica y local es propicia para la creación, impulso y consolidación de órganos de gestión desconcentrada y participación ciudadana tanto general o territorial como por áreas de competencia municipal, sectores de población y/o problemáticas sociales¹⁹⁹. Pero además, en el ámbito europeo, la Unión Europea y la OCDE plantean propuestas concretas, a través de recomendaciones, así como principios y medidas para estimular la participación de los ciudadanos en la vida de sus entidades locales (en adelante EELL). Estas recomendaciones son seguidas por el legislador transformándolas en muchos casos en normativa²⁰⁰.

En España la soberanía popular se ejerce mediante los diferentes canales de participación establecidos por la Constitución Española, (en adelante CE), los Estatutos de Autonomía y la legislación de régimen local, tanto la estatal como la autonómica. Pero antes de estudiar pormenorizadamente la normativa interna analizaremos la cuestión normativa a nivel internacional.

2.1. La participación ciudadana a nivel internacional

Para focalizar el estudio de la participación ciudadana en el ámbito local, primero es necesario tener una idea clara de cómo se configura la participación ciudadana en general, y después territorialmente, yendo de lo más a lo menos. Concluir en el enfoque de la participación ciudadana en el ámbito municipal requiere, por tanto, una consideración previa de su figura tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

Un elemento importante a tener en cuenta cuando hablamos de participación ciudadana a nivel internacional es la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que considera a la Administración Local como la entidad gubernamental mejor situada para implementar mecanismos de democracia participativa y directa²⁰¹. Analizando el documento, encontramos en uno de sus «considerandos» que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

¹⁹⁹ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; *Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática*, op. cit., p. 172.

Entre sus objetivos programáticos dentro del Consejo de Europa destaca el reconocimiento, la promoción y la garantía de un estándar común y uniforme del principio de autonomía local en todos los Estados miembros. Para ello el texto incidía en la autonomía local como derecho de la colectividad local así como en la idea de legitimidad democrática, haciendo referencia a la democracia representativa pero también a otras formas de participación directa de los ciudadanos «donde esté permitido por la ley», dejando por tanto en manos de los Estados el cuándo y el cómo poner en marcha mecanismos de participación²⁰². Y aunque la citada Carta Europea declara que la gestión de los asuntos locales corresponde a las Asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio universal, añade en su artículo 3.2 que esta disposición «no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allá donde esté permitido en la ley». De este modo subraya que la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino un complemento de la misma²⁰³, abogando, en consecuencia, por la traslación de las decisiones públicas de los niveles superiores hasta los inferiores, con el objetivo de posibilitar la participación de la ciudadanía en un número creciente de decisiones²⁰⁴.

Destacamos asimismo la Recomendación (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local. Aunque muestra un claro convencimiento de que la democracia representativa forma parte del patrimonio común de los Estados y es el fundamento de la participación de los ciudadanos en todos los niveles territoriales de la vida pública, se comprueba, sin embargo, que el nivel de confianza de los ciudadanos en sus instituciones electas ha descendido, de modo que es necesario que las instituciones públicas restablezcan la conexión con la ciudadanía, con objeto de mantener la legitimidad de los procesos de adopción de decisiones públicas. Para ello, se considera que el diálogo entre los ciudadanos y los representantes locales es esencial para la democracia local, pues refuerza la legitimidad de las instituciones democráticas locales

²⁰² Corchete Marín, M. J.; “Nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Congreso, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 273-274.

²⁰³ Fernández Ramos, S.; *La información y participación ciudadana en la Administración local*, op. cit., pp. 30-31.

²⁰⁴ Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, Z.; “Participación ciudadana en el ámbito local”, en S. Muñoz Machado (ed.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1427-1428.

y la eficacia de su acción²⁰⁵. Por consiguiente, dicho documento del Consejo de Europa recomienda a los gobiernos de los Estados miembros definir una política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida pública local, a partir de una serie de principios relacionados en el propio texto (Anexo I), como es el de «aprehender la cuestión de la participación de los ciudadanos en su conjunto, teniendo en cuenta a la vez los mecanismos de democracia representativa y las formas de participación directa en el proceso decisorio y en la gestión de los asuntos locales». Y también contiene la citada Recomendación una serie de medidas prácticas orientadas a impulsar y reforzar dicha participación (Anexo II), estructuradas en tres apartados: acciones y medidas relativas a la participación en las elecciones locales y en el sistema de democracia representativa; acciones y medidas relativas a la participación directa de los ciudadanos en el proceso de adopción de las decisiones públicas en el ámbito local y en la gestión de los asuntos locales; y acciones y medidas específicas relativas a categorías de ciudadanos que, por diversas razones, encuentran dificultades para participar (mujeres, jóvenes, grupos sociales desfavorecidos).

2.1.1. La participación como derecho humano

La capacidad de poder participar en la vida de la propia comunidad a la que se pertenece es fundamental para el desarrollo humano. De hecho, las luchas por los derechos humanos solo alcanzan su cometido con base en movimientos sociales «que abren el espacio público a la participación ciudadana»²⁰⁶. Así, la participación se convierte en objetivo del desarrollo humano, a la vez que es un medio para hacer progresar el mismo. Pero la promoción del desarrollo humano requiere de una gobernabilidad democrática tanto en la forma como en el contenido de hacer participar a los ciudadanos²⁰⁷.

Para que realicen los derechos humanos es necesario un contexto de profundización de la democracia, donde la ciudadanía pueda participar de la vida y del debate público y de la definición de las políticas de manera activa. Se colige, por tanto, que la participación ciudadana es clave para el fortalecimiento de la democracia y la

²⁰⁵ Fernández Ramos, S.; *La información y participación ciudadana en la Administración local*, op. cit., p. 32.

²⁰⁶ Hoyos Vásquez, G.; Democracia y derecho. El debate entre Habermas y Rawls, *Revista Derecho del Estado*, 7, diciembre 1999, p. 209.

²⁰⁷ Pastor Seller, *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 53.

realización de los derechos humanos, porque permite que los intereses colectivos sean debatidos, disputados, dialogados desde procesos públicos, impulsando la voluntad y las prioridades de los ciudadanos. Es también clave porque los derechos humanos son integrales, interdependientes e indivisibles, siendo que la participación es, en sí misma, un derecho humano fundamental²⁰⁸.

La política en sí misma es una cuestión intrínsecamente humana en tanto que todos estamos llamados a participar social, cultural y políticamente en nuestro entorno. A fin de cuentas somos animales sociales, políticos²⁰⁹. Y ser ciudadano significa afrontar en todo momento decisiones políticas, y son políticas todas las decisiones que se refieren al mundo, a la Humanidad. Comprometerse con la suerte del mundo y de los demás seres humanos significa ser político²¹⁰. La cuestión es mucho más relevante que una mera disquisición doctrinal:

«Hobbes, al rechazar el aserto aristotélico, permitió establecer una distinción entre el hombre y el ciudadano, pero devaluó a ambos en un ejercicio que el liberalismo hizo suyo. El hombre del liberalismo puede definirse como un ser casi siempre apolítico y siempre insuficientemente humano. Pero lo cierto es que si la vida social tiene un alcance político y si vivir la condición humana significa tener una vida política y social, entonces las categorías de ciudadano y de hombre tienen, o deberían tener, un alcance casi equivalente. Cualquier ser humano debería ser un ciudadano. Esto significa reiterar lo dicho por Aristóteles: el hombre es un animal político. Pero también significa afirmar que a nadie se le debe privar de la ciudadanía: hacerlo es tanto como negar el disfrute de una importante dimensión de lo humano»²¹¹.

Como indica la profesora Trujillo, los derechos humanos tienen a la vista el bien del individuo, pero también la proyección individual de algunas dimensiones colectivas como son el derecho a la identidad, el derecho a la ciudadanía y, por supuesto, el derecho a la participación²¹². De ahí que el derecho a participar esté recogido en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 que dispone lo siguiente:

²⁰⁸ Croso, C.; “La participación ciudadana en el debate y definición de la política pública”, en M. Luna Tamayo (ed.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América latina y Ecuador*, OEI, Quito (Ecuador), 2013, p. 53.

²⁰⁹ Aristóteles; *Política*, op. cit., p. 4.

²¹⁰ Clarke, P. B.; *Ser ciudadano*, Sequitur, Madrid, 1999, p. 170.

²¹¹ *Ibidem*, p. 171.

²¹² Trujillo, I.; Estado de derecho y práctica de los derechos humanos, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 73, 2015, 2, p. 174.

«1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos;

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país;

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto».

El derecho humano a la participación política del artículo 21 DUDH necesita de la consideración del resto de derechos humanos y de las garantías institucionales que afirmen la independencia y autonomía de los órganos del Estado encargados de tutelarlos. De lo contrario, la vigencia de los derechos humanos en general se pone en cuestión²¹³. Y, de igual modo, como afirma el profesor Saratea, no cabe duda de que, en el plano práctico, los derechos humanos necesitan de la política para ser afirmados y protegidos²¹⁴. Dejando expuesta esa retroalimentación, cabe decir que en concreto el derecho a participar en el ámbito político, en tanto que derecho humano, requiere de una serie de principios para que, efectivamente, pueda llevarse a término. De entre esos principios destacamos su labor de inclusión, ya que debe nutrirse de un alto grado de inserción de la ciudadanía en los asuntos que son públicos y nos conciernen a todos. En ese aspecto, su consideración como derecho humano e inclusivo es fundamental. Y como consecuencia de este principio, otra de sus notas debe ser la no discriminación y el fomento de la igualdad²¹⁵. Generar espacios participativos en los que los ciudadanos se impliquen de igual a igual, sin criterios excluyentes que contraríen el fomento de la labor conjunta de la participación política en los asuntos públicos «de la familia humana» de la que habla el Preámbulo de la DUDH. Esta condición igualitaria, en tanto que humanos, conlleva otra característica aparejada a la igualdad que es la horizontalidad. Los participantes ostentan la misma condición en los escenarios

²¹³ Bernales Ballesteros, E.; El derecho humano a la participación política, *Derecho PuCP*, 59, 2006.

²¹⁴ Saratea, C.; Los derechos humanos más allá del eclipse de la razón, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 75, 2017, 1, pp. 71-82.

²¹⁵ Esta vinculación entre igualdad y participación ya la encontramos en Tocqueville cuando escribe que en un escenario en el que todos los ciudadanos intervienen en el gobierno, disfrutando todos y cada uno del mismo derecho a participar, no se darían diferencias entre ninguno, por lo que nadie podría ejercer un poder tiránico. Así concluye que los hombres serían perfectamente libres porque serían enteramente iguales, y viceversa, serían perfectamente iguales porque serían enteramente libres. Por ello dice que la igualdad es el ideal que buscan realizar los pueblos democráticos en base a una igual participación: «He aquí la forma más completa que puede tener la igualdad sobre la tierra» (Tocqueville, A. de; *La democracia en América* (D. Sánchez de Aleu, Trad.), op. cit., Libro segundo, Segunda parte, pp. 85-86).

participativos, y ese criterio de igualdad y horizontalidad denota su componente como derecho humano. Ahora bien, esa participación debe practicarse desde la autonomía, la libertad inherente a la expresión de opiniones en cuestiones públicas, barnizadas, eso sí, del aspecto de la responsabilidad o, mejor dicho, corresponsabilidad en las cuestiones públicas. El derecho humano a participar en los asuntos públicos se sustenta en la capacidad de todos y cada uno de los participantes de ejercer, de forma responsable, su participación, auspiciada, cuando corresponda, por las entidades estatales oportunas, que tienen la labor de garantizar las libertades en todos los procesos y basarse en criterios de transparencia y rendición de cuentas, para que la participación sea efectiva. Sobre ello cabe indicar que, en su Resolución 2003/36, relativa a la interdependencia entre la democracia y los derechos humanos, la extinta Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas declaró como elementos esenciales de la democracia el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre los que incluyó la transparencia y la rendición de cuentas en la Administración Pública²¹⁶.

Por ello si se respetan y cumplen todas estas características estaremos ante el ejercicio del derecho humano que establece el artículo 21 DUDH, y que posibilita un escenario de paz, diálogo y progreso democrático entre las personas. En esencia, y como sostiene Villoria, la democracia de calidad implica el fortalecimiento de la soberanía popular, el fortalecimiento de la igualdad política y el fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos²¹⁷. Esos tres elementos pueden encontrarse en el derecho humano a la participación recogido en el artículo 21 DUDH, de ahí su importancia y deber de impulso y protección.

Este derecho es pieza clave en el conjunto de derechos humanos porque, como sostiene Friedrich, la política atañe a todos los seres humanos y el siglo XX reactualizó dramáticamente la imposibilidad de rehuirla²¹⁸. No se debe ni puede rehuir porque la sociedad democrática se construye con la participación activa de quienes la conforman²¹⁹. Es la participación de los ciudadanos lo que dota de fuerza política a las democracias, de ahí que este derecho deba tener todas las connotaciones propias de cualquier otro de los derechos humanos. Y por ello subrayamos el derecho a participar

²¹⁶ Martínez Garza, M. E.; Derechos humanos, rendición de cuentas y participación ciudadana, *Revista Dfensor*, 12, 2011.

²¹⁷ Villoria, M.; “La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia” en Cotino Hueso, L. y Boix Palop, A.: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho, *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 2018, pp. 1-16.

²¹⁸ Friedrich, C. J.; *El hombre y el gobierno* (J. A. González Casanova, Trad.), op. cit., p. 13.

²¹⁹ Martínez Garza, M. E.; Derechos humanos, rendición de cuentas y participación ciudadana, *op. cit.*

en el ámbito político como un derecho humano afrontando el análisis de la participación ciudadana como una realidad consustancial al ser humano, en tanto que el derecho a participar en los asuntos públicos, fundamentalmente en la esfera local, debe reconocerse, fomentarse y protegerse por ser un derecho básico para la pacífica convivencia.

A lo comentado cabe añadir que los Estados que promueven la institucionalización de los procesos participativos generan una reducción de la inequidad política, económica y social, ya que con su acción favorecen espacios políticos que garantizan una mayor capacidad de exigibilidad de los ciudadanos y, a su vez, garantizan la voluntad política de incluir sus demandas, en cualquier nivel de influencia, especialmente por parte de aquellos que detentan una menor posibilidad de incidencia política²²⁰. Por ello, además de un derecho humano y, por tanto, digno y merecedor de las más altas protecciones jurídicas, hay que tener en cuenta que el derecho a participar se trata de un derecho que «perfecciona» al ser humano en cuanto a que fomenta su desarrollo y evolución en tanto que ser humano.

Sobre la base de este artículo 21 DUDH se ha ido construyendo, a nivel internacional, un concepto de derecho humano a participar en los asuntos públicos. Por eso este mismo derecho se ve reconocido en el artículo 25 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 puesto que el citado precepto indica que «todos los ciudadanos gozarán del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos», sin que medie discriminación alguna de las expresadas en su artículo 2, es decir, por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Como es sabido, la conjunción de la DUDH y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sus protocolos comprende lo que se ha denominado la Carta Internacional de Derechos Humanos. Por lo que el derecho humano a participar en los asuntos públicos no queda restringido a una orientación inscrita en la DUDH, sino que contiene la fortaleza jurídica que implica su redacción en un tratado internacional, como es el PIDCP, y por tanto conlleva su obligado respeto y cumplimiento por parte de los Estados firmantes. En consecuencia, la acción de la participación se entiende como un derecho humano, con una vocación democratizadora, en donde se reconoce al derecho

²²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); *op. cit.*

de otros actores a participar. Por lo tanto, cualquier acción violenta o de intimidación de unos grupos a otros queda fuera del concepto²²¹.

En 1996, con la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos, sobre la base del artículo 25 PIDCP se pretende definir en mayor medida la cuestión de la participación en los asuntos públicos y derecho de voto recogido en el PIDCP. En su redacción se perfilan las cuestiones que hayan podido ser objeto de debate o de necesaria aclaración, casos como aquellos en los que se puede considerar razonable establecer algún criterio para limitar la capacidad de voto o, por ejemplo, qué se considera participación en la dirección de los asuntos públicos, entre otras.

Sobre esta base internacional expuesta del derecho humano a la participación, y como afirma Criado de Diego, actualmente no puede decirse que jurídicamente existan escenarios exentos de la participación, puesto que la misma ha entrado incluso en el ámbito contramayoritario por antonomasia, como son los derechos humanos²²². Ello se sustenta en que, desde el Preámbulo de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, que es el texto fundacional del entendimiento contemporáneo de los derechos humanos, se afirma que la persona no es solo el principal beneficiario de los derechos, sino que «debe participar activamente en su realización», incidiendo en la participación activa en todos los aspectos de la vida a lo largo del texto; pasando por la Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales de la UNECE²²³, hasta la Declaración de 1999 sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, que liga el fortalecimiento de los derechos humanos a la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación y de los propios sujetos en su promoción, defensa y divulgación²²⁴.

Desde la perspectiva europea, el documento de referencia que deberíamos tener en consideración es el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 1950. Pero curiosamente en él no encontramos un reconocimiento manifiesto de este derecho humano a participar, debiendo buscar como referencia en su Protocolo Adicional de 1952 cuyo artículo 3 dispone que los Estados

²²¹ *Ibidem*.

²²² Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, op. cit., p. 12.

²²³ Firmada el 25 de junio de 1998, es conocida como Convenio de Aarhus.

²²⁴ Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, op. cit., p. 13.

«se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo».

Como vemos, la cuestión política, la participación en los asuntos públicos, es una cuestión trascendental. No es gratuita su consideración de derecho humano, ni mucho menos. Porque su consideración como derecho humano implica la participación de las personas en los sistemas organizativos elegidos por todos ellos para su convivencia. Y el modo menos imperfecto que hemos alcanzado de organización política es la democracia, modelo de gobierno en el que tiene reflejo en su mayor grado el derecho humano a la participación política de los ciudadanos. Porque la democracia, etimológicamente, remite a un poder (*kratos*) del *demos*, del pueblo, y ese poder se ejercita participando. Y aunque apostillábamos que la democracia era, y es, el modo «menos imperfecto» de organización política, y con ello dejábamos constancia del potencial de mejora existente, nos adherimos completamente a la consideración de Villoria en tanto que una democracia de calidad asume selección y reemplazo de gobernantes por sufragio, pero también el respeto y promoción de los derechos humanos y la igualdad política²²⁵. Ese respeto y promoción de los derechos humanos implica, en consecuencia, el respeto y promoción del derecho a la participación política, en tanto que la propia participación es un derecho humano. Y siendo el fundamento de los derechos humanos el hombre mismo, su dignidad, el reconocimiento de la prioridad de la «persona humana»²²⁶, también habrá que poner en valor la capacidad del hombre de organizarse de forma plural y democrática y, en base a esa organización, tener reconocido su derecho humano a participar de esa organización política. Porque como afirma la profesora Fernández Ruiz-Gálvez, hoy ninguna teoría de la ciudadanía relevante puede prescindir de la centralidad de los derechos humanos reconocidos a los individuos. Tan importante para la salvaguarda de la dignidad y de la autonomía de las personas es participar en el ejercicio del poder político, como que este último respete la esfera reservada a los individuos²²⁷. Y es que ser humano, ser ciudadano, es ser sujeto de participación política. Trae relación un concepto de otro porque los caracteres que completan la cuestión humana recogen también los elementos connaturales a la

²²⁵ Villoria, M.; “La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia”, *op. cit.*, pp. 1-16.

²²⁶ De Lucas, J. y Vidal, E.; “Los principios básicos de la Constitución (II): El Título I”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980, p. 60.

²²⁷ Fernández Ruiz-Gálvez, E.; *La democracia como acción concertada y el futuro del Estado social*, *op. cit.*

participación. No hay que remitir, únicamente, a la indisponibilidad de derechos cuando estos remiten a necesidades básicas o, si se quiere, de índole vital. Sobre ello el profesor Ballesteros sostiene que el carácter irrenunciable de los derechos corresponde no solo a las necesidades humanas básicas, exigiendo la conservación de los recursos no renovables, y a la no disponibilidad de la vida y del cuerpo. Se refiere también a la libertad política²²⁸. Y Sandel considera que se es libre porque se es miembro de una comunidad política que controla su propio destino y porque se participa en las decisiones para gobernar los asuntos públicos²²⁹. De ahí que esta libertad política cristalice en la participación política. Porque cuando hablamos de libertad política de lo que en puridad estamos tratando es de la libertad humana:

«La creencia en la libertad humana es consecuencia necesaria del principio de dignidad. Libertad tanto en el sentido de autonomía individual, que exige la configuración de un ámbito de acción social, de relaciones sociales, exento de la interferencia de los poderes públicos y entregado plenamente a la disponibilidad individual, así como del sistema de garantías que la proteja, como en el sentido de tener derecho a participar en la formación de la voluntad de la comunidad a través de medios regulares y periódicos previstos por la ley»²³⁰.

Por eso mismo no es suficiente con la garantía, por parte del Estado, de la mera participación política, sino que a la vez debe garantizar los demás derechos para evitar que el derecho a la participación se vea violentado por vía indirecta. Porque para el avance del proceso de las acciones políticas también son necesarias las libertades de reunión y asociación, en la medida en que son pieza básica para el desarrollo de un escenario colectivo en el que se inscribe el derecho humano a participar. La importancia de ambas libertades ha sido reconocida por el Comité de Derechos Humanos pues considera que la participación política «se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación»²³¹. Y de ahí que la Declaración de Viena de 1993 quisiera zanjar el debate entre aplicación de los derechos civiles y políticos frente a la

²²⁸ Ballesteros, J.; *Postmodernidad: Decadencia o resistencia*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 155.

²²⁹ Sandel, M. J.; *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*, The Belknap, Cambridge, 1998, p. 26.

²³⁰ Martínez Sospedra, M.; *Estado y constitución. Una introducción*, 2ª ed., Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1994, p. 124.

²³¹ Comité de Derechos Humanos. *Observación general n° 25. Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (57º período de sesiones, 1996), párrafo 8.

de los económicos, sociales y culturales, al proclamar la integralidad e interdependencia de todos los derechos humanos²³²:

«La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. [...] La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero»²³³.

Por todo ello el reconocimiento de este derecho humano a participar tiene implicaciones significativas para los Estados, ya que genera obligaciones para respetarlo, protegerlo, garantizarlo y promoverlo. En este sentido, desde la perspectiva del Estado, la participación ciudadana representa la llave de acceso a la construcción conjunta de una gobernanza democrática²³⁴. De ahí que no se pase de soslayo por cuestiones que redundan en una sociedad mejor, más justa e igualitaria, como es el hecho de que la participación sea efectiva sin ningún tipo de discriminación. Y puesto que compete a la legislación de cada país establecer quién puede ejercer el derecho al voto (pasivo o activo), cabe cierta sensibilidad hacia sectores sobre los que, con mayor frecuencia, han sufrido la desigualdad en esta cuestión, como es el caso de las mujeres. Así, el Comité de Derechos Humanos indica como obligación por parte de los Estados supervisar que «la ley garantice a la mujer los derechos amparados por el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluidas las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos»²³⁵. Ello se hace en aras de conseguir una mejor democracia puesto que como subraya la profesora García-Berrio «existe una correlación necesaria y proporcional entre el nivel de

²³² Thompson, J.; Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina, *op. cit.*, pp. 79-103.

²³³ Asamblea General de las Naciones Unidas; «Declaración y Programa de Acción de Viena», aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, párrafo 18. A/CONF.157/23, del 12 de julio de 1993.

²³⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); *op. cit.*

²³⁵ Comité de Derechos Humanos; *Observación general n° 25*, *op. cit.*

participación política de las mujeres y el grado de democratización de un determinado país»²³⁶.

Cabe indicar que hay razones que no por su implantación tienen un contenido discriminatorio. Así la edad es un criterio usualmente empleado para limitar la participación a través del voto. También suele serlo la incapacidad mental debidamente verificada²³⁷. De hecho esta limitación aparecía en la legislación española en el artículo 3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) en la que se indicaban aquellos casos en los que se carecía de derecho de sufragio:

«1. Carecen de derecho de sufragio:

a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento; b) Los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio; y c) Los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento, siempre que en la autorización el Juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio;

2. A los efectos previstos en este artículo, los Jueces o Tribunales que entiendan de los procedimientos de incapacitación o internamiento deberán pronunciarse expresamente sobre la incapacidad para el ejercicio de sufragio. En el supuesto de que ésta sea apreciada, lo comunicarán al Registro Civil para que se proceda a la anotación correspondiente».

Sobre esta regulación se habían pronunciado diversos autores subrayando su dudosa compatibilidad con los criterios del Tribunal Europeo de Derechos Humanos²³⁸ (en adelante TEDH), con el artículo 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (en adelante CDPD) de 13 de diciembre de 2006 en Nueva York²³⁹ y

²³⁶ García-Berrio Hernández, T.; Democracia paritaria, ¿mito o realidad? Francia vs. Suecia: Dos perspectivas antagónicas, *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, vol. 9, 2008, p. 278.

²³⁷ Comité de Derechos Humanos; *Observación general n° 25, op. cit.* párrafo 4.

²³⁸ STEDH de 20 de agosto de 2010, *Alajos Kiss contra Hungría*, en la que se examinaba el caso de un enfermo mental sometido a curatela y privado del derecho de voto conforme a la Ley de Hungría. Se declaró tal privación contraria al artículo 3 del Protocolo Primero de la Convención.

²³⁹ Artículo 29 (CDPD). Participación en la vida política y pública:

Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar; ii) La protección del derecho de las

con la propia CE, en su artículo 23.1, que a continuación desarrollaremos. Por todos ellos recogemos lo expuesto por el profesor Martínez-Pujalte:

«...lo que hay que plantearse es si es cierto que las personas judicialmente incapacitadas o internadas en un establecimiento psiquiátrico carecen de capacidad de decisión. En tanto exista una mínima capacidad de decisión, aun cuando exija algún tipo de apoyo o asistencia, existe el derecho a participar también en las decisiones acerca de la vida colectiva. Pues conviene tener en cuenta que este derecho no está ligado en una sociedad democrática a la posesión de un determinado nivel de conocimientos o competencias, sino a la condición de persona, pues todas las personas tienen idéntico título para participar en las decisiones sobre el bien de las personas, que eso son en último término las decisiones políticas. Solo podría ser eventualmente conforme con la Constitución, pues, una norma que excluyese de la posibilidad de emitir el voto a quienes efectivamente carecen de cualquier capacidad fáctica de decidir»²⁴⁰.

De hecho el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en las observaciones finales aprobadas el 23 de septiembre de 2011 en relación con el informe presentado por España, manifestó su preocupación por el hecho de que se pudiera restringir el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial, si la persona interesada hubiese sido privada de su capacidad jurídica o hubiese sido internada en una institución, al tiempo que pidió expresamente que se modificara el artículo 3 LOREG, con objeto de que se permitiera que todas las personas con discapacidad tuvieran derecho a votar²⁴¹. Ello culminó con la presentación por parte de la Asamblea de Madrid de una Proposición de Ley para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General para garantizar el

personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda; iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas: i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos; ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

²⁴⁰ Martínez-Pujalte, A. L.; “Discapacidad y derecho fundamental a la participación política”, en De Lucas, J., Fernández Ruiz-Gálvez, E., Vidal Gil, E. y Bellver Capella, V. (eds.) *Pensar el tiempo presente. Homenaje al profesor Jesús Ballesteros Llompert*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 758.

²⁴¹ Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita al Auto de desestimación del Recurso de Súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal frente a la providencia de inadmisión del RA 2415-2016.

derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad (Orgánica), de 8 de septiembre de 2017, en la que se solicitaba la modificación del artículo 3 con la supresión de los apartados b) y c) de su punto primero y la supresión del punto segundo, así como agregar a la citada norma una disposición adicional séptima con la siguiente redacción:

«A partir de la entrada en vigor de la Ley de modificación de la LOREG para adaptarla a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, quedan sin efecto las limitaciones en el ejercicio del derecho de sufragio establecidas por decisión judicial fundamentadas jurídicamente en el apartado 3.1. b) y c) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, ahora suprimidos. Las personas a las que se les hubiere limitado o anulado su derecho de sufragio por razón de discapacidad quedan reintegradas plenamente en el mismo por ministerio de la Ley»²⁴².

Dicha Proposición de Ley cristalizó en la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad. Con esta Ley se suprimen los apartados b) y c) del artículo 3.1, y se da una nueva redacción al artículo 3.2 LOREG²⁴³. Asimismo se añadió la disposición adicional transcrita *ut supra*, pero como Disposición Adicional Octava, entrando en vigor el 7 de diciembre de 2018. La justificación de esta modificación normativa descansa en el Preámbulo de la LO 2/2018 manifestando los argumentos anteriormente apuntados, a saber, que la regulación del derecho de sufragio en España «chocaba» con el principio de igualdad ante la ley consagrado en nuestra Constitución en el artículo 14 y que proclama la igualdad ante la ley de todos los españoles y españolas, así como el hecho de que el 3 de mayo de 2008 entrara en vigor en España la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad que recoge el derecho de igualdad ante la ley en su artículo 12. Este Tratado internacional tiene el propósito declarado de promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los

²⁴² Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. XII Legislatura. Núm. 150-1, 8 de septiembre de 2017, p. 3.

²⁴³ Esta es la nueva redacción del artículo 3 LOREG:

«1. Carecen de derecho de sufragio:

a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento.

b) (Suprimida).

c) (Suprimida).

2. Toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera».

derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad, de acuerdo a lo establecido en su artículo 1. Para ello, garantizar la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad se convierte en un elemento esencial para cumplir con los compromisos adquiridos internacionalmente por España. En consecuencia, el ejercicio del derecho de sufragio en igualdad de condiciones, que supone la máxima expresión de participación política de los miembros de una sociedad democrática, y recogido en el artículo 29 del Tratado citado, conminaba al Estado a garantizar el derecho al voto en igualdad de condiciones para todas las personas con discapacidad, entre otras formas de participación política y pública, de ahí la justificación del cambio normativo.

Como hemos visto, no todo criterio resulta ser razonable para inhabilitar a una persona en su derecho al voto. Por ejemplo, una discapacidad no puede ser *prima facie*, un criterio para restringirlo ya que, como considera la profesora Elósegui, no se trata de que esas personas soliciten un régimen de excepciones que les llevaría a situarse en una situación de ventaja o privilegio sino que son medidas de justicia necesarias para que pueda ocupar el mismo lugar que el resto de los ciudadanos²⁴⁴. Así, al tratar la cuestión sobre el acceso a los derechos políticos en personas capaces pero con minusvalías físicas afirma que «ha habido grandes avances en las legislaciones para hacer posible el voto electrónico a personas con minusvalías», como por ejemplo la Resolución Ministerial nº 820, de 17 de mayo de 2006, mediante el que es creado en el ámbito de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, el Programa de Accesibilidad Electoral, cuyo objetivo general es «incorporar a la normativa electoral previsiones que faciliten el derecho al sufragio de personas con discapacidad». Siguiendo en España, la profesora Elósegui también destaca que desde 2009 se ha puesto «a disposición de la persona invidente la posibilidad del voto accesible en braille, lo que le permite ejercer su derecho a voto pudiendo prescindir de la ayuda de una persona de confianza»²⁴⁵.

2.1.2. La participación en la Unión Europea

La participación es un elemento clave en la renovación democrática de la Unión Europea (en adelante UE), puesto que una Europa participativa es la vía para involucrar

²⁴⁴ Elósegui Itxaso, M.; *El concepto jurisprudencial de acomodamiento razonable: el Tribunal Supremo de Canadá y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante la gestión de la diversidad cultural y religiosa en el espacio público*, 1ª ed., Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2013, p. 192.

²⁴⁵ *Ibidem*.

a la ciudadanía en el proyecto y promover un sentimiento europeo común. Es desde el debate con la sociedad civil desde donde se puede llevar a cabo un cambio en la percepción que los ciudadanos tienen de Europa y el establecimiento de un nuevo paradigma en el proceso de creación política²⁴⁶.

La UE a través de diversos instrumentos incita a los gobiernos, y de forma particular a los locales, para que hagan visible su labor y al mismo tiempo determinen el interés público municipal, que mediante instrumentos de participación ciudadana pueden efectuar en virtud de su autonomía local²⁴⁷. Por ello, en el contexto de la UE asimismo se aprecia la consideración de este derecho a la participación política, como se observa tras el Tratado de Lisboa, que determina que en el artículo 10.3 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) de 7 de febrero de 1992, también conocido como Tratado de Maastricht se disponga lo siguiente: «3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos». Además, el artículo 15.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) impone al legislador la obligación de actuar públicamente y establece que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión.

De igual forma, en los considerandos del Reglamento N° 1049/2001 se especifica que «la apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático».

Estas disposiciones enfatizan el carácter democrático de las instituciones políticas, lo que le confiere un particular realce a la participación ciudadana efectiva, y por ello la profesora Trujillo indica que está adquiriendo relieve progresivamente el fenómeno de las pertenencias múltiples, como es el caso de los ciudadanos de la Unión Europea²⁴⁸. Es el carácter democrático y participativo de las instituciones la que permite una mayor conexión con los ciudadanos. Siendo, como hemos indicado *ut supra*, el escenario local

²⁴⁶ Ríó Villar, S. d.; *Ciudadanía activa en Europa: Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, op. cit., p. 515.

²⁴⁷ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática, op. cit., p. 173.

²⁴⁸ Trujillo, I.; “La ciudadanía como problema de justicia distributiva”, en Á. Aparisi Miralles y M. Díaz de Terán (coords.), *Pluralismo cultural y democracia*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2009, pp. 89-90.

el plano privilegiado de participación, entre otras razones por la cercanía, pero también por la conexión y sentimiento de pertenencia. El hecho de que se desarrollen normativas que amparen la participación democrática de los ciudadanos en procedimientos propios de entidades más lejanas, como la UE, atrae nuevas consideraciones de pertenencia a los ciudadanos, de ahí lo presentado por la profesora Trujillo. Al no ser excluyentes las dinámicas participativas en cuanto a la pertenencia a diversas estructuras sociales, al propiciar escenarios participativos a distintos niveles se genera un acercamiento e interés de los ciudadanos en los procesos que tienen por objeto cuestiones democráticas.

En el proceso de construcción europea, las organizaciones y movimientos de la sociedad civil aportan ideas fortaleciendo la democracia, democratizando el proyecto y articulando el debate político. El debate sobre el futuro de Europa ayuda a consolidar una arena pública común y puede conseguir dar un paso más en la integración mediante una labor en la que se conjugan actores y temas al tiempo que se formula un modelo europeo de debate²⁴⁹. En consecuencia, incrementar la participación ciudadana y la transparencia es uno de los objetivos de la convivencia europea en el seno de la UE. Así, con respecto al objetivo de hacer la UE más transparente, ya en su Libro Blanco de 2001 sobre la gobernanza europea, la Comisión Europea identificó dos principios fundamentales considerados como bases para el debate sobre el futuro de Europa: el principio de apertura y el principio de participación²⁵⁰. Respecto de la participación se afirma que «las políticas ya no deben decidirse desde arriba. Actualmente, la legitimidad de la UE es una cuestión de participación de los ciudadanos»²⁵¹. También se indica en el citado documento que «la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas»; afirmando asimismo que «una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas». Y sobre este punto se terminaba señalando que «la participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las

²⁴⁹ Ríó Villar, S. d.; *Ciudadanía activa en Europa: Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, op. cit., p. 489.

²⁵⁰ Galetta, D. U.; “Evaluación y propuestas de transparencia y buen gobierno a partir de la experiencia en la Unión Europea e Italia”, en Cotino Hueso, L. y Boix Palop, A.: *El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho, Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 2018, pp. 131-148.

²⁵¹ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «*La gobernanza europea - Un Libro Blanco*» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la Unión Europea».

Por último queremos destacar el artículo 11.4 TUE que incluye, tras el Tratado de Lisboa, que se pueda articular la Iniciativa Ciudadana Europea (en adelante ICE)²⁵². Con ella se trata de reforzar el sentimiento de ciudadanía, de pertenencia a la Unión Europea, y su responsabilidad como actores protagonistas del proceso político. A la participación electoral se suman las múltiples vías abiertas para hacer posible una participación más directa en la formulación de las políticas comunitarias, de forma individual o a través de asociaciones y organizaciones no gubernamentales. Una participación que trasciende las fronteras nacionales, porque el reto es reunir a un número significativo de ciudadanos de diferentes países en torno a una causa común²⁵³.

Mediante la ICE, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil podrán hacerse oír e influir directamente en la agenda política de la UE, en la definición de las prioridades, por primera vez en la historia²⁵⁴. Ahora bien, no se priva a la Comisión del monopolio sobre la iniciativa legislativa ya que la decisión final de presentar o no una determinada propuesta le seguirá correspondiendo en exclusiva, pero al atribuir a los ciudadanos las mismas facultades de promover esa iniciativa de las que ya disfrutaban el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo se subsana una evidente carencia. Es una posibilidad de intervenir sin la mediación de los partidos. Es un paso más allá de la participación periódica en las elecciones, tratándose de la primera herramienta transnacional de democracia participativa, una fórmula pionera en el mundo ya que es la primera vez que una organización supranacional adopta un instrumento de participación directa²⁵⁵.

El último inciso del artículo 11 TUE remite al artículo 24 TFUE para la fijación de los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una ICE. Y al

²⁵² Artículo 11.4 TUE: «Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados».

²⁵³ Vintó Castells, J. y Bilbao Ubillos, J. M.; *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p. 58.

²⁵⁴ Se trata de una participación directa que va más allá, obviamente, de la mera participación electoral que se viene dando en el seno de la UE desde 1979 para elegir a los representantes en el Parlamento Europeo, en la que fue la primera votación internacional de la historia. España, al incorporarse a la UE en 1986 participa por primera vez en los comicios europeos en el año 1987 para que completaran para dos años, sus representantes elegidos, la segunda legislatura (1984-1989).

²⁵⁵ Vintó Castells, J. y Bilbao Ubillos, J. M.; *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, op. cit., pp. 97-98.

comprobar lo dispuesto en el artículo 24 del TFUE se constata que se reconocen otros tres derechos de todo ciudadano de la Unión:

En primer lugar el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227²⁵⁶ (aunque cabe indicar que desde el Tratado de Maastricht los ciudadanos europeos ya contaban con la posibilidad de formular peticiones al Parlamento Europeo). La petición deberá estar redactada en una de las lenguas oficiales de la UE y presentarse por correo postal o por vía electrónica. Dicha petición puede consistir en una solicitud, una queja u observación relativa a la aplicación del Derecho comunitario, o un llamamiento dirigido al Parlamento Europeo para que tome posición ante un asunto concreto. La identidad de los autores de las peticiones y el número asignado a cada petición se inscriben en el registro general por orden de recepción y se anuncian en los Plenos del Parlamento. Los anuncios figuran en el acta de la sesión, que se publica en el Diario Oficial de la UE. Una Comisión de Peticiones, integrada por 34 miembros, se encarga de tramitar esas peticiones e informar al peticionario de las decisiones que adopte. Las reuniones de esta Comisión son públicas y los peticionarios que lo soliciten pueden asistir a las reuniones en que se examinen sus peticiones. Si la petición cumple los requisitos establecidos, será admitida a trámite y seguirá el curso que decida la Comisión. Según los casos, se podrá acordar alguna de las medidas siguientes: pedir a la Comisión Europea que efectúe una investigación preliminar e informe de si se respeta o se infringe la legislación comunitaria pertinente, transmitir la petición a otras comisiones del Parlamento Europeo para que estas informen o inicien otras acciones en el marco de sus competencias, adoptar las medidas que considere adecuadas para tratar de resolver un problema o dar una respuesta adecuada al peticionario; y, en casos excepcionales, preparar y presentar un informe completo al Parlamento para que sea votado en sesión plenaria o bien efectuar una visita al país o a la región de que se trate para recoger información sobre el terreno y presentar un informe de comisión con sus observaciones y recomendaciones. En todo caso, los actos de la Comisión de Peticiones no podrán invalidar las decisiones adoptadas por las autoridades competentes de los Estados miembros. Lo que interesa resaltar es que la petición se dirige al Parlamento, mientras que la ICE, que es

²⁵⁶ Artículo 227 TFUE: «Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente».

necesariamente una propuesta compartida por ciudadanos de diferentes países, se dirige a la Comisión²⁵⁷.

En segundo lugar el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 228 TFUE²⁵⁸.

Y en tercer lugar el derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones, órganos u organismos de la UE (Consejo, Parlamento Europeo, Comisión, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones y Defensor del Pueblo)²⁵⁹.

2.2. La participación a nivel estatal

Como señala Rodríguez del Pino, la participación política ha sido un elemento de interés en el desarrollo de España desde principios del siglo XX, y esta ha sido una carrera preñada de obstáculos que muestra diferentes hitos a lo largo de la historia más reciente, con la consiguiente respuesta legislativa. Un ejemplo de ello lo observamos en la inclusión dentro de la Constitución de la II República del voto femenino (previsto en su artículo 36)²⁶⁰, lo que supuso un cambio radical en su momento, dando voz y voto a un sector de la población infravalorado y tradicionalmente relegado a un *status* socialmente secundario. Pero esto no es más que una muestra de un intento de modernización de un país a través de una mayor participación²⁶¹.

Trayendo la cuestión a la actualidad debemos comenzar indicando que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC), en las SSTC 24/1990 y 153/2003, ha subrayado y reiterado que el sufragio universal, libre e igual constituye el

²⁵⁷ Vintó Castells, J. y Bilbao Ubillos, J. M.; *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, op. cit., pp. 56-58.

²⁵⁸ Artículo 228 TFUE: «El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Instruirá estas reclamaciones e informará al respecto».

²⁵⁹ Artículo 24 TFUE (párrafo cuarto): «Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir una contestación en esa misma lengua».

²⁶⁰ Constitución Española de 1931. Artículo 36: *Los ciudadanos de uno y de otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes.*

²⁶¹ Rodríguez del Pino, J. A.; “De la gestión representativa a la gestión participativa. Valoración de propuestas de progreso a nivel local”, en R. Calvo, M. Bou y J. Portet (coords.), *La evaluación y la política, elementos estratégicos de futuro para el desarrollo local*, Ed. Neopàtria, Valencia, 2014, p. 218.

nervio y sustento de la democracia²⁶². Y no son pocos los elementos participativos existentes en la legislación estatal que se fundan en ese principio, de ahí que Criado de Diego exprese lo llamativo que resulta el contraste que existe entre una situación de absoluto monopolio de la iniciativa política y la vida institucional de la que han gozado los partidos políticos en España, y las posibilidades de desarrollo de una democracia participativa y de una esfera autónoma de organización social que, a primera vista, ofrece la Constitución de 1978. Porque lo cierto es que el texto ofrece un abigarrado catálogo de instituciones de naturaleza participativa que no solo son equiparables a los de otros Estados con un desarrollo mayor de la participación, sino que, en sus posibilidades interpretativas, iba más allá²⁶³.

2.2.1. La participación en la Constitución Española de 1978

En el proceso de elaboración del texto constitucional fue menguando la euforia participativa presente en los primeros borradores y anteproyectos de constitución, pero aún así en el texto final quedaron incorporadas numerosas alusiones a diversas instituciones y mecanismos que, a título de principio, bien pueden ser consideradas como manifestaciones de participación ciudadana²⁶⁴. Así, en nuestra Constitución de 1978 observamos una serie de elementos participativos que han sido objeto de gran cantidad de estudios doctrinales. Sin soslayar la importancia que tienen en un estudio como el que se presenta, indicaremos brevemente los elementos más destacables en sus aspectos participativos. De este modo, y en coincidencia con Fernández Ramos²⁶⁵, observamos que la Constitución de 1978 estuvo atenta al fenómeno de la participación, encontrando en ella referencias abundantes a la misma en preceptos como el artículo 6 CE, sobre los partidos políticos como instrumento fundamental de participación política; el artículo 9.2 CE, que recoge el principio de participación; el artículo 20 CE con el derecho de reunión; el artículo 22 CE acerca del derecho de asociación; por supuesto el destacado artículo 23 CE, que versa sobre el derecho fundamental a

²⁶² SSTC 24/1990 de 15 de febrero, FJ 2º y 153/2003, de 17 de julio, FJ 7º.

²⁶³ Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, op. cit., p. 195.

²⁶⁴ Aguiar de Luque, L.; “Participación política: Democracia directa y democracia participativa”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Congreso, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 195.

²⁶⁵ Fernández Ramos, S.; *La información y participación ciudadana en la Administración local*, op. cit., pp. 24-33.

participar en los asuntos públicos; el artículo 29 CE, que trata el derecho de petición; el artículo 48 CE sobre la participación de la juventud; el artículo 77 CE, acerca de peticiones a las Cámaras; obviamente el artículo 87 CE, de iniciativa legislativa popular; por supuesto también destacamos el artículo 92 CE, sobre el referéndum consultivo; el artículo 105 CE: a) derecho de audiencia de los ciudadanos; y b) acceso a archivos y registros administrativos; el artículo 125 CE regulando la acción popular, el jurado; el artículo 129.1 CE de la participación en la Seguridad Social y en los organismos públicos; también el artículo 129.2 CE relativo a la participación en la empresa; y el artículo 131.2 CE de participación en la planificación de la actividad económica general, entre otros. Así, además del artículo 23 CE, que reconoce el derecho a participar de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (artículo 23.1 CE) y también el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (artículo 23.2 CE), este derecho se ve concretado, junto a otros aspectos, en la participación en la elaboración de las disposiciones administrativas del artículo 105 a) CE sobre la participación en la elaboración y producción de los actos administrativos, que ha sido interpretado por el ATC 118/1999, de 10 de mayo; y «el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad del Estado, la averiguación de delitos o la seguridad de las personas» del artículo 105 b) CE según se interpreta también en la STC 292/2000, de 30 de noviembre²⁶⁶. Junto al derecho de petición (artículo 29 CE) y el de la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE), Castel Gayán extiende dicho marco constitucional, entre otros espacios, a la participación en el ámbito judicial (artículo 125 CE), a la participación de los consumidores y usuarios en las cuestiones que les afecten (artículo 51.2 CE) y a los miembros de la comunidad educativa (artículo 27.5 CE)²⁶⁷.

Para sintetizar y aclarar la cuestión procedemos a elaborar unas tablas que clasifican los aspectos participativos en la CE, categorizando si dicha participación se produce de modo directo o mediante representantes, y al artículo que lo propicia:

²⁶⁶ Guillem Carrau, J.; “La participación ciudadana en el Estado autonómico a estudio. Análisis específico de la Comunidad Valenciana”, en J. Barrat Esteve y R. M. Fernández Riveira (coords.) *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2011, p. 287.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 288.

Tabla 1. Participación a través de representantes en la Constitución Española

Participación a través de representantes
Elecciones al Congreso de los Diputados, artículo 68 CE.
Elecciones al Senado, artículo 69 CE.
Elecciones a Asambleas Legislativas de CCAA, ex artículo 152.1 CE.
Elecciones locales, artículo 140 CE.

Fuente: Constitución Española

Elaboración propia

Tabla 2. Participación directa en la Constitución Española

Participación directa	
<i>Ejercicio del derecho de sufragio en referéndums, al menos en tres casos previstos en la CE</i>	Reforma constitucional, artículos 167 y 168 CE
	Aprobación y reforma de Estatutos de las CCAA, artículos 151, 152 y Disposición Transitoria 4ª CE
	Referéndum consultivo, artículo 92 CE
<i>Mediante intervención en el ámbito parlamentario</i>	Iniciativa legislativa popular, artículo 87.3 CE
	Ejercicio del derecho de petición a las Cámaras, artículo 77 CE
<i>Mediante participación en el ámbito judicial</i>	Acción popular, artículo 125 CE
	Participación como miembro del jurado, artículo 125 CE
<i>Mediante participación en la Administración Pública</i>	Régimen de concejo abierto, artículo 140 CE
	Audiencia a los ciudadanos en la elaboración de normas administrativas, artículo 105 a) CE.

<i>Participación en los ámbitos económico, social y cultural</i>	En los centros docentes por los sectores interesados, artículo 27.5 CE
	De la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, artículo 48 CE
	Derecho de audiencia de las organizaciones de consumidores en las cuestiones que les afecten, artículo 51.2 CE
	Derecho de participación de los interesados en la seguridad social, artículo 129 CE.
	Participación en la empresa, artículo 129.2 CE
	Participación en la planificación de la actividad económica general, artículo 131.2 CE.

Fuente: Constitución Española

Elaboración propia

Como hemos indicado *ut supra*, el artículo 23 CE consagra la participación en los asuntos públicos como un auténtico derecho fundamental. Ello le dota de una amplitud y garantías que redunda en nota diferencial respecto de los ordenamientos jurídicos de los países de nuestro entorno, que no suelen ir más allá del mero reconocimiento del derecho de sufragio y a la participación a través de representantes, con la salvedad del artículo 48 de la Constitución portuguesa de 1976²⁶⁸ que probablemente sirvió de referente para el constituyente español²⁶⁹. Resulta curioso que las Constituciones europeas que inspiraron la CE no suelen referirse expresamente a la participación política²⁷⁰, que o bien viene encajada en las genéricas proclamaciones sobre la

²⁶⁸ Artículo 48.1 de la Constitución portuguesa de 1976: «Todos los ciudadanos tendrán derecho a tomar parte en la vida política y en la dirección de los asuntos públicos del país, directamente o por medio de representantes elegidos libremente».

²⁶⁹ Aguiar de Luque, L.; “Participación política: Democracia directa y democracia participativa”, *op. cit.*, p. 195.

²⁷⁰ Arruego Rodríguez, G.; *Representación política y derecho fundamental: la participación política representativa en la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 122-126.

soberanía, o bien es fruto de la definición del sufragio como universal, libre, igual y secreto²⁷¹.

El artículo 23 CE se divide en dos apartados de cada uno de los cuales se desprende un derecho fundamental. Este precepto acoge un conjunto de derechos que expresan la vertiente subjetiva de la estructura democrática del Estado y proclama como elemento indispensable del Estado democrático la participación popular, a través de diversos mecanismos, en la formación y la composición de los órganos del Estado²⁷².

En primer lugar trataremos el artículo 23.1 CE, del que podríamos extraer que todos los españoles tenemos el derecho a participar en los asuntos públicos. El TC analiza el citado precepto en la STC 51/1984, de 25 de abril, donde dice del derecho del artículo 23.1 CE que

«...no se trata, como es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y condición, pues para participar en asuntos concretos se requiere un especial llamamiento o una especial competencia si se trata de entidades o sujetos de Derecho privado, que la ley puede en tal caso organizar» (FJ 2).

En base a ello Pérez Alberdi²⁷³ afirma que se desprende claramente de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que no todo derecho de participación es un derecho fundamental²⁷⁴.

En el artículo indicado encontramos dos tipos de participación, o bien participación directa (inusual) o bien una participación indirecta, que se hace a través de

²⁷¹ El artículo 48 de la Constitución italiana de 1947, recogido en la parte relativa a los «Derechos y deberes de los ciudadanos», proclama que «son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que hayan alcanzado la mayoría de edad. El voto es personal e igual, libre y secreto. Su ejercicio es un deber cívico (...)». El artículo 49 dispone que «Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos políticos para concurrir en forma democrática a determinar la política nacional". Por su parte, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 dispone en su artículo 20.2 que «Todo poder público emana del pueblo. Dicho poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y mediante los órganos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial». En último lugar indicaremos que la Constitución francesa de 1958 presenta en su artículo 3 que «La soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejercerá a través de sus representantes y por la vía de referéndum. Ninguna sección del pueblo y ningún individuo podrán arrogarse el ejercicio de la soberanía. El sufragio podrá ser directo o indirecto, en las condiciones previstas por la Constitución, si bien será siempre universal, igual y secreto. Son electores, en las condiciones que la ley determine, todos los nacionales franceses de ambos sexos que hayan llegado a la mayoría de edad y gocen de sus derechos cívicos y políticos. La ley favorece el igual acceso de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas».

²⁷² Martín Núñez, E.; La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política, *Revista catalana de dret públic*, 37, 2008, pp. 1-14.

²⁷³ Pérez Alberdi, M. R.; *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2013, p. 42.

²⁷⁴ ATC 942/1985, de 18 de diciembre, FJ 3º *in fine*.

representantes elegidos mediante sufragio universal en elecciones periódicas. Decimos que la participación directa es inusual porque el TC ha interpretado reiteradamente que, de esas dos formas de participación, la que destaca claramente en la CE es la segunda, esto es, la democracia representativa, como recuerda en su STC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 3,

«...de modo reiterado hemos destacado el carácter extraordinario de esta forma de participación ciudadana [la participación directa] en nuestro ordenamiento jurídico, pues "aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de Democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los mecanismos de Democracia representativa sobre los de participación directa" (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3, con cita de la STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3)».

El TC lo que hace es limitarse a constatar lo que denota la propia CE al disponer de forma evidentemente restrictiva los instrumentos de democracia directa más característicos²⁷⁵. Así, ¿cuáles son las formas constitucionales de participación directa derivadas del artículo 23 CE? Atendiendo a la STC 119/1995, de 17 de julio, tres son las que apreciamos en el texto constitucional: el referéndum (artículo 92 CE), la iniciativa legislativa popular (artículo 87 CE), que es la posibilidad de que los ciudadanos promuevan un texto legislativo, y el concejo abierto (artículo 140 CE), que es la forma de funcionar de determinados municipios. La participación habitual es la esencial de la democracia representativa, que supone la elección de representantes para que actúen en nombre de los ciudadanos.

En primer lugar vamos a analizar lo relativo a la figura del referéndum y el plebiscito. Tanto una como otra figura son instituciones de democracia semidirecta que posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La diferencia entre ambas radica en que el referéndum posibilita que los ciudadanos se manifiesten ante un texto legislativo, mientras que el plebiscito sería la petición de la opinión popular en torno a una decisión política. Pero en la práctica la CE no diferencia entre ambas figuras y utiliza el término genérico referéndum para referirse a cuestiones que técnicamente serían plebiscitos.

²⁷⁵ Aguado, C.; "Referéndum, partidos políticos y participación popular", en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 39-40.

La Constitución dedica al referéndum su artículo 92: «1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución».

Además, la CE en algunos de sus artículos exige la celebración de referéndums como por ejemplo en la reforma de la CE prevista en el artículo 168 o en la aprobación de estatutos de autonomía y reforma de los mismos, siempre que la vía de acceso haya sido la del 151. Como norma general, los referéndums que nacen obligatoriamente por mandato constitucional son vinculantes, mientras que el resto, artículo 92, son de carácter consultivo. La manera de llevar a cabo la convocatoria de referéndum, y todos los pormenores de la misma, vienen recogidos en la ley orgánica 2/1980 de 18 de enero²⁷⁶.

La CE indica que la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum es competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.32 CE). La particularidad más destacable de este tipo de referéndum es precisamente su carácter consultivo puesto que el gobierno que decide convocarlo no queda, sea cual fuere el resultado que del mismo se derive, jurídicamente vinculado por aquél. De ahí que se consideren instrumentos, técnicamente, de democracia semidirecta. Ahora bien, el hecho de que su naturaleza consultiva no implique la obligación jurídica para el Gobierno de cumplir el resultado del referéndum convocado no significa que de aquél no se derive ninguna obligación: si el cuerpo electoral se pronuncia de una forma clara y concluyente respecto de la decisión que se somete a su consulta resulta difícilmente imaginable que el Gobierno decida separarse del criterio expresado democráticamente por el pueblo²⁷⁷.

Respecto de la iniciativa legislativa popular (en adelante ILP) debemos indicar que, en España, la elaboración y aprobación de las leyes corresponde al Parlamento, a las Cortes Generales, pero la iniciativa para presentar textos articulados que se sometan a la opinión del Parlamento es más amplia, extendiéndose no solo a los propios parlamentarios, sino también al gobierno de España, a los Parlamentos de las comunidades autónomas e incluso en determinadas circunstancias a los ciudadanos. El

²⁷⁶ Que analizaremos en el siguiente epígrafe: 2.2.2. *Repaso a la normativa estatal en materia de participación.*

²⁷⁷ Blanco Valdés, R. L.; *La constitución de 1978*, 1ª ed., Alianza, Madrid, 2003, p. 68.

artículo 87 CE dispone lo siguiente: «1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de la Cámaras. 2. Las asambleas de las CCAA podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha cámara un máximo de tres miembros de la asamblea encargados de su defensa. 3. Una ley orgánica²⁷⁸ regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia». Por tanto, la ILP es una institución que posibilita que los ciudadanos puedan realizar un trámite conducente a dar inicio al procedimiento parlamentario dirigido a la aprobación de una ley por las Cortes Generales²⁷⁹.

Por último, vamos a tratar la cuestión del concejo abierto, que viene indicado en el artículo 140 CE: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

Pérez Alberdi indica que la CE vigente recupera la institución tradicional del concejo abierto como ya hiciera la Constitución de nuestra Segunda República²⁸⁰. Se trata de la única forma de democracia directa estrictamente considerada, esto es, de autogobierno de la comunidad política sin la intermediación de representantes, que encontramos en nuestra CE. Aunque el artículo 140 CE se limita a garantizar la obligatoriedad de que el

²⁷⁸ La Ley Orgánica a la que se refiere es la 3/1984 de 26 de marzo, que también analizaremos en el siguiente epígrafe: 2.2.2. *Repaso a la normativa estatal en materia de participación*.

²⁷⁹ Blanco Valdés, R. L.; *La constitución de 1978*, op. cit., p. 67.

²⁸⁰ En el artículo 9 de la Constitución Española de 1931 se menciona el régimen de Concejo abierto como forma de gobierno excepcional de los Municipios. Esta previsión constitucional fue desarrollada por la Ley municipal de 31 de octubre de 1935. En ella, se restringe el número de municipios que podían hacer uso de esta institución de la democracia directa desde la aprobación del Estatuto municipal de 1924, ya que únicamente podrán gobernarse directamente por los vecinos reunidos en Asamblea en el lugar y la forma que viniesen utilizando tradicionalmente, los municipios que no superasen los 500 habitantes. Por su parte, el Texto refundido de la Ley de Régimen local de 1955 imponía el concejo abierto solo a aquellos municipios y entidades locales menores en que era ya la forma tradicional de funcionamiento.

legislador reconozca y regule el régimen del concejo abierto de conformidad con la esencia de la institución constitucionalmente reconocida²⁸¹.

Coscolluela Montaner subraya de esta singular forma de gobierno el que no existan otros sujetos interventores en la relación política al margen de los electores. El derecho de participación política adquiere, entonces, una dimensión singular cuyo contenido se dilata enormemente para contener las facultades de las dos dimensiones del derecho de sufragio: el derecho de sufragio activo para la adopción de todas las decisiones de la Asamblea vecinal y el derecho de sufragio pasivo para poder optar al único cargo público representativo que existe en el régimen de concejo abierto: el de alcalde, así como de un estatuto propio que posibilite el ejercicio de sus funciones a los vecinos miembros de la Asamblea²⁸². Por tanto, la característica esencial de esta forma de organización y gobierno es la sustitución de la democracia representativa, ejercida por los Concejales que son elegidos por los vecinos del municipio, por la democracia participativa directa, ya que son los propios ciudadanos y no sus representantes los que integran el órgano colegiado esencial de la Entidad Local -la Asamblea Vecinal-. Por tanto, en el concejo abierto hay una equivalencia entre el electorado y quienes forman parte de la institución municipal²⁸³.

Sus referencias legislativas son el artículo 29 y 30 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL)²⁸⁴²⁸⁵ y el 179.2 LOREG²⁸⁶. Especial

²⁸¹ Pérez Alberdi, M. R.; *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, op. cit., pp. 293-296.

²⁸² Coscolluela Montaner, L.; El concejo abierto, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 234, 1987, pp. 199-224.

²⁸³ Gilbaja, E.; “Partidos políticos y régimen de concejo abierto”, en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 96-97.

²⁸⁴ Artículo 29 LRBRL.

« 1. Funcionan en Concejo Abierto:

a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración; b) Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

2. La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

3. En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

4. No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si

importancia tienen las reformas legislativas operadas sobre el concejo abierto ya que se da la posibilidad a los municipios de hasta 100 habitantes de dejar atrás este modelo de organización y pasar a elegir tres concejales para delegar las cuestiones públicas, dejando de este modo de escoger al alcalde y convocar a todos los vecinos mayores de edad para las decisiones comunales en las asambleas. Del mismo modo algunas leyes autonómicas contemplan medidas para la supresión del régimen de concejo abierto en caso de un defectuoso funcionamiento del mismo²⁸⁷.

En cuanto al artículo 23.2 CE, cabe indicar que la CE consagra el mandato representativo como uno de los elementos fundamentales del sistema democrático. Sobre esa base se proclama que la titularidad del cargo público representativo es individual, de cada representante, presidiendo el desempeño de las funciones propias del mismo el principio de libertad. Esta libertad se traduce en el derecho de acceso igualitario y de permanencia en dicho cargo público representativo que se preceptúa en el artículo 23 CE²⁸⁸. En este sentido, la jurisprudencia constitucional confirma una interpretación de dicho artículo 23 de la CE por la que se hace titular del mandato representativo a los ciudadanos al consagrar su derecho a «acceder a cargos públicos representativos»²⁸⁹. De ahí que el TC indique que, con el objetivo de asegurar la efectiva realización del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes, la garantía dispensada en el apartado 2 del artículo 23

tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos».

Artículo 30 LRRL

«Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes».

²⁸⁵ Que fueron modificados por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

²⁸⁶ Artículo 179 LOREG.

« [...] 2. La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario».

²⁸⁷ Así, el artículo 14 de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos en Aragón dispone que «La falta de funcionamiento del régimen de concejo abierto, la no celebración de sesión de la Asamblea por plazo superior a seis meses y la carencia de candidatos a la Alcaldía dará lugar a la incoación de procedimiento para la fusión o incorporación del municipio a otro limítrofe o para la disolución de la entidad local menor».

²⁸⁸ Guillem Carrau, J.; «La participación ciudadana en el Estado autonómico a estudio. Análisis específico de la Comunidad Valenciana», *op. cit.*, p. 286.

²⁸⁹ En el FJ 2 de la STC 38/1999, de 22 de marzo de 1999, observamos como para el TC los derechos fundamentales garantizados en los dos apartados del artículo 23 CE encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el artículo 1 CE y son la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (STC 51/1984, de 25 de abril). Por ello, bien puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos (SSTC 5/1983, 10/1983, 23/1984, 32/1985, 149/1988, 71/1989, 212/1993, 205/1994, 44/1995 y ATC 837/1985).

al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que le son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los reglamentos parlamentarios ya que se trata de derechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros²⁹⁰.

Por su parte Fernández Ramos considera que, de entre los preceptos que aluden directa o indirectamente a la participación, uno de los más destacables sería el mandato positivo a los poderes públicos contenido en el artículo 9.2 CE de «promover las condiciones y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»²⁹¹. Dicho apartado para Sánchez Morón prescribe la consecución de una progresividad participativa, estrechamente ligada a una progresividad igualitaria y libertadora²⁹². Criado de Diego considera que este precepto sirve para dar una comprensión unitaria de todas las manifestaciones participativas que se hallan dispersas a lo largo del texto constitucional, por lo que considera que puede entenderse como un «principio participativo», en el sentido de un mandato específico a los poderes públicos con vocación definidora del estado en su conjunto, de suerte que tanto las distintas modalidades de participación del ciudadano, individualmente o como miembro de un grupo o asociación de defensa de los intereses sociales que se encuentran en la CE y las que puedan ser establecidas por el legislador, se vinculan con el principio de participación, lo que les da una fuerza singular²⁹³.

Para Fernández Ramos el artículo 9.2 CE debe ser relacionado con determinados principios rectores de la política social y económica –como los contenidos en los artículos 48 CE y 51.2 CE–. Y, por otro lado, el artículo 129.1. CE, según el cual la «Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar social». Para este autor, y en consonancia con la amplitud constitucional de los

²⁹⁰ Guillem Carrau, J.; “La participación ciudadana en el Estado autonómico a estudio. Análisis específico de la Comunidad Valenciana”, *op. cit.*, p. 288.

²⁹¹ Cuyo modelo directo es el artículo 3, apartado 2, de la Constitución italiana que dispone: *Corresponde a la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando el derecho a la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.*

²⁹² Sánchez Morón, M.; El principio de participación en la Constitución española, *Revista de administración pública*, 89, 1979, p. 176.

²⁹³ Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, *op. cit.*, p. 197.

citados artículos, «el principio participativo es hoy en día un corolario del principio democrático»²⁹⁴, que no es sino el artículo 1.1 CE. Por ello el Tribunal Constitucional, en su STC 119/1995 señaló que

«...el Texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones. En unos casos se contiene un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así, el art. 9.2 CE contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», y el art. 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. En otros casos, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos, algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, bien *ex constitutione*, bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador; es el caso del art. 27, que en sus apartados 5 y 7 se refiere a la participación en la programación en la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos; del art. 105, según el cual la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas [apartado a)], y la garantía de la audiencia de los interesados en el procedimiento de producción de actos administrativos [apartado c)]; del art.125, que prevé la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, y del art. 129, que en su apartado primero remite a la Ley el establecimiento de formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de determinados organismos públicos, y en su apartado segundo recoge un mandato a los poderes públicos para que promuevan eficazmente formas de participación en la empresa. Diversas fórmulas de participación – bien directamente, bien a través de órganos establecidos al efecto – se recogen también en los arts. 51, 52 y 131.2 de la Constitución».

Hemos mencionado la labor de encauzamiento de la participación que tienen encomendados los partidos políticos en el artículo 6 CE. Su función es de extrema importancia puesto que el sistema democrático representativo se articula alrededor de los partidos políticos²⁹⁵ y se sirve de su cometido de aglutinadores políticos y sociales que los mismos realizan. Los partidos ordenan a los ciudadanos alrededor de programas políticos concretos, por lo que se evita la dispersión ideológica, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, expresan el pluralismo político y garantizan disponer de personas responsables para ejercer la labor de representación de

²⁹⁴ Fernández Ramos, S.; *La información y participación ciudadana en la Administración local*, op. cit., p. 25.

²⁹⁵ Sobre los partidos políticos es conveniente repasar la definición que sobre los mismos propone Heller como «un tipo especial de asociaciones que ejercen verdadero poder político». Heller, H.; *Teoría del Estado* (L. Tobio, Trad.), Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 223.

la ciudadanía. En definitiva, en un sistema representativo los partidos políticos son un instrumento esencial para la participación política de la ciudadanía²⁹⁶. El TC afirma que los partidos políticos

«...no son órganos del Estado... la trascendencia política de sus funciones... no altera su naturaleza [asociativa], aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos»²⁹⁷. «No ejercen, pues, funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales... son unas instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático»²⁹⁸²⁹⁹.

Ahora bien, Revenga nos señala que lo que leemos en la Constitución no es que los partidos políticos tengan «monopolio alguno sobre los modos de participación política, sino que son instrumento fundamental de ella», por lo que concurren para hacer posible que la voluntad popular se forme y manifieste. Y concurren entre sí para dar expresión del pluralismo político, sin ser ningún obstáculo para los otros cauces de participación política que la Constitución dispone «solo en escorzo y a título de ejemplo, pues el encargo dirigido a los poderes públicos en el artículo 9.2 es tan amplio («facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»), que encaja mal con interpretaciones textuales, y prácticas (u omisiones) políticas contrarias al ideal participativo»³⁰⁰.

²⁹⁶ Ramírez Nardiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., pp. 109-112.

²⁹⁷ STC 10/1983, FJ 3.

²⁹⁸ STC 48/2003, FJ 5.

²⁹⁹ En relación con esta cuestión de la importancia de los partidos políticos en la democracia nos remitimos a lo dispuesto en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos que deja clara la posición insustituible de estas asociaciones políticas: «...aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución. Desde uno u otro punto de vista, el tiempo presente reclama el fortalecimiento y la mejora de su estatuto jurídico con un régimen más perfilado, garantista y completo. Si ello es así para toda asociación, con más motivo ha de serlo para las asociaciones políticas, cuya finalidad es la de aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político. Pero también en cuanto los partidos son instrumentos fundamentales de la acción del Estado, en un Estado de Derecho avanzado y exigente como el que disfrutamos, que pone límites y establece garantías y controles frente a cualquier sujeto, por relevante que éste sea en la estructura constitucional. Puede decirse, incluso, que cuanto mayor es el relieve del sujeto y su función en el sistema, más interés tiene el Estado de Derecho en afinar su régimen jurídico».

³⁰⁰ Revenga, M.; *La participación política en la actualidad*, op. cit., pp. 53-66.

Presentados los artículos en los que se recoge de forma directa o indirecta la participación ciudadana en la CE, debemos analizar el modo en el que el texto constitucional regula tal actividad. Así destacamos la apreciación del profesor Ballesteros cuando subraya que la CE observa con cierto recelo las formas directas de participación como la iniciativa legislativa popular del artículo 87 CE, así como el referéndum del artículo 92 CE, que ven claramente reducidas sus posibilidades. Ello le lleva a concluir que

«...es evidente que el espíritu de la Constitución a estos efectos se encuentra cerca de los autores clásicos como Montesquieu, Locke o modernos como Mosca, Sartori o Bobbio, que ven en la representación una manifestación necesaria de la democracia y se aparta por el contrario de aquellos como Rousseau, Cerroni o Colletti, que afirman la incompatibilidad de la representación con la democracia»³⁰¹.

Otro aspecto a resaltar es que si bien la CE afirma que son los partidos políticos el instrumento fundamental para la participación política, como indica en su artículo 6, del mismo modo que sostiene en su artículo 23.1 que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes y, por último, su precepto número 29 enuncia que todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, lo cierto es que estos principios constitucionales quedan prácticamente vaciados de contenido con el artículo 67.2 CE: «Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo»; y con el artículo 87: «No procederá la iniciativa popular en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia». Por lo que se infiere que muchas de las incorporaciones al texto constitucional en materia de participación ciudadana no recibían el unánime respaldo y apoyo de sus redactores. Se atisba en consecuencia una sombra de desconfianza ante las posibilidades participativas de los ciudadanos en la medida en que se restringen posibilidades tras incluirlas en la propia CE.

2.2.2. Repaso a la normativa estatal en materia de participación

³⁰¹ Ballesteros, J.; “Los principios básicos de la Constitución (I): El Estado social y democrático de derecho”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Universidad de Valencia, Valencia, 1980, p. 43.

Tras este breve repaso de la participación en la Constitución, comenzaremos analizando los aspectos participativos que apreciamos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local ya que es fundamental su estudio si hablamos de participación ciudadana a nivel local. Ya en el preámbulo de la LRBRL se categoriza a las corporaciones municipales como «inmediatamente próximas a la práctica totalidad de los ciudadanos» y destaca «la participación inicialmente igualitaria de la totalidad de los vecinos», para finalizar indicando que «la experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos». De hecho, basta observar el artículo 1.1 LRBRL para tomar conciencia de la estrecha relación entre ámbito local y participación ciudadana al manifestar que los municipios son «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos».

Por su parte, el artículo 24 LRBRL expone que para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, «los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera». Y entre las competencias de los municipios que recoge el artículo 25 LRBRL subrayamos el relativo a la promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones (artículo 25.2.ñ).

Concluiremos el análisis de la LRBRL indicando que la misma dedica el Capítulo IV del Título V de la Ley a una serie de derechos y técnicas dirigidas a la información y participación ciudadanas. Los principios que rigen esta regulación son los de facilitar de forma amplia la información y participación de los ciudadanos, con la salvedad de que dicha participación no menoscabe las facultades de decisión de los órganos representativos (artículo 69 LRBRL). También se indica la necesidad de que los ayuntamientos establezcan y regulen en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local en el ámbito del municipio (artículo 70 bis LRBRL), así como regula a nivel local la iniciativa popular con la suscripción mínima de vecinos del municipio necesarios para que dicha iniciativa pueda tener recorrido. Y el artículo 71 LRBRL manifiesta que, de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de

la Nación, «podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local».

El análisis de esta ley no es demasiado optimista ya que, como hemos podido observar, no son muchos los mecanismos previstos en la LRBRL que dan pie a una participación colectiva. De hecho, las consultas populares citadas se rodearon de obstáculos legales -mayoría absoluta del Pleno para su aprobación y ulterior autorización por el Gobierno de la Nación-, a los que se ha unido una interpretación jurisprudencial marcadamente restrictiva, pues se llega a reconocer tanto la discrecionalidad del Pleno para aprobar la consulta como del Gobierno para autorizarla³⁰².

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local implica la reforma en parte de la Ley 7/1985, que a su vez había sufrido la reforma introducida por la Ley 11/1999, de 21 de abril, constituye un intento de desarrollar la legislación anterior que, según se expresa en la Exposición de motivos de la ley, es insuficiente por su carácter meramente declarativo del tratamiento que se realiza en torno a la participación ciudadana en el ámbito local. El régimen jurídico de la participación ciudadana en los entes locales sufre modificaciones con el objetivo de intensificar la participación de la ciudadanía y adaptarse a las nuevas realidades. En este sentido se incide de forma general, a través del Título X, en la participación de la ciudadanía en la vida pública a nivel local. Así, la referida norma parece pretender incrementar la participación de la ciudadanía y su implicación en la vida política local³⁰³.

En la citada Ley se destaca la necesidad de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida local, por lo que se establecen unos estándares mínimos y concretos que permitan hacer efectiva esa participación. Concretamente, e inspirándose en la Recomendación (2001) 19 del Consejo de Europa, esta Ley pretende mejorar los mecanismos de participación. Entre otros, establecer reglamentos orgánicos en materia de participación ciudadana que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos participativos, e impulsar la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, la combinación de estos y la aplicación de procedimientos más

³⁰² Fernández Ramos, S.; *La información y participación ciudadana en la Administración local*, op. cit., pp. 24-27.

³⁰³ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; *Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática*, op. cit., p. 181.

ágiles con la incorporación de las nuevas tecnologías al servicio de la participación y la comunicación.

La Ley introduce varios elementos novedosos. El primero de ellos consiste en la creación de distritos, dotados de órganos territoriales de gestión desconcentrada orientados a impulsar políticas de proximidad y participación en los municipios de mayor tamaño (artículo 128), la gestión directa de servicios municipales por organismos autónomos y entidades públicas empresariales. El segundo de los elementos novedosos es la creación del Consejo Social de la Ciudad (artículo 131), como mecanismo participativo de carácter consultivo, que debe estar integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativos de la localidad. Este Consejo tiene atribuida la función de emitir informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos. El tercer y último elemento que aporta la Ley es la creación de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (artículo 132) para supervisar la actividad de la Administración municipal y defender los derechos de los vecinos ante los servicios y actividades prestados por esta. Esta Comisión estará formada por representantes de todos los grupos políticos que integran el Pleno Municipal, de forma proporcional.

Lo que pretende esta Ley es incrementar las posibilidades del derecho de participación mediante la institucionalización de cauces de participación con el mandato expreso de aprobar los correspondientes reglamentos de participación ciudadana³⁰⁴. Y también se modifica la potestad de autoorganización de las entidades locales de gran población para que se produzca una participación efectiva con unos estándares mínimos³⁰⁵.

A continuación traemos a colación de este estudio el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales (en adelante ROF) que desarrolla aspectos importantes de la participación en el ámbito de la política local, como el carácter público de los plenos, el derecho a la información municipal y las relaciones entre ayuntamientos y organizaciones ciudadanas, así como la posibilidad de que los asistentes, si lo considera el alcalde, puedan disfrutar de un turno de ruegos y preguntas

³⁰⁴ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 181.

³⁰⁵ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; *Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática*, op. cit., p. 182.

a la finalización del Pleno (artículo 228 ROF). En relación con este último aspecto, el ROF faculta a las entidades locales para facilitar la participación de los vecinos a través de la creación de Juntas Municipales de Distrito, como órganos territoriales de gestión desconcentrada orientados a mejorar la gestión de los asuntos de competencia municipal y facilitar la participación ciudadana respecto de un determinado territorio (artículo 128 ROF). Además, recoge la facultad de crear Consejos Sectoriales como órganos de información y propuesta con los que canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales (artículos 130 y 235 ROF)³⁰⁶.

En cuanto a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), son relevantes algunos elementos de su Exposición de motivos en los que se indica que «resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes».

La propia ley reconoce el avance normativo que se ha ido produciendo en torno a la participación ciudadana, «sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento». Esos son los objetivos que persigue la ley, por lo que resulta imprescindible su estudio detallado para comprobar hasta qué punto podemos concluir que esos objetivos tan ambiciosos realmente se plasman en el texto normativo resultante. Se quiere cumplir con una serie de principios como son garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento. Así, en el apartado V de la Exposición de motivos se indica que «se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias».

Analizando ahora el cuerpo normativo de la ley, debemos centrar nuestra atención en su Título VI, que versa sobre la iniciativa legislativa y la potestad para dictar

³⁰⁶ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 178.

reglamentos y otras disposiciones. Observado dicho título, resulta de especial interés el artículo 133 LPACAP que trata la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, cuestión esta ampliamente estudiada por la doctrina y a la que se llega a conclusiones tales como que la participación ciudadana en la elaboración de las leyes mejora la información que reciben las Cámaras, intensifica la transparencia y publicidad de la actividad legislativa y potencia la legitimidad de las leyes y su eficacia³⁰⁷. Así, en su inciso primero indica que «con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma, y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias». Ahora bien, esa acotación a las organizaciones más representativas desaparece en su inciso segundo cuando regula que «sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto». El punto tercero del artículo que estamos analizando versa sobre las formas y garantías de la propia actividad participativa subrayando que «la consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia».

Hasta este punto la regulación resulta significativamente positiva en cuanto a las posibilidades de implicación y participación ciudadana en el desarrollo y elaboración de

³⁰⁷ Larios Paterna, M. J.; *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pp. 301-305.

las iniciativas legislativas y reglamentarias. Sin embargo, el punto cuarto y último de este artículo presenta las circunstancias en las que pueden omitirse los trámites de participación ciudadana que regulan los tres incisos precedentes. Así, el artículo 133.4 LPACAP indica que «podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen». Estos elementos son razonables en cuanto a que habla de ámbitos presupuestarios y organizativos, así como en términos de gravedad frente al interés público. Donde observamos un mayor problema es en el inciso final del artículo que, además de cierre del mismo, puede interpretarse como una válvula de escape para no pasar por el filtro de la ciudadanía. Así, «cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella». Alegar urgencia en la tramitación o bien atender a criterios un tanto ambiguos como no tener un impacto significativo en la actividad económica o no imponer obligaciones relevantes a los destinatarios implica reducir ampliamente las posibilidades de la ambiciosa normativa. Por ello, ante el optimismo que puede desprenderse de su Exposición de motivos en cuanto a las posibilidades de participación ciudadana en la elaboración de las normas, al analizar el articulado de la misma observamos que, una vez más, las posibilidades de participación ciudadana dependerán más de la voluntad participativa de las instituciones del momento que de la voluntad real y firme de participar de los ciudadanos, por lo que será la experiencia y el desarrollo de esta nueva normativa con el tiempo las que indicarán si la participación se incrementa considerablemente, como es el objetivo primigenio de la norma, o bien todo queda en una serie de buenas intenciones, legisladas, pero con las suficientes escapatorias normativas para que dicha participación no sea efectiva normativamente, sino por virtud de la voluntad política.

Para concluir, hay que indicar que esta participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de las normas jurídicas del artículo 133 LPACAP

conecta, aparte de con el artículo 105 a) CE, con el principio de transparencia que se encuentra recogido dentro de los denominados principios de buena regulación y que había sido desarrollado antes por la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 7 al que la propia LPACAP se remite expresamente (en su artículo 129.5 LPACAP)³⁰⁸.

Respecto de la inmediatamente citada Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG), cabe indicar que su objeto es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, a la vez que regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad, y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento. De hecho, en el primer inciso de su preámbulo se afirma que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno «deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos». Es más, se sostiene que en los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. «En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática».

Son de especial interés el artículo 10 LTBG, regulador del Portal de Transparencia que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refiere la propia ley, así como el artículo 13 LTBG, al dar una definición normativa de información pública como los «contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título [Título I] y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

³⁰⁸ Gosálbez Pequeño, H.; *El nuevo régimen jurídico del sector público*, 1ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos, Las Rozas Madrid, 2016, p. 482.

Siendo importante la legislación relativa a la información pública y a facilitar el acceso de la ciudadanía a datos para poder formarse opiniones y criterios propios, ésta por sí misma no es suficiente. Aunque lo cierto es que es habitual desde los ámbitos del poder institucional confundir participación con información. Sin embargo, la información es solo el primer nivel, o requisito previo, por el que se abren vías para la participación³⁰⁹.

Por último, como sostienen Fernández Ramos y Pérez Monguió³¹⁰, esta ley ofrece un tratamiento en líneas generales correcto de la publicidad activa a la que dedica el Capítulo II del Título I. Ello denota un interés en fomentar la transparencia y publicidad en aras de realizar acciones propias de buen gobierno. Todos estos impulsos a la transparencia y buen gobierno amplían las posibilidades de una participación ciudadana informada y responsable, que es la mejor de las posibles. Resulta una obviedad, pero si se quiere fomentar la participación de la ciudadanía, y que ésta no dé la espalda a la Administración, sino que se sienta partícipe de la misma, debe empezarse por incrementar la información al alcance del ciudadano de a pie. La conclusión viene de suyo: se tiene una mayor conciencia de los «asuntos públicos» cuanto mayor es la información de que se dispone.

A continuación abordaremos los aspectos participativos de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. En primer lugar debemos indicar que el derecho de petición se encuentra reconocido, como derecho fundamental, en el artículo 29 CE. La naturaleza de este derecho encaja de forma ajustada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos (y de los grupos en que se integran), en la cosa pública, a lo sumo, una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho.

La delimitación del ámbito subjetivo de titulares del derecho de petición (artículo 1) se realiza extensivamente, entendiendo que abarca a cualquier persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad, como cauce de expresión en defensa de los intereses legítimos y como participación ciudadana en las tareas públicas, pudiendo ejercerse tanto individual como colectivamente.

³⁰⁹ Espadas Alcázar, M. Á. y Alberich Nistal, T.; *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, op. cit., pp. 26-28.

³¹⁰ Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M.; *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, 1ª ed., Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2014, p. 102.

Los destinatarios de la petición (artículo 2) pueden ser cualesquiera poderes públicos o autoridades, incluyendo los diferentes poderes y órganos constitucionales, así como todas las Administraciones Públicas existentes. El ámbito de competencia de cada uno de los posibles destinatarios determinará su capacidad para atender las peticiones que se les dirijan. El art. 3 de la LO 4/2001 dispone que «las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general». Solo en los dos últimos supuestos, cuando el asunto sea de interés colectivo o general, puede entenderse que estamos ante el ejercicio de una forma de participación ciudadana. Atendiendo al citado artículo 3, las peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa, una información, expresar quejas o súplicas.

Incluimos el derecho de petición entre las formas de participación funcional porque el mismo tiene una naturaleza jurídica mixta³¹¹. Por un lado, es una manifestación de la libertad de expresión; por otro, cuando la petición va referida a asuntos de interés general o colectivo, se convierte en un cauce de participación ciudadana³¹². Lo determinante para convertir el derecho de petición en un instrumento de participación ciudadana en los asuntos públicos es que este vaya referido a asuntos de interés general o colectivo, por lo que, en sentido estricto, las peticiones de exclusivo interés personal o particular están excluidas de la idea de participación³¹³.

Al estar abordando en este capítulo un estudio normativo sobre la participación ciudadana no podemos pasar por alto la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. Dando cumplimiento a las previsiones constitucionales dicha Ley ha fijado con detalle sus formas de ejercicio y requisitos³¹⁴. De su preámbulo destacamos que «la participación popular en el gobierno del Estado y en la gestión de la cosa pública se encauza básicamente a través de la elección de representantes», pero ello no supone un obstáculo para que la Constitución se proponga, como se señala en el número 2 del artículo 9, intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública. Así, en esta misma línea, la Constitución prevé la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa (artículo 87.3 CE), configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa. Este reconocimiento constitucional de la

³¹¹ Sánchez, J. y Font, J.; *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, op. cit., p. 289.

³¹² STC 242/1993, de 14 de julio.

³¹³ Sánchez, J. y Font, J.; *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, op. cit., p. 290.

³¹⁴ Blanco Valdés, R. L.; *La constitución de 1978*, op. cit., p. 67.

iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentran eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria. Por tanto, se pueden presentar iniciativas populares que cumplan los requisitos del artículo tercero, a saber: presentación de proposiciones de Ley suscritas por las firmas de, al menos, 500.000 electores autenticadas en la forma que determina la Ley, y que el escrito de presentación contenga el texto articulado de la proposición de Ley precedido de una Exposición de motivos y la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos. Además, deberán observarse las materias excluidas de la ILP que se positivaron en el artículo segundo y que se trata de las que, según la Constitución, son propias de Leyes Orgánicas, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia y las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución.

Para distinguir los cauces participativos de estas dos últimas leyes, las relativas al derecho de petición e ILP seguiremos a Colom cuando indica que

«...si lo que se solicita es la promulgación de una ley ante las Cortes Generales o los parlamentos de las comunidades autónomas, fácilmente puede distinguirse el derecho de petición de la iniciativa legislativa popular por tres razones fundamentales: la primera, y desde el punto de vista subjetivo, porque no se exige un número determinado de firmas, ni la condición de elector en la persona o personas que suscriben la petición; la segunda, y desde el punto de vista formal, porque tampoco se exige un texto articulado con su Exposición de motivos y un documento justificativo de la aprobación de la Ley³¹⁵; la tercera, y desde el punto de vista objetivo o material, en la medida en que las leyes que regulan la iniciativa suelen incluir una lista de materias excluidas³¹⁶. Habiéndose regulado la iniciativa legislativa popular de manera tan

³¹⁵ Cosa que sí exige el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo. Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, al disponer que:

«1. La iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de Ley suscritas por las firmas de, al menos 500.000 electores autenticadas en la forma que determina la presente Ley.

2. El escrito de presentación deberá contener:

a) El texto articulado de la proposición de Ley, precedido de una exposición de motivos.

b) Un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley.

c) La relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos.»

³¹⁶ Artículo 2 de la citada ley.

restrictiva en nuestro derecho, ello hace que de nuevo el derecho de petición en su vertiente de solicitud de promulgación de nuevas normas cobre su sentido y que por ello la doctrina haya destacado que la iniciativa legislativa popular inválida se puede convertir en petición o, más en general, su carácter complementario de la iniciativa legislativa popular»³¹⁷.

A continuación trataremos la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Mucho se ha debatido sobre este tema, el cual ha dado pie a innumerables estudios doctrinales, por lo que brevemente nos referiremos a esta modalidad de participación en lo relativo a que el referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta (artículo 5). Los límites participativos son obvios: se consulta a la ciudadanía con unos requisitos formales claros, y es la propia ciudadanía la que participa en la votación. El legislador es consciente del peligro de una utilización abusiva de la institución referendaria susceptible de hacer degenerar el parlamentarismo consagrado en nuestro texto constitucional hacia formas de plebiscitarismo difícilmente compatibles con la democracia³¹⁸, de ahí los firmes requisitos que se exigen para su convocatoria³¹⁹.

Por otra parte, tratando de la participación ciudadana el mundo asociativo resulta fundamental, por lo que en nuestro estudio también debemos incluir la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. El derecho fundamental de asociación, reconocido en el artículo 22 CE constituye un instrumento de participación, respecto del cual los poderes públicos no pueden permanecer al margen. Las asociaciones tienen una importancia fundamental en las democracias ya que permiten a los individuos hacerse oír, ejercer alguna influencia y provocar cambios. Y es que al organizarse, los ciudadanos se dotan de medios más eficaces para hacer llegar su opinión sobre los diferentes problemas de la sociedad a quienes toman las decisiones

³¹⁷ Colom, B.; *El derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 37-38.

³¹⁸ Blanco Valdés, R. L.; *La constitución de 1978*, op. cit., p. 68.

³¹⁹ El Congreso de los Diputados habrá de otorgar su autorización, a solicitud del presidente del Gobierno, solicitud que deberá contener los términos exactos en que haya de realizarse la consulta, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros; no será posible convocar un referéndum consultivo ni durante la vigencia de los estados de excepción y sitio del artículo 116 de la CE -suspendiéndose si con posterioridad a su convocatoria se produjera tal declaración-, ni, tampoco, en el período comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración de elecciones generales o locales o de otro referéndum; como hemos indicado, el referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta; la circunscripción será en todo caso la provincia; y, por último, el procedimiento de referéndum estará sometido al régimen electoral en lo que sea de aplicación y no se oponga a las previsiones de la ley reguladora de sus distintas modalidades.

políticas. La regulación normativa debe ser un criterio sobre el que fundar cauces de participación ciudadana porque de la consistencia de las asociaciones se deriva que estas sean uno de los instrumentos decisivos para que la participación sea real y efectiva.

Desde el punto de vista participativo esta ley puede ser observada desde dos vertientes: por un lado garantizar la participación de las personas en las asociaciones (artículo 2.1), y, de otro, garantizar normativamente la participación misma de las asociaciones en la vida social y política (artículo 31). Y es que «la implicación en asociaciones fomenta la participación y discusión políticas»³²⁰.

Para finalizar con esta ley destacamos su artículo 42 relativo a los Consejos Sectoriales de Asociaciones al indicar que «a fin de asegurar la colaboración entre las Administraciones Públicas y las asociaciones, como cauce de participación ciudadana en asuntos públicos se podrán constituir Consejos Sectoriales de Asociaciones, como órganos de consulta, información y asesoramiento en ámbitos concretos de actuación».

El tema de la participación entronca de manera directa con conceptos como el voluntariado y el denominado «tercer sector». Respecto del primer elemento, debemos atender a la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado en cuyo preámbulo se hace presente la importancia de la participación al indicar que dicha ley lo que pretende es un voluntariado «abierto, participativo e intergeneracional». Se persigue un equilibrio entre diversos elementos que integren la ayuda y la participación, sin renunciar a su aspiración a la transformación de la sociedad. De hecho el objeto de la mencionada ley, y recogido en su artículo primero, es «promover y facilitar la participación solidaria de la ciudadanía en actuaciones de voluntariado realizadas a través de entidades de voluntariado». Respecto del «tercer sector», la norma que hay que observar es la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social. También en su preámbulo encontramos diversas afirmaciones que conviene poner de relieve como cuando indica que «el tejido social de entidades y asociaciones que conforman el hoy denominado Tercer Sector de Acción Social se ha postulado en todo momento como una vía de acción ciudadana alternativa, o a veces complementaria, respecto de la gestión institucional pública, con soluciones nacidas de la participación social orientadas a evitar que determinados grupos sociales se vean excluidos de unos niveles elementales de bienestar». Conviene resaltar las dos posibilidades que el mismo texto plantea, tanto soluciones alternativas como complementarias. Sin duda no es recomendable descartar

³²⁰ Montero, J. R., Font, J. y Torcal, M (eds.); *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, p.78.

ninguna de las dos posibilidades ya que en ámbitos doctrinales siempre existe el debate acerca de las acciones de democracia directa y otras complementarias de la democracia representativa, por lo que se deduce que la participación no responde a conceptos rígidos, puede ser tanto sustitutiva como complementaria en la formación de políticas públicas encontrando argumentos favorables tanto en una vertiente como en otra. El hecho fundamental es que exista una ciudadanía informada y con interés en participar, por lo que los elementos básicos legislativos deben facilitar el acceso a la información a los ciudadanos y que estos observen en la legislación una garantía a los mecanismos participativos. Sobre todo, lo que demanda el ciudadano con interés en participar en los asuntos públicos es que estas acciones, al fin y al cabo, tengan algún tipo de repercusión política. La participación ciudadana es posible hoy cuando hay voluntad política para ello, y a la gente le interesa si realmente se consiguen cosas concretas³²¹.

Volviendo al preámbulo de la Ley 43/2015, también es reseñable la alusión que realiza al Estado como social y democrático de Derecho, por referencia constitucional, y que esto, a su vez, implique «la profundización de la democracia, incrementando la participación en todas las esferas». Y, sin duda, conviene destacar el propio concepto normativo de Tercer Sector de Acción Social que detalla el artículo 2 al definir las como «aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social». Por tanto son instituciones como las asociaciones y las fundaciones que cumplan con lo previsto en la propia ley. Realmente lo que se persigue con esta norma es convocar a la participación de la sociedad civil, llamando a una corresponsabilidad que concierne a toda la ciudadanía. Es una ley relevante respecto de la participación y su estudio no podía dejarse de lado en el capítulo sobre el análisis legislativo de la participación ciudadana.

Para concluir con el cuerpo normativo de la ley en cuestión, subrayamos el artículo 5 referente a la participación cuando expone que «las entidades del Tercer Sector de Acción Social se incorporarán a los órganos de participación institucional de la Administración General del Estado, cuyo ámbito sectorial de actuación se corresponda con el propio de dichas entidades. La representación en dichos órganos corresponderá a aquellas organizaciones que tengan ámbito estatal y que integren mayoritariamente a las entidades del Tercer Sector de Acción Social».

³²¹ Villasante, T. R.; *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*, op. cit., p. 26.

Para finalizar con el ámbito normativo estatal estudiaremos la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Al tratarse de medioambiente la fundamentación de la participación es diferente, aunque coincidente en lo básico. Lo que se sostiene es que el medioambiente es un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Paralelamente se realiza el mismo razonamiento: si los ciudadanos somos los titulares del medioambiente y debemos protegerlo junto con las Administraciones Públicas, también los ciudadanos somos los titulares de otro bien jurídico, en este caso la democracia, y ello implica querer participar en la toma de decisiones con los poderes públicos, pero también respetarla y protegerla mediante una participación ciudadana responsable e informada. A mayor normativa que encontremos y estudiemos mayor será la garantía de que los mecanismos participativos de que se disponen permiten a los ciudadanos influir en las decisiones que nos conciernen a todos, pero esa participación requiere un esfuerzo bidireccional en tanto que derecho y deber de participar, sobre la base de que las decisiones afectan a la totalidad de la sociedad, si verdaderamente se han abierto los cauces oportunos por parte de las administraciones pertinentes.

Lo cierto es que en el ámbito medioambiental se ha desarrollado en mayor medida la actividad legislativa, sobre todo por parte del Derecho Comunitario. Ciñéndonos al texto articulado, únicamente señalaremos que el Título III de la Ley se ocupa del derecho de participación pública en los asuntos de carácter ambiental en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general, pero al ser un ámbito de competencia compartida con las Comunidades Autónomas, la Ley no regula procedimiento alguno, sino que se limita a establecer el deber general de promover la participación real y efectiva.

2.3. La participación a nivel autonómico

En este epígrafe no pretendemos realizar un análisis exhaustivo de las 17 Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) recopilando toda su normativa relativa a la participación, puesto que no es ese el propósito del estudio. Además, los estudios

realizados sobre el ámbito autonómico evidencian que se ha producido una verdadera eclosión de normas que promueven la participación ciudadana, un nuevo marco que no es sino el estadio último de una evolución caracterizada por una creciente fecundidad normativa. Una explosión del principio participativo que acumula espacios de implicación ciudadana, pero que en muchas ocasiones se puede calificar de excesiva y desordenada, provocando la necesidad urgente de coordinar las diferentes manifestaciones normativas para evitar posibles solapamientos o duplicidades³²².

Por ello apostamos, en cambio, únicamente por revisar la legislación más reciente de las CCAA por lo que pueda resultar de novedoso en sus aportaciones, con la excepción de la Comunidad Valenciana de la que sí se ha procedido a estudiar con mayor exhaustividad su normativa autonómica. Con esta restricción del estudio normativo se pretende dar una visión global de la participación en la legislación autonómica, de ahí que en este ámbito debemos destacar varias tendencias globales, siendo una de ellas que los nuevos Estatutos de Autonomía hayan pasado a asumir en sus contenidos lo que anteriormente correspondía al legislador autonómico en la materia, y de forma particular en lo que atañe a la participación ciudadana³²³³²⁴. Por eso Castel Gayán destaca que una de las principales novedades jurídico-políticas de estos Estatutos es el reconocimiento expreso del «derecho de participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, reforzado, en ocasiones, como objetivo político autonómico, como principio rector de la actuación de los poderes públicos y como título competencial»³²⁵. En base a ello podemos afirmar que un denominador común de todos los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de reformas en el presente siglo es la agregación de Cartas de derechos, a las que se consagran una específica atención a la participación ya sea en forma de principios rectores, objetivos y mandatos de actuación

³²² Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, S.; El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo, *Revista de Estudios Jurídicos*, 13, 2013 (Segunda Época), p. 19.

³²³ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática, *op. cit.*, p. 177.

³²⁴ Los Estatutos inciden significativamente en la participación ciudadana. Así, los Estatutos de Autonomía de segunda generación recogen en su articulado las consultas populares como instrumentos de participación ciudadana. En la Comunidad Valenciana, mediante su artículo 50 (LO 1/2006, de 10 de abril); en Cataluña a través de su artículo 122, que fue objeto de interpretación por la STC 31/2010 (LO 6/2006, de 19 de julio); en las Islas Baleares con el artículo 31 (LO 1/2007, de 28 de febrero); en Andalucía mediante el artículo 78 (LO 2/2007, de 19 de marzo); en Aragón a través del artículo 71 (LO 5/2007, de 20 de abril); en Castilla-León con el artículo 71 (LO 14/2007, de 30 de noviembre); y en Extremadura con su artículo 9 (LO 1/2011, de 28 de enero).

³²⁵ Castel Gayán, S.; El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa, *R.V.A.P.*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 849-850.

de los poderes públicos o de derechos³²⁶. Así, los Estatutos de Autonomía tienden a proporcionar cobertura jurídica a derechos participativos no tasados por la Constitución desde su incorporación al ordenamiento jurídico, como regulación abierta respecto a los medios de participación ciudadana³²⁷.

Cabe remarcar el esfuerzo legislativo llevado a cabo por las CCAA ya que subrayamos la existencia de leyes que tratan la cuestión de la participación ciudadana, de la mano de cuestiones anejas como el buen gobierno y la transparencia, o bien de proyectos legislativos muy avanzados para su pronta publicación, motivo por el que no están analizadas en esta investigación doctoral. Por tanto destacamos que en esta materia las CCAA se han percatado de la importancia de establecer una regulación que aclare y fomente la cuestión de la participación en sus ámbitos autonómicos, auspiciando, a su vez, otras posibilidades participativas a nivel local dentro de sus territorios.

2.3.1. Comunidad Valenciana

Haciendo una excepción al orden alfabético del estudio normativo en el ámbito autonómico comenzaremos el análisis en la Comunidad Valencia, por deferencia al ser el lugar de origen desde el que se ha realizado mayoritariamente la investigación de este trabajo.

Como resulta entendible, respecto de la Comunidad Valenciana la primera ley que debemos analizar para nuestro estudio es la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Así, resulta de nuestro interés el artículo primero en su inciso tercero que indica que la Comunidad Valenciana tiene como objetivo «la consecución del autogobierno en los términos de este Estatuto, reforzar la democracia y garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines». Esto ya es una declaración de intenciones en cuanto a la voluntad participativa del texto en general. Declaración de intenciones que se manifiesta en otros artículos como en el inciso cuarto del artículo noveno al sostener que «todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Valenciana. La Generalitat

³²⁶ Expósito, E.; Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Zaragoza, 2013, p. 376.

³²⁷ Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, S.; El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo, *op. cit.*, p. 5.

promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos». Por último, también en su artículo 10 se alude a la participación de los jóvenes, la cual no siempre recibe una consideración legislativa, por lo que conviene ponerla de manifiesto.

Para poder hacer un paralelismo con el estudio relativo al ámbito estatal, en este apartado referente a la Comunidad Valenciana vamos a estudiar especialmente las leyes existentes relativas a los elementos analizados *ut supra*. Conceptos como el de voluntariado y el mundo asociativo también tienen una regulación autonómica propia en el caso que nos ocupa, siendo la normativa a estudiar en estos casos la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunidad Valenciana, y la Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado.

Respecto de la primera, la ley 14/2008, tiene como objetivo resultar «marco e instrumento útil para quienes actúen en la Comunidad Valenciana, a la vez que estímulo y firme apoyo a la voluntad asociativa de los colectivos que pretendan organizarse bajo alguna de las formas que regula, con la ambición, y esperanza, de contribuir, en alguna medida, a reforzar la democracia y a fomentar la participación de la ciudadanía en la realización de sus fines». De hecho, en su artículo segundo se enumeran los fines de la mencionada ley y el primero de ellos muestra la elemental ligazón entre asociaciones y participación cuando habla, como su principal fin, de la promoción del movimiento asociativo como «cauce idóneo de participación en la vida social, cultural y económica de la Comunidad Valenciana».

Por otro lado, una característica de esta ley es que recoge los instrumentos técnicos de participación, por lo que no puede acusarse a esta ley de contemplar la participación como un conjunto de conceptos etéreos y sin plasmación física. Así, en el Capítulo III que regula los mencionados instrumentos técnicos encontramos tanto el Consejo Valenciano de Asociaciones (artículo 27) como los Consejos Sectoriales de Asociaciones (artículo 29). Respecto del primero se configura como un órgano de participación y consulta de las Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana para el ejercicio de sus competencias en la materia. Del segundo lo único reseñable es que se pueden crear a propuesta de cualquier conselleria, por lo que su ámbito de actuación siempre será más limitado.

En cuanto a la Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado, destacamos que articula las medidas de apoyo, fomento y participación que permiten dar soporte a las distintas modalidades de solidaridad social. Y es que la Ley obliga a los poderes públicos a

eliminar los obstáculos que impidan la participación a través de la acción. Como es manifiesto, el objeto de la ley no puede ser otro sino que promover y fomentar el voluntariado, regulando su estatuto y estableciendo los cauces de participación de los ciudadanos y ciudadanas que de forma solidaria y altruista quieran colaborar en la prestación de actividades incluidas en este ámbito de actuación (artículo 1). En cuanto a los principios que configuran esta ley, y que se recogen en su artículo 4, a efectos de este estudio subrayamos el que reconoce a la participación como principio democrático de intervención directa y activa de la ciudadanía.

Son interesantes también los artículos 18 y 19 respecto a las competencias de las Administraciones Públicas en esta materia. De este modo, el artículo 18 referente a la Generalitat Valenciana muestra cómo ésta deberá, por un lado, fomentar la participación de las personas y los grupos en que se integran en la vida comunitaria y, por otro, coordinar y orientar los cauces de participación de la acción voluntaria, removiendo los obstáculos existentes con pleno respeto a la autonomía e independencia de las entidades de voluntariado. Por su parte, las EELL deberán promover la actividad de voluntariado en sus respectivos términos municipales, así como fomentar la participación ciudadana.

Para finalizar con esta ley destacaremos el Título V puesto que recibe la denominación de «participación». De esta manera, el artículo 23 habla del derecho a la participación e indica que será la Generalitat Valenciana la encargada de impulsar la participación ciudadana en las entidades de voluntariado y de potenciar la integración de dichas entidades en programas y proyectos de ámbito superior al autonómico. Mientras que el artículo siguiente, el 24, muestra la creación del Consejo Valenciano del Voluntariado en el que se da cabida a representantes de las entidades de voluntariado, pero no se le dota de especial significación en la propia regulación.

La cuestión local también es ampliamente regulada en el ámbito autonómico valenciano como lo demuestra la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, la cual dedica uno de sus títulos a la regulación pormenorizada de las entidades locales menores y persigue, entre sus objetivos, incrementar la participación ciudadana en los mismos. Y es que, como su preámbulo destaca, «uno de los aspectos más relevantes del régimen local a nivel estatal e incluso comunitario es la cada vez mayor importancia que los distintos ordenamientos jurídicos atribuyen a la participación ciudadana, sobre todo tras la recomendación del Consejo de Europa del año 2001 en esta materia». La Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana regula un catálogo de derechos de los vecinos ante las Administraciones locales e

incorpora a lo largo de su articulado figuras jurídicas tendentes a potenciar la participación de los vecinos en la vida pública local, atribuyendo una importancia clave a la aplicación de las nuevas tecnologías en este ámbito de actuación.

Como hemos mencionado, de entre los objetivos de la ley destaca el de «facilitar la participación ciudadana en los asuntos locales» (artículo 7.1. c). Es más, su artículo 25, regulador de los derechos y deberes de los vecinos y vecinas, considera como tales el participar en «la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y Administración municipal y en los Consejos Territoriales de Participación a través de asociaciones y/u otras entidades» (artículo 25.1. b). Se es vecino y, en consecuencia, se tiene el derecho y el deber de participar.

También es relevante la regulación del Consejo Territorial de Participación (artículo 30) del que se especifica que su función principal será la de asesoramiento y elaboración de propuestas sobre las necesidades de los vecinos en que se ubique el Consejo. Del mismo modo, el artículo 32 regula el Consejo Social del municipio e indica que los «municipios de más de 5.000 habitantes podrán crear un Consejo Social, integrado por representantes de las organizaciones ciudadanas más representativas de los sectores económicos, sociales, culturales y medioambientales. Su organización y funcionamiento se regulará por el Reglamento Orgánico Municipal».

Pese a lo anterior, el capítulo III de la ley resulta lo más relevante para nuestro estudio ya que tiene por título «la información y participación ciudadana». Así, el artículo 137, en su apartado primero, sostiene que las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y promoverán la participación de toda la ciudadanía en la vida local. Eso sí, su apartado segundo aclara las limitaciones de estos procedimientos de participación al indicar que no podrán «menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley». Por su parte, el artículo 138, de forma muy amplia, realiza una enumeración de los derechos de los ciudadanos en su apartado primero, que resumidamente se centran en la capacidad de los ciudadanos de conocer de los procesos y de la actividad administrativa local en diversos periodos de los procedimientos. Todos ellos vienen a comunicar con un derecho a la información de la actividad de las instituciones públicas locales, del mismo modo que el apartado dos hace referencia al derecho a conocer sobre reglamentos y ordenanzas locales. Por último, en el apartado tercero se fija la capacidad de «elaborar cartas de servicios que informen acerca de los servicios de competencia municipal, los

compromisos de calidad en su prestación y en general los derechos de los vecinos y vecinas en relación a dichos servicios». En definitiva, lo que se pretende es subrayar el elemento fundamental de la participación que supone proporcionar a la ciudadanía una información amplia y suficiente para que puedan, efectivamente, participar de forma responsable y eficiente.

En cuanto a las formas de participación ciudadana, estas se encuentran reguladas en el artículo 140. Así, se indica que «las corporaciones locales deberán prever en sus reglamentos orgánicos los distintos medios de participación ciudadana y, en especial, en las formas siguientes: 1. Remisión a los medios de comunicación social de la localidad de las convocatorias y órdenes del día de las sesiones; 2. Difusión adecuada y suficiente de las exposiciones públicas de actuaciones y proyectos de interés y repercusión social; 3. Implantación de oficinas de información al ciudadano y de medios tecnológicos que la faciliten; 4. Canalización de las peticiones y sugerencias provenientes de los ciudadanos, de acuerdo con el marco legal vigente». No cabe olvidar que se trata de una normativa de mínimos, por lo que nada impide ampliar las cotas de participación a nivel local. De hecho, en su artículo 141, tal vez consciente el legislador de lo básico de lo regulado en el artículo 140, añade otras formas de participación ciudadana. De este modo, el apartado primero del 141 sostiene que «los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter organizativo procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales». Ello redundaría en lo antedicho en cuanto que anima a que sean los propios ayuntamientos los que amplíen el abanico de posibilidades participativas de los ciudadanos en sus municipios. También su apartado segundo se refiere a la posibilidad de ejercer la iniciativa popular, pero se remite a la legislación básica estatal. Su inciso tercero, y en consonancia con los tiempos presentes, manifiesta que los ayuntamientos deberán potenciar el uso de las nuevas tecnologías en su relación con los vecinos y en el fomento de la participación ciudadana, indicando, en su parte final, la posibilidad de realizar consultas ciudadanas con estos instrumentos. Obviamente existe una imposibilidad manifiesta por motivos económicos en numerosos municipios, a lo que no es ajeno el legislador al añadir un segundo párrafo en este apartado indicando la posibilidad de que las diputaciones provinciales colaboren en este sentido con los municipios con menor capacidad económica. Continuando en la línea de catálogo de buenas intenciones que propone este artículo, su apartado cuarto alude a que

la participación ciudadana deberá ser inclusiva, por lo que manifiesta que ella deberá realizarse «favoreciendo la participación de las personas con discapacidad, de las personas mayores, de los jóvenes y de las personas extranjeras residentes en el municipio».

Para finalizar el estudio de esta ley contemplamos lo regulado en los artículos 142 y 143. El primero se refiere a las asociaciones, a las que considera entidades de participación ciudadana si están inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones Municipales. Las mismas podrán recabar información directa de los asuntos que sean de su interés; elevar propuestas de actuación en el ámbito de las materias de competencia municipal; y formar parte de los órganos de participación e intervenir en las sesiones del Pleno y de las comisiones de estudio, informe o consulta, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento Orgánico. Y respecto del artículo 143, que versa sobre la iniciativa y consulta popular local, se indica que «con independencia del ejercicio por parte de los vecinos de la iniciativa popular en los términos previstos en la legislación básica de régimen local, los alcaldes, previo acuerdo del Pleno por mayoría absoluta, podrán someter a consulta popular los asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial importancia para los intereses de los vecinos y vecinas, salvo los relativos a las haciendas locales».

Respecto de la iniciativa legislativa popular, la Comunidad Valenciana dispone desde hace muchos años de su propia normativa, primero con la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana, posteriormente derogada por la Ley 10/2017, de 11 de mayo, por la que se regula la Iniciativa Legislativa Popular ante Les Corts. La propia ley manifiesta en su preámbulo que «existe una demanda ciudadana de mejora de la información, transparencia, publicidad de la actividad legislativa y legitimidad de las leyes y decisiones de Les Corts», por lo que en base a ello y en cumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante EACV) (en su artículo 26.2 EACV) «se abordan múltiples mejoras que hacen nacer un nuevo texto legislativo».

Con esta ley se pretende facilitar el proceso participativo y garantizar la presencia y participación directa de la ciudadanía en el debate parlamentario ya que su finalidad es «motivar, impulsar y facilitar la participación de la ciudadanía como impulsora del proceso legislativo». Esta ley presenta importantes novedades como la considerable reducción del número de firmas mínimas exigibles a 10.000 (en la ley de 1993 el mínimo exigible eran 25.000) con el objeto de favorecer la participación democrática.

También destaca que se fija en dieciséis años la edad mínima para participar (artículo 2) argumentándose que es esta «la edad en que nuestro ordenamiento jurídico faculta a las personas a emanciparse y, por tanto, a tener una vida independiente, lo cual supone otorgarle el juicio suficiente para su vida autónoma y, consecuentemente, para la participación en asuntos públicos». Cabe comentar que dicha argumentación pasa de soslayo sobre el artículo 12 CE en el que se fija la mayoría de edad en los 18 años.

Pero lo más destacable de la ley es lo relativo a las materias objeto de iniciativa legislativa popular, ya que solo se excluyen, en su artículo 4, las de iniciativa legislativa presupuestaria anual, así como todas aquellas sobre las cuales Les Corts no tengan competencia para legislar, siendo, en consecuencia, mucho menos restrictiva esta legislación que la anterior. El resto de la normativa se dedica a regular el procedimiento, que no difiere prácticamente nada de otros análogos.

En último lugar vamos a analizar la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, que presenta como uno de sus objetos en su artículo 1.3 «promover y fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, de forma individual o colectiva, y regular las relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y con organizaciones y entidades de la sociedad civil de la Comunidad Valenciana». De modo que su estudio en este trabajo resulta fundamental por lo que se refiere a la comunidad autónoma valenciana. Así, en su preámbulo ya se indica que las sociedades democráticas avanzadas han reorientado en los últimos años su acción política y su diseño institucional desde burocráticas estructuras de conocimiento y toma de decisiones, hacia un enfoque más holístico y flexible, focalizado principalmente sobre la participación y la apertura informativa. Ello ha sido consecuencia del sentir de los ciudadanos que exigen participar en la política de más formas que la representación parlamentaria clásica. Esta mayor demanda de participación ha tenido como aliadas el desarrollo de las tecnologías de la información y de las redes sociales como mecanismos de participación casi en tiempo real, por lo que la ciudadanía es consciente de que con un adecuado uso de esta tecnología sus posibilidades de participación pueden aumentar considerablemente sin suponer un coste alto, ni económico, ni de inversión de tiempo. La información es fácilmente accesible y la capacidad de participación se multiplica conforme se suceden avances en el modo de interconectar a las personas y, a su vez, a estas con las Administraciones.

Es llamativa la afirmación que aparece en el preámbulo de la ley acerca de que la Generalitat considera que la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos

públicos «constituye uno de los pilares básicos sobre los que se desarrollan y toman forma la democracia avanzada y el autogobierno», lo que viene a ser la confirmación de lo indicado para el artículo 9.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Continuando con el repaso de la ley, destacamos como el principio de participación ciudadana consistente en promover que la ciudadanía, tanto individual como colectivamente, colabore proactivamente en los asuntos públicos aparece entre los principios generales de la ley (artículo 4.2. e). También encontramos la participación ciudadana en los asuntos públicos entre los objetivos, concretamente en su artículo 5, apartado f). Resultan relevantes, por el correlato más que evidente entre información pública y participación ciudadana, los artículos 8 (publicidad activa), 10 (portal de transparencia) y 11 (derecho de acceso a la información pública).

Respecto de la creación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (artículo 39), más que sus importantes funciones, lo que destacamos es que en su composición aparece un representante del Consejo de Participación Ciudadana (artículo 41.2.j). Pero, sin duda, lo más relevante para nuestro estudio se encuentra en el título V, que regula los aspectos relativos a la participación ciudadana. El diálogo entre ciudadanía y Administraciones Públicas no solo es positivo y oportuno, sino imprescindible para el desarrollo de una sociedad democrática y avanzada que consolide nuestro estado de bienestar. Se fomenta así la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Y es que la propia ley indica que «transparencia, apertura y participación ciudadana son los tres ejes sobre los que los gobiernos y las Administraciones Públicas están diseñando las políticas públicas y concretando sus formas de implementación y evaluación». En el capítulo I se establecen los principios generales que deben regir las actuaciones relativas a la participación ciudadana, tanto de forma individual como colectiva, correspondientes con los artículos 43 y 44. Este último dispone lo siguiente:

«Artículo 44. Medidas para la participación ciudadana.

1. Sin perjuicio de los derechos, legalmente previstos, de ciudadanos y entidades en su relación con la administración, se reconocen, además, los siguientes derechos específicos en el ámbito de la participación ciudadana: a) A la información y el asesoramiento sobre los distintos instrumentos de participación ciudadana; b) A participar de manera real y efectiva en la elaboración, modificación y revisión de anteproyectos de ley, así como en las normas, planes, programas, procedimientos y otros instrumentos de planificación; c) A que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se informe de las razones que

sustenten las decisiones adoptadas y, en especial, la información relativa al proceso de participación pública.

2. Reglamentariamente se establecerán mecanismos para fomentar y articular la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos de la Generalitat».

Del artículo inmediatamente citado destacamos la integración de los elementos que formarían el derecho de participación ciudadana a nivel normativo, así como la referencia a los presupuestos de la Generalitat. Este artículo resulta fundamental para explicitar el contenido del derecho de participación ciudadana. En cuanto a los instrumentos de participación, estos vienen determinados en el capítulo II y serán las herramientas indispensables de uso ciudadano que harán más eficaz la colaboración entre la Administración y la ciudadanía. Se regulan los procesos de participación en la elaboración de normas, el derecho a proponer iniciativas normativas y el régimen del Consejo de Participación Ciudadana. En el capítulo III, por su singularidad organizativa y cultural, se regula la participación de los valencianos residentes en el exterior, así como el régimen básico de los centros valencianos en el exterior y del Consejo de Centros Valencianos en el Exterior.

Para cerrar el repaso a esta ley observamos como la Disposición adicional primera, relativa a la colaboración con entidades locales, pone de manifiesto que la Generalitat «colaborará con las entidades locales en la puesta en marcha de mecanismos para la promoción y el fomento de la transparencia, del acceso a la información pública y de la participación ciudadana». Poniendo de relieve que el escenario por antonomasia en el que se desarrolla la participación ciudadana es el ámbito local, objeto de nuestra investigación doctoral.

Para finalizar debemos mencionar la existencia del Anteproyecto de Ley de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana. Su razón de ser es reforzar lo dispuesto en la Ley 2/2015 en materia de participación ciudadana puesto que se considera como no suficiente en cuanto a su regulación, de ahí que su disposición derogatoria contemple la derogación de la Ley 2/2015 y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la futura ley.

La crítica a la Ley 2/2015 consiste en que su articulado se reduce a una «mera declaración de principios y medidas generales, sin ningún grado de concreción y sin establecer un auténtico modelo de participación ciudadana». Es el motivo por el que se concluye que se precisa de una nueva regulación que «implemente un marco normativo

de la participación ciudadana» que promueva la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad como coproductora de conocimiento y políticas públicas y generadora de valor público, sin olvidar la participación de la ciudadanía valenciana en el exterior como eje fundamental en una sociedad plural, abierta y globalizada»³²⁸. Para ello se concreta mediante el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana inclusivos y accesibles que permitan avanzar hacia una democracia participativa, «implementando nuevas formas de trabajo así como un Portal de Participación ciudadana que canalice los procesos y sirva de guía, potenciando la educación en la participación, fomentando transversalmente la cultura participativa con criterios de intergeneracionalidad y equidad»³²⁹.

2.3.2. Andalucía

De la comunidad autónoma andaluza destacamos especialmente la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía en cuyo artículo 6 se dispone que todas las personas, con capacidad de obrar, que tengan la condición política de andaluces y andaluzas y las personas extranjeras residentes, tendrán derecho a participar en el proceso de dirección de los asuntos públicos que sean competencia de la Comunidad Autónoma.

La ley indicada deja claro en su Exposición de motivos que la «finalidad última de los procesos de participación ciudadana es llegar a conseguir las condiciones sociales para que toda la ciudadanía tenga las mismas oportunidades para opinar, expresar y participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos», por lo que su articulado trae causa de esa orientación. En esta línea se aboga por un modelo de gobierno que promueva el diálogo de calidad con la ciudadanía, facilitando su participación en el diseño y evaluación de las políticas públicas, garantizando la información y la transparencia de su actuación, y diseñando sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel, de modo que el objetivo de la norma es el de «establecer un marco para el ejercicio de la participación ciudadana de manera real y efectiva, por la cual todos y todas puedan involucrarse en el desarrollo de las políticas públicas y de la acción de

³²⁸ Resolución del Conseller de Transparencia, responsabilidad social, participación y cooperación, por la que se establece el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana (16.01.2018).

³²⁹ *Ibidem*.

gobierno, es decir, en las decisiones que afectan a su vida cotidiana, sin menoscabo alguno de las instituciones de participación existentes en el ordenamiento autonómico».

Cabe destacar que el fundamento de la ley se encuentra en el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía³³⁰ (en adelante EAAnd), en cuyo artículo 10.3.19ª EAAnd se recoge como tal «la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa». De igual forma, en el apartado relativo a derechos y deberes, el artículo 30 del citado Estatuto desarrolla el derecho a la participación política «en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes».

Lo cierto es que el ordenamiento jurídico comprensivo de Andalucía ha avanzado en los últimos años en el desarrollo de los instrumentos de participación con la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía; Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos; y la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía en la que se modifica el artículo 125, en el Pleno del Parlamento de Andalucía, el día 11 de octubre de 2012. Con esta reforma se introduce el denominado «escaño 110», que es una plataforma web para fomentar la participación ciudadana en la vida política andaluza, propiciando una mayor comunicación entre movimientos ciudadanos y gestores públicos. Con esta reforma se reserva un escaño con voz en el Parlamento andaluz para el portavoz de los promotores de una iniciativa legislativa popular. La última ley que destacamos y que redunda en la línea apuntada es la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, puesto que sin el acceso de la ciudadanía a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica y la participación en la vida política.

Volviendo al articulado de la ley 7/2017, destacamos también su artículo 12 relativo a los procesos de participación ciudadana que circunscribe a la deliberación participativa, la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos, la participación ciudadana mediante consultas populares, la participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas y, por último, la participación

³³⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos, todos estos procesos con su definición y regulación pertinente en la ley objeto de análisis. La ley también dedica una parte a la cuestión de la consulta popular, cuyos instrumentos son regulados en el artículo 26, siendo tales las encuestas, las audiencias públicas, los foros de participación, los paneles ciudadanos, los jurados ciudadanos y las consultas participativas propiamente dichas y a las que reserva el capítulo VII para una mayor concreción.

Por último destacamos una perspectiva no muy extendida hasta la fecha en las leyes de este tipo y es la cuestión de los niños. Así, el artículo 54 remite a las medidas de participación de la infancia destacando que «las Administraciones Públicas andaluzas promoverán la participación de la infancia a través de la puesta en marcha de órganos de participación compuestos por niños y niñas» (artículo 54.2), así como la elaboración de encuestas o mecanismo de seguimiento de las opiniones de niños y adolescentes a través del Observatorio de la Infancia de Andalucía con el objeto de identificar problemas y expectativas a los que se enfrenta la población infantil (artículo 54.3).

Para finalizar el estudio normativo andaluz queremos poner el foco en la Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado, en cuya Exposición de motivos se expresa el reto de mantener e incluso fortalecer los espacios de participación en la vida pública, reconociéndose la transcendencia para la ciudadanía del voluntariado como fenómeno singularizado en el conjunto del espacio participativo andaluz. La idea que se transmite con esta ley es que las «experiencias de participación en contextos tanto de aprendizaje formal como informal, tales como la escuela, naturalizan la relación entre la persona y su comunidad», por lo que con ello se pretende que se despierte el interés por mantener ese compromiso durante el tiempo, donde el voluntariado ahora sí contribuiría de manera clara en ofrecer vías de participación.

Así, de su articulado destacamos el artículo 1, en el que se indica que dicha ley tiene por objeto «promover y facilitar la participación ciudadana en programas de voluntariado desarrollados por la ciudadanía a través de entidades de voluntariado, de acuerdo con los valores y principios regulados en la presente ley». También subrayamos el título VI que contempla el derecho a la participación de las entidades de voluntariado que desarrollen programas de acción voluntaria en el diseño y ejecución de políticas públicas, sin perjuicio de los cauces establecidos en la normativa general sobre participación ciudadana (artículo 24). Finalmente destacar que igualmente regula el

Consejo Andaluz del Voluntariado como máximo órgano de participación del voluntariado en Andalucía (artículo 25).

2.3.3. Aragón

El artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Aragón³³¹ proclama el derecho de los aragoneses y las aragonesas a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, obligando a los poderes públicos aragoneses a promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico. Este enunciado es recogido ampliamente por la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, que en su Exposición de motivos ya muestra una clara predisposición a regular en mayor profundidad cuestiones participativas para generar una «Administración relacional, reforzando su legitimidad y eficacia con la apertura al ciudadano», con lo que persigue dar respuesta a «las actuales demandas de modelos colaborativos basados en más transparencia y más participación ciudadana en los asuntos públicos». Por ello considera que el derecho de participación es una pieza clave en el gobierno abierto en la medida que proporciona herramientas a los ciudadanos para «opinar, debatir, argumentar, formular propuestas y colaborar en los asuntos públicos». Lo que le lleva a concluir que la promoción de una participación ciudadana «activa y de calidad constituye una condición esencial para la innovación democrática».

Analizando ya de lleno su articulado, cabe destacar el artículo 1 en el que regula como objeto de la ley «regular e impulsar la transparencia de la actividad pública en Aragón y la participación ciudadana en las políticas que desarrolla el Gobierno de Aragón, con la finalidad de impulsar el gobierno abierto en el ámbito de la Comunidad Autónoma como forma de relación del Gobierno y de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas». De este modo la ley garantiza el derecho de participación en la planificación, elaboración y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón, a través de mecanismos que promuevan un diálogo abierto, transparente y regular, y de participación en la toma de decisiones en los asuntos que incidan directa o indirectamente en el interés público (artículo 1.2.c)).

³³¹ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Respecto de los principios generales de esta ley, destaca, obviamente, la cuestión participativa de manera que en aras de una efectiva implantación de un gobierno abierto se atenderá el principio de participación ciudadana «promoviendo y garantizando la implicación de la ciudadanía, a título individual o colectivo, en la planificación, el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como en la toma de decisiones» (artículo 2.c)), participación ciudadana que a los efectos de esta ley se entiende como «la intervención e implicación de los ciudadanos y las ciudadanas, individual o colectivamente, en las políticas públicas, a través de procesos y mecanismos que permitan una escucha activa y un diálogo entre aquellos y las Administraciones Públicas» (artículo 3.g)).

Además de en la parte inicial de la ley, la participación ciudadana es ampliamente regulada en su Título III, cuya denominación es por motivos obvios «participación ciudadana» y que abarca veinte preceptos, en concreto del artículo 42 al artículo 62. Entre las disposiciones generales del citado Título se encuentra el ámbito objetivo de aplicación (artículo 42) en el que se dispone que la ley tiene por objeto «establecer y regular las condiciones que promuevan y garanticen la más amplia participación ciudadana». Para ello el Gobierno de Aragón se compromete a garantizar el derecho a participar en asuntos públicos en condiciones de igualdad, información y responsabilidad (artículo 44.a)), promover y desarrollar mecanismos que fomenten la participación ciudadana, individual o colectiva, en las políticas públicas con carácter previo a la toma de decisiones (artículo 44.b)), crear las condiciones que sean necesarias para facilitar y garantizar la participación ciudadana en los proyectos normativos, planes o programas que impulse el Gobierno de Aragón (artículo 44.c)), impulsar instrumentos de participación ciudadana mediante canales de comunicación que permitan interactuar y facilitar el diálogo entre la Administración y los ciudadanos y las ciudadanas y a estos últimos entre sí (artículo 44.d)), desarrollar procesos de participación ciudadana atendiendo a la naturaleza de las políticas públicas (artículo 44.e)), estimular y poner en marcha fórmulas de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la ciudadanía (artículo 44.f)), fomentar una cultura de participación ciudadana responsable, tolerante y solidaria con especial atención a la población infantil y juvenil (artículo 44.g)), fomentar y fortalecer el tejido asociativo en Aragón, como expresión colectiva del compromiso de la ciudadanía (artículo 44.h)) y remover los obstáculos que impidan o dificulten la participación ciudadana en los asuntos públicos (artículo 44.i)).

Destacamos también la regulación del *Programa anual de participación ciudadana* (artículo 46) que constituye «el documento estratégico que contendrá los proyectos normativos, planes o programas derivados de las políticas públicas que serán objeto de procesos y mecanismos de participación previstos en este título, además de las medidas e instrumentos a implementar para fomentar y desarrollar dicha participación ciudadana», y del *Portal de participación ciudadana* (artículo 47) que «constituye la plataforma tecnológica destinada a promover la participación ciudadana en las políticas públicas, facilitando el diálogo a través de canales de comunicación entre los ciudadanos y las ciudadanas y la Administración de la Comunidad Autónoma». Del mismo modo resulta innovador la figura del *Fichero de participación ciudadana* (artículo 48) en el que se podrán inscribir «de forma voluntaria y gratuita todas las personas y entidades ciudadanas interesadas en recibir información sobre la puesta en marcha de los instrumentos de participación ciudadana» y, en general, sobre las actuaciones impulsadas por el departamento competente en materia de participación ciudadana. Por supuesto, y la ley lo aclara, «en ningún caso la falta de inscripción en el Fichero supondrá la exclusión o renuncia del derecho de participación».

Respecto de los instrumentos de participación ciudadana destacamos los relativos a la consulta popular, regulados en el artículo 53 y que comprenden las audiencias públicas, que se trata de un instrumento de consulta, en el que mediante un procedimiento oral y público, las Administraciones garantizan a las personas directamente afectadas por una política pública ser escuchados antes de adoptar una decisión sobre el asunto que les afecta (artículo 53.a)); los foros de consulta que son espacios de debate, creados por iniciativa de la Administración, que tienen por objeto debatir y reflexionar sobre los efectos de una política pública, así como elaborar análisis valorativos de los efectos reales de dicha política en la calidad de vida de la ciudadanía (artículo 53.b)); los paneles ciudadanos, que son espacios de información que se crean por la Administración con carácter temporal y que tienen por finalidad responder a las consultas planteadas por esta sobre cualquier asunto de interés público, y, en especial, sobre las expectativas de futuro de la ciudadanía (artículo 53.c)); y los jurados ciudadanos, que son entendidos como grupos creados por la Administración Pública que tienen como finalidad analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por la misma (artículo 53.d)).

Especial interés tiene el artículo 54 sobre los procesos de deliberación participativa para la adopción de políticas públicas o durante la ejecución de las mismas que consiste

en el «contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de las Administraciones Públicas aragonesas para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía» (artículo 54.1), siendo el resto del amplio artículo una descripción pormenorizada del proceso a llevar a cabo con su temporalidad y demás elementos formales.

En el artículo 55 se abre la posibilidad de recabar la opinión de los ciudadanos y las ciudadanas sobre asuntos de interés, de competencia autonómica, mediante sondeos, encuestas, estudios de opinión o cualquier otro instrumento y en el artículo 56 se expresa la necesidad de fomentar la relación de la participación ciudadana y las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

Por último, y en conexión con el Programa anual mencionado anteriormente, el artículo 58 presenta la figura del Informe de evaluación, indicando que el departamento competente en materia de participación ciudadana «elaborará un Informe anual sobre los instrumentos de participación ciudadana desarrollados para el cumplimiento del Programa Anual. El informe contendrá la información relevante para evaluar el grado de participación ciudadana y considerar cuantas medidas fuesen necesarias a fin de implementar procesos de mejora en los instrumentos de participación ciudadana» (artículo 58.1). En virtud del artículo 58.2 este informe será de carácter público ya que se incluirá en el Portal de Participación Ciudadana y se remitirá a las Cortes de Aragón.

2.3.4. Asturias

Respecto del Principado de Asturias centraremos nuestra atención en la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. En su Preámbulo se constata la existencia de un «irreversible cambio de paradigma en las relaciones del poder con la sociedad, en las que la opacidad y el hermetismo *«arcana imperii»* han dado paso a la visibilidad y la exposición pública, motivo por el que considera debe regularse y estructurarse la cuestión de la transparencia, el buen gobierno y los grupos de interés, ampliamente barnizados todos estos elementos con una más profunda consideración de la participación ciudadana.

Las cuestiones concretas de la participación ciudadana, especialmente entre la juventud, son desarrolladas en otra ley que a la fecha de estas líneas se encuentra en fase

de proyecto³³², de modo que vamos a subrayar dos cuestiones principales de la citada Ley 8/2018 y que guardan conexión con la mencionada participación. El primero de ellos es la regulación en su artículo 4 del Plan Estratégico de Transparencia, en el que se incorporarán «mecanismos de participación, seguimiento, control y evaluación, y de formación de los empleados públicos y de sensibilización en materia de transparencia». El segundo elemento que destacamos es el que se encuentra en su artículo 11, relativo al Portal de Transparencia. En él se habilitarán herramientas de participación y colaboración para que los usuarios de los servicios públicos sean «consultados de manera periódica sobre su grado de satisfacción con dichos servicios y para que los ciudadanos en general puedan, asimismo, presentar quejas y sugerencias sobre su funcionamiento, preservándose la confidencialidad de sus datos».

2.3.5. *Baleares*

El artículo 15 del Estatuto de Autonomía balear³³³ reconoce el derecho de los ciudadanos y de las ciudadanas de las Islas Baleares a participar de manera individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la comunidad autónoma, como también en los asuntos públicos, en condiciones de igualdad, directamente o mediante representantes, en los términos que establecen la Constitución, el mismo Estatuto y las leyes.

Respecto de la normativa del archipiélago balear subrayamos la importancia de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. En su Exposición de motivos se indica la existencia de una ciudadanía más exigente que se encuentra en busca de una legitimación social que va más allá de la que proporciona «la mera existencia y el funcionamiento de los mecanismos institucionales, democráticos y de la acción de gobierno». De ahí que la norma regule los derechos de acceso a archivos y registros y el derecho a la participación ciudadana, el cual se configura como un deber para la Administración Pública en su promoción e impulso, como también en el establecimiento de las vías de relación directa y los mecanismos de participación mediante las nuevas tecnologías. En base a ello su artículo 6 indica que con el fin de promover y garantizar la participación ciudadana, la Administración de la

³³² Proyecto de ley del Principado de Asturias de participación y promoción juvenil (Aprobado por Consejo de Gobierno de 18 de julio de 2018)

³³³ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

comunidad autónoma de las Illes Balears realizará una serie de acciones. La primera que se regula es el fomento de la participación, individual o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la comunidad autónoma y promover la participación en los asuntos públicos, especialmente en relación con la tramitación de nuevas leyes y en la evaluación de las políticas públicas. En este sentido, los proyectos de ley tienen que incluir un proceso participativo o de consulta y cada evaluación de las políticas públicas llevará asociada una acción de escucha de la voz de la ciudadanía. En caso de imposibilidad de llevar a cabo este proceso se motivará justificadamente (artículo 6.1.a)). La segunda consiste en fortalecer el tejido asociativo y la sociedad civil, impulsando la generación de la cultura y de los hábitos participativos entre la ciudadanía y favoreciendo la reflexión colectiva sobre los asuntos que sean objeto de los procesos participativos, siempre garantizando la pluralidad, el rigor, la transparencia informativa y la veracidad (artículo 6.1.b)). La tercera acción tiene por objeto promover el diálogo social como factor de cohesión social y de progreso económico y el fomento del asociacionismo, del voluntariado y de la participación social (artículo 6.1.c)). La cuarta medida consiste en establecer vías de relación directa con la ciudadanía que, con el suministro previo de la información veraz y suficiente que se considere, proporcionen información con el fin de adecuar el diseño de las políticas públicas a las demandas e inquietudes de la ciudadanía (artículo 6.1.d)). La quinta de las acciones reguladas en el artículo 6 se basa en favorecer los mecanismos de participación y de cultura democrática, entre otros, mediante las nuevas tecnologías y trabajar para implementar progresivamente procesos de participación a través de medios electrónicos (artículo 6.1.e)). Y la sexta y última versa acerca de promover la confección de unos presupuestos participativos, es decir, la posibilidad de que la ciudadanía opine sobre el orden de prioridades en el capítulo de inversiones mediante mecanismos de democracia directa estructurados debidamente u otros procesos o instrumentos participativos. En este sentido y como mínimo, se dará publicidad vía electrónica del anteproyecto de inversiones del presupuesto, para que la ciudadanía pueda hacer efectiva esta participación directa en un plazo concreto (artículo 6.1.f)).

El artículo 6 concluye en su inciso segundo con el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a ser consultada de manera periódica y regular sobre su grado de satisfacción respecto de los servicios públicos. Para este fin la ley indica que se fomentará el uso de instrumentos adecuados, como las encuestas, los sondeos o los paneles ciudadanos.

La siguiente norma balear a analizar es la Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación. Su Exposición de motivos manifiesta el reto básico para todas las organizaciones democráticas que supone «implicar a la ciudadanía y promover su participación en los asuntos públicos» destacando su centralidad en la política municipal. Por ello expresa que se requiere de una «ciudadanía empoderada, responsable, comprometida, y ello también exige información, transparencia y mecanismos de participación que permitan a los ciudadanos promover propuestas para mejorar nuestros pueblos y ciudades».

Respecto de su articulado, la cuestión que consideramos más relevante es la que acompaña al artículo 5, mediante el que se introduce un nuevo artículo 122 bis a la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, relativa a la participación ciudadana en las sesiones de los órganos colegiados. En su inciso primero se regula el derecho de los vecinos a ejercer la iniciativa popular con el objeto de presentar propuestas de acuerdo o actuaciones y de reglamento en materias de la competencia municipal, debiendo dichas iniciativas que ser suscritas, como mínimo, por los porcentajes expresados en el inciso segundo³³⁴. Las iniciativas «se someterán a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia». De acuerdo con la normativa básica estatal, se requerirá el informe previo de legalidad del secretario o la secretaria del ayuntamiento, así como el informe del interventor o la interventora cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento.

Por último, el apartado tercero del citado artículo indica que el alcalde o la alcaldesa «deberá incluir las iniciativas debidamente presentadas en el orden del día del primer pleno ordinario que celebre el ayuntamiento, siempre que se hayan presentado como mínimo 10 días naturales antes de la celebración del mismo». Posteriormente el Pleno deberá debatir y votar la iniciativa.

En último lugar cabe mencionar la Ley 4/2018, de 12 de junio, de modificación de la Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular en las Illes Balears. Con esta ley se intenta ir un paso más allá y demostrar que la participación

³³⁴ a) El 10% de los habitantes en municipios de menos de 5.000 habitantes.

b) 500 habitantes más el 2% de los habitantes que excedan de los 5.000, en poblaciones de 5.000 a 100.000 habitantes.

c) 2.400 habitantes más el 1% de los habitantes que excedan de los 100.000, en poblaciones de más de 100.000 habitantes.

ciudadana es una pieza clave en el funcionamiento del sistema democrático y que el Parlamento de las Illes Balears cree en este papel decisivo del ciudadano.

La ley reduce sustancialmente el número de firmas (artículo 3), y amplía el plazo para recogerlas (artículo 6), para poder presentar ante el Parlamento de las Illes Balears una iniciativa legislativa popular. También se amplía el alcance de las personas que pueden firmar las iniciativas (artículo 1).

2.3.6. Canarias

Respecto de la comunidad canaria analizaremos, en primer lugar, la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana. Destacamos que comienza su Exposición de motivos con una afirmación contundente y reveladora de las intenciones de la ley: «la participación ciudadana es uno de los pilares básicos sobre los que se asientan los sistemas democráticos». Y continúa en la línea del presente trabajo al considerar que la consolidación de la participación ciudadana «permitirá que la ciudadanía pueda colaborar en la acción de los gobernantes, produciéndose, de este modo, una complementación entre la participación en los asuntos públicos y la democracia representativa, lo que posibilitará el perfeccionamiento de los valores democráticos, de la cultura democrática, de la racionalización y modernización de las Administraciones Públicas, de la innovación de la gobernabilidad, y del afianzamiento de una democracia más deliberativa y más próxima a la ciudadanía». Del mismo modo pretende fomentar una ciudadanía activa, participativa y responsable, que como sociedad civil organizada y estructurada, pueda formular propuestas y colaborar en su aplicación, con todas las instituciones públicas y privadas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Respecto de su articulado, es destacable el artículo 3 en cuanto a que enumera las finalidades de la ley, de entre las que subrayamos: el fomento de medidas de participación ciudadana; el acercamiento de las instituciones canarias a la ciudadanía; la garantía a los ciudadanos de la información en los procedimientos en los que se relacionen; el establecimiento de mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública por parte de la ciudadanía; el fomento de la vida asociativa en Canarias; y el desarrollo de los correspondientes instrumentos de participación ciudadana, entendiendo que son los mecanismos establecidos para la intervención de la ciudadanía en las políticas públicas de las Administraciones.

Por su parte son de destacar algunos elementos como la audiencia ciudadana (artículo 8), también lo regulado en el artículo 11 sobre el derecho a recabar la colaboración en la realización de actividades ciudadanas y que consiste en que «la Administración Pública colaborará con la ciudadanía para la realización de actividades sin ánimo de lucro que fomenten la participación ciudadana». También se regula la posibilidad de proponer iniciativas reglamentarias (artículo 12) con sus respectivos requisitos. Y algo más novedoso encontramos en el artículo 16 al presentar lo que denomina como Red de Participación Ciudadana. El artículo la define «como instrumento singular de apoyo al objeto de ofrecer un espacio de comunicación, trabajo y encuentro entre las entidades ciudadanas, y entre éstas y los ciudadanos en general».

Respecto de los instrumentos de participación ciudadana, estos se encuentran regulados en el Título IV de la ley, siendo los de mayor importancia las consultas ciudadanas (artículo 20); los foros de consulta (artículo 21), los cuales define como «aquellos espacios de debate y análisis de las políticas públicas, de carácter orgánico, establecidos por las normativas sectoriales cualquiera que fuera su concreta denominación, o, sin aquél carácter, que se establezcan por la Administración con el objetivo de obtener de forma dinámica y actualizada opiniones, propuestas o críticas a las diferentes iniciativas de actuación pública, tanto en la fase de elaboración como con posterioridad a su implementación en procesos de carácter evaluativo»; los paneles ciudadanos (artículo 22), que son «espacios de información constante e inmediata que se crean con carácter temporal, sobre cuestiones de interés para la ciudadanía, en temas de gestión pública, mediante los que la Administración informa o realiza consultas relacionadas con cualquier asunto de interés público»; y los jurados ciudadanos (artículo 23), que son «instrumentos de participación ciudadana, establecidos por la Administración, cuando lo estime oportuno, cuya función es valorar la eficacia y el resultado de una iniciativa concreta o un programa de actuación llevada a cabo por la Administración Pública».

Para concluir diremos que el Título V es el relativo a las medidas de fomento de la participación ciudadana, siendo de interés sus artículos 25, relativo al fomento del asociacionismo, y 27, el cual regula los programas de formación para la participación ciudadana, que tienen la finalidad de fomentar la participación ciudadana.

Respecto del repaso normativo en materia participativa del archipiélago canario concluiremos con el análisis de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. Dicha ley indica en su Exposición de motivos que los municipios representan

«la comunidad política y administrativa más próxima a la ciudadanía y, por ende, en la que se hace más patente el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos sobre la base de los principios de democracia y descentralización del poder». Es por ello que uno de los objetivos de la norma es abrir a todas las personas el sector público municipal de Canarias. Y para ello dedica un el Capítulo I de su título II a la participación ciudadana, desarrollando los órganos de participación y los instrumentos para hacer efectiva la misma. Del citado capítulo destacamos lo dispuesto por el artículo 17, relativo a los instrumentos de participación, que podrá ejercerse de diversos modos. El primero que indica el artículo es «la participación orgánica en asociaciones vecinales inscritas en el registro municipal de entidades ciudadanas, que tendrán derecho al uso de medios públicos que la corporación ponga a su disposición». También se regula mediante el ejercicio del derecho de iniciativa popular, que se ajustará «a los requisitos y trámites que prevea, en su caso, la ley de iniciativa popular de la Comunidad Autónoma canaria y, en su defecto, a lo que disponga la legislación general de régimen local». En tercer lugar la participación podrá llevarse a término a través de una participación orgánica y funcional en «Juntas de Distrito, Consejos de barrio y de sector, conforme a lo previsto en esta ley y en los reglamentos municipales». Además se faculta mediante la intervención en las sesiones plenarias en la forma prevista en los reglamentos municipales (tal y como se indica en el artículo 18) y, en todo caso, en esta ley, con la solicitud y recepción de información, la solicitud y obtención de copias de documentos y de certificados de actos y acuerdos, la asistencia a las sesiones del Pleno, y de la Junta de Gobierno local cuando en el orden del día figuren asuntos que deba conocer y acordar por delegación de aquel, por supuesto mediante las consultas ciudadanas, los encuentros con colectivos ciudadanos, también a través de encuestas sobre el funcionamiento de los servicios y las necesidades locales, el uso de redes sociales, herramientas web o cualquier otra nueva tecnología que permitan la interacción entre los representantes municipales y la sociedad y, en último lugar, mediante los presupuestos participativos en los términos previstos en el apartado segundo del citado artículo 17.

El artículo 19 regula los Consejos de participación ciudadana a los que define como «órganos de estudio, asesoramiento, consulta, propuesta y seguimiento de la gestión municipal, donde se desarrolla la participación directa de los vecinos en la actividad pública local». En su apartado segundo indica que dichos Consejos estarán formados por las entidades ciudadanas «domiciliadas en el municipio a través de los

representantes que ellas elijan o designen en número que determine el Pleno de la corporación, en proporción a la población que represente cada una de ellas». Lo más reseñable de este instrumento es que, como indica el apartado cuarto, «cuando en el municipio existan Juntas de Distrito y Consejos de barrio, la participación ciudadana se canalizará a través del más próximo al vecino, no siendo, entonces, preceptiva la existencia de los Consejos de participación ciudadana». Sus funciones vienen expuestas en el artículo 20, siendo las de estudiar y evaluar los problemas que afectan al municipio, especialmente en materia de servicios sociales, educación, cultura y otros de carácter personal (artículo 20.a)); elevar propuestas a los órganos competentes del Ayuntamiento, bien directamente, bien a través de las Juntas de Distrito, en caso de existir (artículo 20.b)); informar los asuntos propios de su competencia (artículo 20.c)); y participar en las actividades del municipio organizadas por los órganos de la corporación (artículo 20.d)).

Para finalizar destacaremos lo dispuesto en el artículo 21, que manifiesta la obligación de disponer de un reglamento que regule los procedimientos y órganos competentes para garantizar la participación de los vecinos en «todo ayuntamiento».

2.3.7. Cantabria

El artículo 5.2 del Estatuto de Autonomía para Cantabria³³⁵ atribuye a las instituciones de la Comunidad Autónoma la tarea de «facilitar la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social». Y en base a ese precepto se elaboran diversas leyes cántabras en esa línea, destacando sobre todas ellas la Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública. Esta ley es consciente del contexto de cambio permanente y profundo existente en la actualidad, por lo que considera que «gobernar no puede significar solo ejercer el poder legítimo emanado de las urnas». Lo que pretende es una clara apuesta por mejorar lo público, hacerlo más profundo, compartido y asumido por todos los actores sociales y para ello requiere una apertura a la ciudadanía para fomentar un gobierno abierto. Como herramientas básicas de este objetivo utiliza la transparencia en la gestión pública y el acceso a la información, considerándolas condiciones necesarias para un gobierno abierto puesto que permiten a todos los ciudadanos «conocer la gestión de los asuntos

³³⁵ Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

públicos y formarse una opinión informada sobre los mismos». El objetivo último es propiciar una más y mejor participación, puesto que, valiéndose de estos elementos descritos, los ciudadanos podrán participar de manera «más eficaz en las decisiones que les atañen, controlar y exigir cuentas, contribuyendo así a reducir la arbitrariedad y la opacidad e incrementando la legitimidad de los poderes públicos».

Por todo ello su Exposición de motivos concluye indicando que las disposiciones de la ley pretenden avanzar en un modelo de gobierno y administración pública que genere «confianza en los ciudadanos y ciudadanas e incentive su participación, garantizando su derecho a ser informados y, en consecuencia, permitiendo el control de la actuación pública y la exigencia de responsabilidades». Para tal fin existen figuras como la del Portal de Participación Ciudadana que, dentro del Portal de Transparencia, «servirá de enlace para acceder a las acciones y mecanismos que en esta materia se promueven en cada momento por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria» (artículo 36.4).

Finalizaremos destacando la Ley 7/2018, de 5 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Cantabria, que presenta interesantes novedades con respecto a la anterior ley cántabra de iniciativa legislativa popular que deroga³³⁶. Esta nueva Ley reduce el número de firmas precisas para que las iniciativas legislativas populares puedan ser debatidas (en el artículo 2 se reduce el número a 4.000 las firmas necesarias), y simultáneamente aumenta el plazo para recogerlas (en el artículo 10 se indica un «plazo de seis meses, que podrá ser prorrogado por tres meses más por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cantabria»), con la finalidad de favorecer la presentación de un mayor número de iniciativas. Además, y para establecer garantías de un proceso sencillo y rápido, se simplifican y aclaran los trámites más importantes, como la constitución y reconocimiento de la comisión promotora (artículo 5) o la aprobación de los pliegos (artículo 9). De igual forma también se habilita la posibilidad de recoger firmas electrónicamente (artículo 12) a fin de adaptar esta norma a las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías, lo cual es una muestra clara de la tendencia normativa actual de aproximar, en la medida de lo posible, los avances tecnológicos, fundamentalmente debidos a la extensión cada vez más amplia de las posibilidades digitales, a la participación de los ciudadanos en los asuntos de incidencia pública.

³³⁶ La derogada Ley 6/1985, de 5 de julio, de iniciativa legislativa popular.

2.3.8. Castilla-La Mancha

En el caso de Castilla-La Mancha, el artículo 4. Dos de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, impone a los poderes públicos regionales, como correlato del artículo 9.2 CE, el deber de promover las condiciones para la efectiva libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en que éstos se integran, así como facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región. Para materializar este derecho de los ciudadanos se genera una serie de normativa, siendo objeto de nuestro análisis la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, puesto que su Exposición de motivos la presenta como «el complemento necesario para garantizar la participación ciudadana a que anima nuestra norma estatutaria y su legislación de desarrollo». Y aunque se reconoce lo conveniente de elaborar una ley exclusivamente relativa a la participación ciudadana³³⁷, el capítulo III recoge normas de gobierno abierto, entendido éste como aquel que busca e incentiva la participación ciudadana en la definición de normas, planes, programas, servicios públicos, así como en su evaluación, reclamando de ellos las iniciativas y sugerencias que tengan por convenientes. Destacamos, por consiguiente, el artículo 41 en el que se expone el contenido de la participación y que indica que para hacerla efectiva la ciudadanía deberá «ser informada sobre los distintos instrumentos de participación y colaboración existentes, y tendrán derecho a conocer el resultado definitivo de los procedimientos en los que hayan participado» (artículo 41.2). Por último se subraya el compromiso participativo al expresar la obligación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y los organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella, de poner a disposición de los ciudadanos los medios que tecnológicamente estén disponibles para su comunicación, facilitando así los modos participativos al alcance de la ciudadanía (artículo 41.3).

³³⁷ El Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha se encuentra en una fase bastante avanzada y plantea innovaciones considerables como la contemplada en el artículo 27.2 con la posibilidad, gradual, de participar en los presupuestos de la comunidad manchega (comenzando con un 1% del total hasta alcanzar, tras varios años, el 10%) o la recuperación de la figura del Defensor del Pueblo de la comunidad (en el Título VI, artículos 69 a 75, se incorpora la creación del llamado Observatorio Ciudadano de la Democracia participativa, que "recogerá funciones del extinto Defensor del Pueblo", extremo que nace de la reivindicación ciudadana). El proyecto lleva unos cauces participativos muy considerables ya que se han tenido en cuenta 209 sobre 215 propuestas realizadas por la ciudadanía, lo que supone el 97,2%.

2.3.9. Castilla y León

Respecto del territorio castellanoleonés, destacamos la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que viene a ser la plasmación del mandato estatutario ya que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su artículo 11 reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos de la Comunidad directamente o por medio de representantes.

Respecto de su articulado nos centraremos en el Título III, denominado «Participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto». Dicho Título, que comprende los tres últimos artículos de la ley, aborda la cuestión del Portal de Gobierno Abierto en el que deberán someter a la participación ciudadana «los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas. Igualmente, podrán someter a la referida participación otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad». Las excepciones las encontramos en el artículo 17, por lo que no se requerirá la participación para los anteproyectos de decreto-ley, los anteproyectos de decreto legislativo, los anteproyectos de ley de presupuestos generales de la Comunidad, los anteproyectos de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas que acompañen a la ley de presupuestos generales de la Comunidad, ni para los proyectos de disposiciones que regulen órganos, cargos y autoridades, así como las estructuras orgánicas de la Administración de la Comunidad y sus organizaciones dependientes o adscritas a la misma.

El texto objeto de participación se publicará en el Portal de Gobierno Abierto durante un período mínimo de diez días naturales (artículo 18.1), las aportaciones deberán «efectuarse por vía electrónica en el referido Portal de Gobierno Abierto y podrán consistir en sugerencias, en propuestas parciales o en la presentación de textos alternativos», sin por ello asumir los participantes la condición de interesados prevista en la legislación sobre procedimiento administrativo (artículo 18.3). En cualquier caso, las aportaciones deberán ser tomadas en consideración por el órgano competente y contestadas individualmente a través del Portal de Gobierno Abierto, debiendo ser motivado su rechazo total o parcial (artículo 18.4). Aunque, en caso de que el número de participaciones sea muy alto puede sustituirse la respuesta individualizada por un informe final en el que se dará respuesta conjunta a las aportaciones presentadas, siendo publicado en el Portal de Gobierno Abierto (artículo 18.5).

2.3.10. Cataluña

La comunidad autónoma catalana presenta una tradicional tendencia a fomentar instrumentos de participación ciudadana (como los presupuestos participativos de Rubí, Sabadell y otros municipios catalanes que forman parte de los pioneros a nivel nacional). Al ser variada la normativa, centraremos nuestro estudio en una sola ley catalana, bastante famosa en la materia: la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, aprobada el 19 de septiembre de 2014 por el Parlamento de Cataluña, gran parte de la cual ha sido declarada inconstitucional y anulada por STC 51/2017, de 10 de mayo de 2017³³⁸.

El espíritu de la ley surge de su Estatuto de Autonomía³³⁹ (en adelante EACat), en concreto del artículo 122 EACat³⁴⁰, que sería el correlato lógico, en el ámbito de las competencias de la Generalitat, del artículo 29.1 EACat, que reconoce el derecho a participar de forma directa o por medio de representantes en los supuestos y en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes, del artículo 29.6 EACat, que reconoce a los ciudadanos de Cataluña el derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, y, en fin, del artículo 43 EACat, que enuncia como principio rector de las políticas públicas de los poderes públicos de Cataluña fomentar y promover la participación individual en el ámbito político.

³³⁸ El fallo de la mencionada STC, estimando íntegramente el recurso de inconstitucionalidad presentado, implica:

a) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de su título II (arts. 10 a 30), que lleva por rúbrica «De las consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña».

b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de su título I (arts. 1 a 9) y de sus artículos 43 y 45, en los términos señalados en el fundamento jurídico 7.

c) Declarar igualmente la inconstitucionalidad y nulidad, por conexión con lo dispuesto en los demás apartados de este fallo, del inciso del artículo 44.2 que se inicia con la mención a «[l]as consultas populares de ámbito de Cataluña» y del apartado cuatro del mismo artículo; del inciso «[l]os promotores de la consulta popular por vía de referéndum de ámbito de Cataluña y los partidos políticos con representación en el Parlamento, en el caso de las consultas reguladas por el título II, y» del artículo 48.1 y del apartado cinco del mismo artículo; del apartado cuatro del artículo 53, a salvo el inciso final referido a la consulta popular de ámbito municipal; y de los incisos «por el Parlamento o» del artículo 55.

³³⁹ Modificado tras la STC 31/2010, de 28 de junio.

³⁴⁰ Artículo 122. Consultas populares.

«Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución».

Siguiendo a Alonso de Antonio, la valoración de la Ley aprobada en septiembre de 2014 debe ser positiva por lo que supone en sí misma, es decir, el propósito de ampliar las posibilidades de intervención de los ciudadanos en la vida política³⁴¹. Todas las iniciativas normativas que impliquen abrir el espectro de posibilidades para que los ciudadanos hagan saber y expresar su criterio tiene que ser valorado positivamente ya que «en cada democracia que presuma de serlo, las consultas a la población, para los temas que la afectan directamente, tendrían que ser una costumbre de buena higiene por la razón tan sencilla que las voluntades de los ciudadanos van cambiando según lo que les toca vivir»³⁴². Ello concuerda absolutamente con el ideal democrático, el cual prevé una ciudadanía atenta a los desarrollos de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometida de manera directa o indirecta en formas de participación³⁴³.

Ahora bien, en la anteriormente citada STC 51/2017 el Tribunal Constitucional tuvo que poner freno a esta concepción expansionista del derecho de participación política en la medida en que con esta ley se pretendía instaurar una figura de referéndum autonómico que iba más allá de lo permitido constitucionalmente:

«El Estado ostenta, con arreglo al artículo 149.1.32 CE, competencia exclusiva para la autorización de consultas populares por vía de referéndum. No es esta, sin embargo, la única competencia que sobre tales consultas le corresponde y ello no solo porque la de autorizar conllevaría ya, de suyo, la de determinar, al menos, la secuencia o tracto del procedimiento en que tal intervención habría de producirse y la del órgano estatal llamado a conceder o no la autorización (determinación esta última que puede, en algún caso, establecerse en un Estatuto de Autonomía, como se dijo en la STC 31/2010, FJ 145). Desde la Sentencia recién citada (FJ 69) se ha dejado dicho, además, que el Estado tiene competencia exclusiva para el “establecimiento y regulación” del referéndum, ello en atención a que este instituto es cauce para la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, participación de carácter político que es objeto de un derecho fundamental (art. 23.1 CE) cuyo desarrollo corresponde solo a la ley orgánica (art. 81.1 CE) y, más específicamente, a la prevista en el artículo 92.3 CE para la regulación de las “condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”. Con arreglo a las citadas normas constitucionales, en suma, el Estado es

³⁴¹ Alonso de Antonio, A. L.; *Análisis constitucional de la ley catalana de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana*, 1ª ed., Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2015, p. 67.

³⁴² *Ibidem*, pp. 67-68.

³⁴³ Bobbio, N. y Matteucci, N.; *Diccionario de política*, Siglo XXI de España, Madrid, 1982, vol. II, p. 1181.

competente para regular la institución del referéndum “cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte” [STC 31/2015, FJ 6 A)]»³⁴⁴.

De modo que ese aspecto de la ley fue declarada inconstitucional y anulados sus artículos, quedando vigente para la cuestión de las consultas municipales. Como indica el profesor Dueñas Castrillo³⁴⁵, esta jurisprudencia ha sido confirmada por las SSTC 114/2017, 120/2017, 121/2017 y 122/2017, en relación con la derogada Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de referéndum de autodeterminación. Concretamente, en el FJ 3º de la primera de estas sentencias se dispone que las competencias sobre referendos se extienden

«...no solo a la autorización de tales consultas (art. 149.1.32 CE), sino también al establecimiento y regulación de las mismas (...). Si bien la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum no agota el elenco de otros admisibles en nuestro ordenamiento, solo a la ley orgánica a la que remite el citado artículo 92.3 CE correspondería la previsión genérica o en abstracto de tales consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental».

Analizando el contenido vigente de la ley 10/2014, debemos subrayar que respecto a los procesos de participación ciudadana, la ley les dedica su Título III. De este modo la norma estudiada define este tipo de procesos como «actuaciones institucionalizadas destinadas a facilitar y promover la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de las políticas públicas» (artículo 40.1). El concepto deja bastantes dudas en cuanto a que no clarifica prácticamente nada sobre qué se inserta en esas actuaciones y qué no. De todos modos, su segundo apartado expone que «los procesos de participación ciudadana tienen por objeto garantizar el debate y la deliberación entre la ciudadanía y las instituciones públicas para recoger la opinión de los ciudadanos respecto a una actuación pública concreta en las fases de propuesta, decisión, aplicación o evaluación». Este apartado es más fácil de entender, pero genera menos optimismo ya que se reduce a una mera recogida de opiniones. En cuanto a la tipología de procesos de los que se habla, estos vienen contemplados en la Ley con un alcance de *numerus*

³⁴⁴ STC 51/2017, FJ 5A.

³⁴⁵ Dueñas Castrillo, A.; Las propuestas en materia de participación en las Cortes de Castilla y León en la legislatura 2015-2019, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, diciembre, 2018, p. 67.

*apertus*³⁴⁶ puesto que son los que se recogen en el capítulo III del Título III, es decir, encuestas, audiencias públicas ciudadanas, foros de participación y procesos de participación específicos.

En cuanto a su objeto, este se encuentra regulado en el artículo 40.2, «garantizar el debate y la deliberación entre la ciudadanía y las instituciones públicas para recoger la opinión de los ciudadanos respecto a una actuación pública concreta en las fases de propuesta, decisión, aplicación o evaluación». Cabe indicar que el artículo 42.1 precisa que «con carácter general, los procesos de participación ciudadana pueden convocarse con relación a cualquier propuesta, actuación o decisión en la aplicación de la cual pueda ser relevante informar, debatir o conocer la opinión ciudadana mediante la colaboración e interacción entre la ciudadanía y las instituciones públicas», lo que viene completado en el artículo 42.2 según el cual «además de lo que establece el apartado 1, pueden tener como objeto evaluar las políticas públicas y, en su caso, proponer medidas para modificar la actuación pública sobre las políticas objeto de evaluación». En relación al artículo 42.1 de la Ley, cabe decir que está expresado de un modo tan extenso que comprende cualquier actuación, decisión o iniciativa de los poderes públicos, pero ello no es asumible al poder chocar con situaciones a las que el ordenamiento ha vetado indudablemente y que no pueden burlarse con este tipo de normativa.

En cuanto a quién puede participar, con carácter general, «pueden tomar parte en los procesos de participación ciudadana las personas mayores de dieciséis años. Sin embargo, si la naturaleza u objeto del proceso lo requieren o aconsejan, puede reducirse la edad mínima de los participantes» (artículo 41.1). Este artículo es objeto de críticas por la indeterminación de su contenido y porque el hecho de reducir todavía más la edad mínima conlleva convocar a procesos participativos a personas sin la suficiente madurez intelectual y personal, lo cual va contra nuestro posicionamiento de que la participación solo es tal si es informada, y si es responsable. Pedir a ciudadanos de corta edad que participen en procesos que afecten al conjunto de la ciudadanía no es asumible ni recomendable. De ahí la ambigüedad del precepto ya que el legislador, obviamente, no desconoce la cuestión y problemática señalada. También se indica que estos procesos «pueden ser abiertos a toda la población o ir dirigidos, por razón de su objeto o ámbito territorial, a un determinado o determinados colectivos de personas» (artículo 41.2). Si

³⁴⁶ Alonso de Antonio, A. L.; *Análisis constitucional de la ley catalana de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana*, op. cit., p. 117.

se da el último supuesto, la convocatoria «debe determinar con precisión al colectivo o colectivos llamados a participar» (artículo 41.3) y además «debe velarse especialmente por la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación, tanto en la selección de los colectivos llamados en función del objeto como dentro de los mismos colectivos» (artículo 41.4). Además, el artículo 41.5 permite que las entidades, organizaciones y personas jurídicas en general puedan también participar en los procesos de participación ciudadana «salvo los que por su naturaleza se reserven a las personas físicas». Estos artículos reciben, una vez más, críticas por parte de los autores por la indeterminación de sus conceptos, lo cual supone una constante en el texto analizado.

Respecto de su estructura, dada la complejidad de los procesos participativos, el legislador establece en el artículo 46.1 que deben tener, como mínimo, las fases de información a las personas que pueden participar, aportación de propuestas, deliberación y valoración de las propuestas y evaluación y rendición de cuentas del proceso, todo ello con el contenido fijado por los artículos 47 a 50. Además, si el proceso concreto da la posibilidad de que ello suceda, deben incorporar también «una fase de deliberación o debate, con la participación de personas y entidades, responsables de la Administración convocante y expertos a su servicio o independientes» (artículo 46.2).

Los procesos de participación ciudadana no son vinculantes para la Administración convocante (lo mismo ocurría con las consultas populares no referendarias), sin embargo, en la memoria final en la que se recoge la evaluación de los resultados del proceso, en los términos del artículo 50 se debe incluir un apartado específico sobre los efectos que el proceso de participación debe tener en la actuación de la Administración convocante y sobre los compromisos derivados del proceso que esta asume (artículo 51).

De entre las diferentes formas participativas que se regulan en esta ley destacamos, en primer lugar, la encuesta, que consiste en el «proceso de participación ciudadana que utiliza técnicas demoscópicas para conocer la opinión o las preferencias de la ciudadanía con relación a una cuestión o cuestiones determinadas. Los procedimientos utilizados deben ser los más adecuados a la naturaleza y las características de la cuestión sometida a consulta» (artículo 53.1), pudiendo también realizarse mediante paneles ciudadanos, esto es, «un grupo de ciudadanos y representantes de entidades cívicas seleccionados como muestra representativa de la sociedad o de sectores concretos, a los que se formulan consultas y se pide la opinión sobre un asunto de interés público»

(artículo 53.3). En segundo lugar, la Ley diferencia las audiencias públicas ciudadanas, que consisten en un «proceso de participación ciudadana mediante el cual se ofrece a las personas, entidades y organizaciones la posibilidad de presentar y debatir propuestas con relación a una determinada actuación pública» (artículo 54.1). Estas pueden ser generales o dirigidas a colectivos específicos si la cuestión solo afecta directamente a un determinado colectivo o sector de la población (artículo 54.2). Por su parte, el artículo 55 recoge los foros de participación, definiéndolos como «espacios de deliberación, análisis, propuesta y evaluación de las iniciativas y las políticas públicas. Los foros de participación pueden tener alcance temporal o permanente» (55.1). Dichos foros de participación «están integrados por un conjunto de ciudadanos y representantes de entidades cívicas seleccionados por la Administración como muestra representativa de un sector o colectivo directamente concernido por la iniciativa o política pública. También pueden incluir a expertos en la materia independientes» (55.2) y pueden tener como finalidades (55.3): deliberar sobre la idoneidad de una iniciativa pública que se quiere poner en práctica y prever los efectos sobre el sector al que va dirigida; efectuar el seguimiento de las políticas públicas y proponer medidas para su mejora, especialmente en cuanto a la prestación de servicios; y analizar y evaluar los resultados de las políticas públicas.

Para finalizar destacamos la posibilidad de crear otros procesos de participación al amparo del Título III de la Ley (artículo 56.1) y siempre sin perjuicio de los instrumentos y mecanismos de participación que las leyes establecen específicamente para determinados sectores o materias (artículo 56.1), en cuyo caso la Ley es de aplicación supletoria a los instrumentos y mecanismos de naturaleza participativa que establezcan otras leyes (artículo 56.2).

2.3.11. Comunidad de Madrid

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante EACMad), aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, proclama en su artículo 1.3 que «la Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España». Asimismo

reconoce (al igual que el artículo 9.2 CE) la participación ciudadana en la vida política, social, económica y cultural de la región, en concreto, en el artículo 7.4 EACM³⁴⁷.

De la citada comunidad autónoma debemos indicar que su Proyecto de Ley de Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Transparencia de la Comunidad de Madrid se encuentra estancado desde 2016. Su Exposición de Motivos se inicia con una declaración de intenciones muy clara sobre una mayor transparencia en la gestión pública cuando indica que «los principios inspiradores que deben guiar a cualquier norma sobre transparencia son aquellos que garantizan la participación real de todos los ciudadanos en la actividad de las Administraciones públicas». Sin embargo, no siendo todavía una realidad efectiva dicho proyecto nos centraremos en analizar dos leyes que tienen un importante componente participativo como la Ley 1/2015, de 24 de febrero, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid y la Ley 11/2017, de 22 de diciembre, de Buen Gobierno y Profesionalización de la Gestión de los Centros y Organizaciones Sanitarias del Servicio Madrileño de Salud. Respecto de la primera destacamos la mención de su Exposición de motivos relativa al «compromiso con la promoción del voluntariado y la sensibilización en los valores de la solidaridad y de la participación ciudadana dentro de su ámbito territorial» de la comunidad madrileña. Con esta ley se propone un voluntariado abierto y participativo, como se muestra en su artículo 14 al indicar que las Administraciones Públicas «promoverán acciones dirigidas a incentivar la participación ciudadana en actividades de voluntariado como medida de reconocimiento del valor que el voluntariado tiene para la sociedad». Respecto de la segunda ley mencionada, cabe indicar que la Exposición de motivos manifiesta que dicha ley regula y concreta instrumentos de buen gobierno, pues «dota al sistema sanitario madrileño de un marco estructural y organizativo moderno, ágil y eficaz», con el objetivo de lograr mayor eficiencia y calidad, así como más participación. Sobre ello, la Ley refuerza los órganos de asesoramiento y participación profesional y crea órganos de participación de representantes públicos y del tejido asociativo de la ciudadanía, siendo su Capítulo III el que aborda la cuestión de la participación ciudadana y de los agentes sociales. El ámbito de la participación ciudadana en materia de salud excede

³⁴⁷ Pastor Albaladejo, G.; El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y los servicios sociales de la Comunidad de Madrid, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, 15, 2013, p. 198.

nuestra labor investigadora para el presente trabajo, pero cabe mencionar no solo su existencia, sino el profundo desarrollo normativo que genera a nivel autonómico³⁴⁸.

2.3.12. Comunidad Foral de Navarra

De la comunidad autónoma navarra destacamos la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, modificada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. En su Exposición de motivos se reivindica la «participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social» como un principio constitucional cuya finalidad última es la garantía de una «libertad y una igualdad reales y efectivas».

El Título IV regula la participación y la colaboración ciudadanas recogiendo en su capítulo primero la obligación de la Administración Pública de impulsarlas y fomentarlas (artículo 34), y las garantías para la participación de la ciudadanía en la elaboración de determinados planes y programas de carácter general (artículo 35), para lo cual se garantiza que los ciudadanos están debidamente informados mediante «avisos públicos u otros medios apropiados», con una información que sea «inteligible y que incluya la relativa al derecho a la participación en los concretos procesos decisorios», lo que les permita «expresar observaciones y opiniones en un periodo abierto de exposición pública», de modo que cuando las decisiones se adopten se hayan tenido en cuenta los «resultados de la participación y colaboración ciudadanas», se les informe «de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones» oportunas, notificándose, en su caso, personalmente una respuesta motivada al autor de las observaciones y opiniones. Estos requisitos no operarán en circunstancias concretas, que vienen expresadas en el punto tercero del mencionado artículo 35³⁴⁹.

En el capítulo segundo se ocupa de regular los instrumentos de participación y colaboración ciudadanas, que constituyen los mecanismos utilizados por la

³⁴⁸ Castellanos Claramunt, J.; La participación ciudadana en el ámbito de las políticas de salud. Aspectos políticos y jurídicos. *Ius et Scientia*, Vol. 2, 2, 2016, pp. 193-203.

³⁴⁹ Artículo 35.3. Quedan excluidos en todo caso del ámbito de aplicación de este artículo:

- a) Aquellos planes o programas en que se acuerde su tramitación o aprobación por razones de urgencia.
- b) Los que tengan exclusivamente un carácter organizativo, procedimental o análogo.
- c) Los planes y programas de carácter general que tengan como único objetivo la seguridad pública, la protección civil en casos de emergencia o el salvamento de la vida humana.
- d) Los planes y programas de carácter general que se rijan por una normativa específica de elaboración y aprobación en la que ya existan actos o trámites de audiencia o información pública.

Administración Pública para hacer efectivas «la participación y la colaboración de todos los ciudadanos y ciudadanas, sin discriminación, en los asuntos públicos» (artículo 36.1). Destacamos la aportación del apartado tercero en el que se expone que la Administración Pública «fomentará la canalización de los distintos instrumentos participativos fundamentalmente a través del Portal del «Gobierno Abierto» (artículo 36.3). Por su parte el artículo 37 dispone la puesta en marcha de un Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas con la finalidad de que se inscriban aquellos ciudadanos o entidades ciudadanas interesadas en recibir información sobre materias específicas y poder participar activamente en los instrumentos que se prevean, entre los cuáles se encuentran los foros de consulta (artículo 39), los paneles ciudadanos (artículo 40) y los jurados ciudadanos (artículo 41).

Respecto del capítulo tercero hay que destacar que se contemplan los derechos específicos, tales como el de participación y colaboración en la definición de las políticas públicas (artículo 42), en la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios de la Administración Pública (artículo 43), el de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general (artículo 44), el derecho a proponer iniciativas reglamentarias (artículo 45), el de formular propuestas de actuación o sugerencias (artículo 46) y el de recabar la colaboración de la Administración Pública en las actividades ciudadanas (artículo 47). Para el ejercicio de estos derechos debe abrirse el correspondiente procedimiento participativo cuyo resultado deberá plasmarse en un informe (artículo 48).

Esta normativa se encuentra en vigor y, en consecuencia, es el referente normativo en materia de participación ciudadana en la Comunidad Foral de Navarra. Ahora bien, el Anteproyecto de Ley Foral de participación democrática contempla una disposición derogatoria que, valga la redundancia, derogaría completamente el citado Título IV, por lo que habrá que revisar la aprobación definitiva de este proyecto para comprobar que, definitivamente, se derogue la normativa expuesta.

Mientras tanto, conviene repasar otras normas autonómicas relevantes en materia de participación ciudadana como la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en las que se configura la transparencia como un valor «imprescindible para la rendición de cuentas, que posibilite a la ciudadanía, desde el conocimiento, el control de la gestión de lo público y su participación corresponsable en el diseño, elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de las decisiones públicas y como una barrera eficaz contra la corrupción».

De ahí que destaquemos su artículo 6, relativo a las medidas de gobierno abierto, que se sustentarán en «la transparencia y en la información pública como marco de referencia y valor del sistema», dando lugar a medidas que permitan hacer efectiva la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos de interés general.

Y también hemos estudiado la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, cuyo objeto es que la sociedad intervenga en el control de la Administración Pública para combatir la corrupción y fortalecer las buenas prácticas. Por ello considera en su Exposición de motivos que para garantizar la participación se deben crear «mecanismos reales de participación ciudadana en el control eficaz de sus instituciones y establecer sistemas de rendición de cuentas de los responsables políticos ante la ciudadanía y sus órganos de representación».

2.3.13. Extremadura

En la comunidad extremeña pondremos el acento en la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, cuya Exposición de motivos indica que se parte de una noción de gobernar amplia, con el objeto de consolidar y fortalecer el concepto de lo público, del interés general, y para ello hacerlo «más profundo, compartido, y asumido por todos los actores sociales». Se concibe un compromiso por parte de las AAPP que será clave para que las demandas de «mayor participación, información y transparencia sean atendidas, defendidas y protegidas como un derecho democrático». Es la consecuencia de que la ciudadanía quiera y manifieste su deseo de más democracia, pero de mayor calidad puesto que «anhela más política, y más próxima». La idea que subyace es que los problemas de los ciudadanos requieren políticas pensadas y gestionadas «desde la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos».

La citada ley pretende impulsar la participación ciudadana en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, posibilitando su ejercicio a todas las personas que tengan «la condición política de extremeño o extremeña, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Estatuto de Autonomía, o que, con independencia de su nacionalidad, residan en la Comunidad Autónoma de Extremadura».

El Título III regula la participación y colaboración ciudadanas, como pilares básicos de un sistema de gobierno abierto. En primer lugar, en el artículo 36 se define el

concepto de participación ciudadana como «la intervención, implicación y colaboración de los ciudadanos y ciudadanas, individual o colectivamente considerados, en los asuntos públicos, canalizadas a través de procesos de escucha activa, comunicación y conversación bidireccional» (artículo 36.1). A continuación se recoge expresamente la obligación de la Administración de impulsarla y fomentarla (artículo 36.2), e indicando aquello que implica la participación, como es el derecho a participar en la definición de los programas y políticas públicas; en la evaluación de políticas y calidad de los servicios públicos; en la elaboración de disposiciones de carácter general; el derecho a promover iniciativas reglamentarias; a formular alegaciones y observaciones en los trámites de exposición pública que se abran para ello; y el derecho a formular propuestas de actuación o sugerencias (artículo 36.3).

En el artículo 37 se citan los principios e instrumentos que deben guiar la participación ciudadana³⁵⁰.

En este título se constituye como órgano legitimado por la Asamblea de Extremadura para el ejercicio de la participación ciudadana el Consejo Extremeño de Ciudadanos y

³⁵⁰ Artículo 37. Principios e instrumentos.

1. Con el fin de promover la participación ciudadana, las administraciones públicas en Extremadura se regirán por los siguientes principios:

a) Fomento de la participación individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social, especialmente en los asuntos públicos referidos a la evaluación de las políticas públicas y la tramitación de nuevas leyes. En este sentido, los proyectos de ley tienen que incluir un proceso participativo y de consulta, y cada evaluación de las políticas públicas llevará asociada una acción de escucha de la ciudadanía.

b) Fortalecimiento del tejido asociativo y la sociedad civil, impulsándose la generación de la cultura y de los hábitos participativos entre la ciudadanía, y se favorecerá la reflexión colectiva sobre los asuntos que sean objeto de los procesos participativos, garantizando la pluralidad, el rigor, la transparencia informativa y la veracidad.

c) Promoción del diálogo social como factor de cohesión y de progreso económico y el fomento del asociacionismo, del voluntariado y de la participación social.

d) Establecimiento de vías de relación directa con la ciudadanía que posibiliten la adecuación de las políticas públicas a las demandas, necesidades e inquietudes de la ciudadanía.

e) Favorecimiento de los mecanismos de participación y de cultura democrática mediante las nuevas tecnologías, entre otros medios, e implementación progresiva de procesos de participación a través de medios electrónicos como foros de consulta, paneles ciudadanos o el propio Portal de Transparencia y Participación Ciudadana, como punto de enlace para acceder a las acciones y mecanismos que en esta materia se promueven en cada momento por cada Administración y sus entes dependientes en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

f) Participación en la elaboración de los Presupuestos, sobre los que la ciudadanía opine y proponga alternativas en cuanto al orden de prioridades en los distintos capítulos del mismo, mediante mecanismos de democracia directa debidamente estructurados u otros procesos e instrumentos participativos. En este sentido, se deberá dar publicidad por vía electrónica al anteproyecto de Presupuestos junto con el estado de ejecución del presupuesto del ejercicio corriente, para que la ciudadanía pueda ejercer este derecho en un plazo concreto.

2. La ciudadanía tiene derecho a ser consultada de manera periódica y regular sobre su grado de satisfacción respecto de los servicios públicos. Con el fin de cumplir este derecho, se fomentará el uso de instrumentos adecuados, como las encuestas, los sondeos o los paneles ciudadanos. Los resultados de estas consultas se publicarán en sede electrónica a través del Portal de Transparencia y Participación Ciudadana.

Ciudadanas (artículo 38.1), constituido por todos los colectivos y ciudadanos que deseen formar parte del mismo y participen en sus reuniones, que podrán celebrarse en distintas localidades de la comunidad (artículo 38.2). Su régimen interior y funcionamiento se dejan para el posterior desarrollo reglamentario (artículo 38.3), pero ya se incide en que, anualmente, elevarán a la Mesa de la Asamblea un informe sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos con el efectivo cumplimiento de los principios recogidos en esta Ley, así como propuestas o sugerencias de mejora (artículo 38.4), con lo cual la ley contempla ya su máximo nivel de control de calidad: el propio ciudadano. También se recoge una previsión destinada a fomentar los debates entre los grupos parlamentarios abiertos a la ciudadanía (artículo 39).

Por último, el capítulo segundo de este título se ocupa de regular derechos específicos en este ámbito, tales como el derecho a la participación en la programación y en la elaboración de disposiciones generales (artículo 40) o el derecho a proponer iniciativas normativas e iniciativas legislativas en las materias de competencia autonómica (artículo 41). En última instancia, y como complemento necesario para la implantación del gobierno abierto, recoge las obligaciones de la Administración, entre las que figura la necesidad de impulsar un proceso de racionalización y simplificación administrativa (artículo 42), tanto de sus procedimientos como de su estructura.

2.3.14. Galicia

Galicia es bastante proclive a una producción normativa de calado en la cuestión participativa. Así, de la comunidad autónoma gallega vamos a estudiar la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. Así, respecto de la ILP se recoge lo dispuesto en el Estatuto de autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia) en su artículo 13.1, que expresa que la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley que tengan que ser tramitadas por el Parlamento de Galicia será regulada por éste mediante ley. Lo que se pretende con esta ley es fomentar «una participación ciudadana directa en la iniciativa legislativa que, lejos de restarle protagonismo político al Parlamento de Galicia, contribuya a reforzar su centralidad, a mejorar el ejercicio por parte de las diputadas y de los diputados de la representación política y a acercar las demandas e inquietudes sociales a la institución parlamentaria». En consecuencia, y con el fin de ampliar más aún la posibilidad de que todas las

personas que disfrutan de la condición política de gallegos puedan participar en las funciones que el Estatuto de autonomía le atribuye al Parlamento de Galicia, en esta norma se introducen dos nuevos mecanismos de participación ciudadana directa: la presentación de iniciativas de impulso, mediante proposiciones no de ley; y de control, a través de preguntas. Como se indica en su Exposición de motivos, «con estas dos iniciativas se trata de facilitar que los gallegos y las gallegas puedan sentirse partícipes de la actividad parlamentaria trayendo al Parlamento de Galicia aquellos asuntos de relevancia que consideren que deben ser debatidos por la Cámara, participando más activamente en la fijación de las agendas de debate de las sesiones parlamentarias, así como presentando preguntas dirigidas a la Xunta de Galicia para que el Gobierno pueda informar y dar respuesta sobre aquellos asuntos que les preocupan». Además, y para facilitar el ejercicio del derecho de petición, se prevé la puesta en marcha de un mecanismo electrónico para la presentación en el Registro del Parlamento de aquellas peticiones que vayan dirigidas a la Cámara legislativa autonómica.

Con esta ley se trata de compilar toda la legislación autonómica gallega relativa a mecanismos de participación ciudadana, lo cual muestra los esfuerzos del legislador por compilar todo el proyecto participativo, a nivel gallego, en un texto normativo de incidencia autonómica. Por ello, al analizarla encontramos que la misma se estructura en seis títulos que tratan de abarcar la mayor cantidad de actuaciones posibles. El título I tiene un único artículo, en el que se reconoce el derecho de participación en el Parlamento de Galicia de todas y todos los ciudadanos que gocen de la condición política de gallegos y gallegas. En el título II se regulan las iniciativas legislativas populares. El título III es el relativo a la participación popular en la elaboración de las leyes que se tramiten en el Parlamento de Galicia. El título IV abre la posibilidad de la participación popular en el impulso de la acción de gobierno, regulando la posibilidad de presentación de proposiciones no de ley por la ciudadanía. En el título V se regula la participación ciudadana en el control al Gobierno a través de la presentación de preguntas dirigidas al Gobierno. Y en el título VI se introduce la posibilidad de ejercitar el derecho de petición ante la Cámara a través de medios telemáticos. Dada su amplitud y las aportaciones que en ella encontramos, la valoración global es positiva, aunque, como en toda normativa, solo el tiempo y el estudio de la aplicación práctica de lo contenido en la citada ley proporcionará la información suficiente para evaluar adecuadamente su regulación.

2.3.15. La Rioja

De la comunidad riojana destacamos la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, en concreto su Capítulo III del Título II, ya que trata sobre el derecho de participación ciudadana. En ellos se expresa que la Administración Pública riojana impulsará la participación y colaboración de los ciudadanos, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que los representen, a través de instrumentos o mecanismos adecuados que garanticen la interrelación mutua (artículo 17.1). Pero dicho título quedará anulado en cuanto se apruebe definitivamente el Proyecto de Ley de Participación y Colaboración ciudadana, que se encuentra muy avanzado. En él, se indica expresamente que se dejará sin contenido al mencionado Capítulo III del Título II de la Ley 3/2014, debido a que la nueva regulación será más amplia y actualizada, introduciendo elementos como el denominado censo de participación ciudadana, en su artículo 8, mediante el que se crea el censo de participación ciudadana del Gobierno de La Rioja, en el que podrán inscribirse voluntariamente los titulares del derecho a la participación ciudadana que deseen una participación más activa en los procesos previstos en esta Ley.

Por último también destacamos algunos instrumentos de nueva creación como la planificación anual de los procesos participativos (artículo 17), o la necesidad de documentar la fase previa del proceso participativo por medio del denominado acuerdo básico de la iniciativa (artículo 19), que tiene como misión concretar el marco de compromisos que la Administración asume en relación al proceso participativo, cuestión que se apunta como esencial en el marco de la recuperación de la confianza ciudadana en relación a las dinámicas de apertura pública.

2.3.16. País Vasco

De la comunidad autónoma vasca fijaremos nuestro análisis en la Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. También con esta ley se da cumplimiento a lo previsto en su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco) en cuanto a regular por ley esta materia, concretamente en su artículo 27.4. Con ella se pretenden actualizar y modernizar los mecanismos que regulan la ILP en particular, y la participación

ciudadana en general, ya que la normativa anterior, la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular del País Vasco, resultaba a estas alturas demasiado alejada de la realidad vasca actual. Con la nueva ley se pretende dar cumplimiento a la ciudadanía presente que manifiesta en mayor medida su deseo de participar directamente en los asuntos públicos, por lo que es necesario articular medidas o mejorar los instrumentos ya existentes para acercar las instituciones a los ciudadanos y propiciar o facilitar su participación en todos los asuntos que les conciernen. Por ello se pretende facilitar que la ciudadanía y los grupos sociales tomen parte en la función legislativa, haciendo más sencillo y menos restrictivo que puedan proponer iniciativas que luego sean debatidas en el Parlamento: rebajar el número de firmas necesario para poder presentar ante la Cámara una iniciativa legislativa popular (artículo 3); reducir las exclusiones de los temas que pueden ser objeto (artículo 2); abrir el abanico de las personas que pueden firmar las peticiones; y, que los promotores tengan voz durante el debate parlamentario. Con estas medidas lo que se perseguiría es, como indica su Exposición de motivos, «una mayor participación ciudadana en la función legislativa que corresponde al Parlamento, se acercarían las instituciones a la ciudadanía y, en general, se mejoraría el funcionamiento del sistema democrático».

La normativa autonómica estrictamente dedicada a la participación ciudadana se encuentra en la fase de proyecto³⁵¹, de modo que aunque el objeto del presente epígrafe se centra en el nivel autonómico, traemos a colación la Norma foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana de Guipúzcoa, dada su situación dentro del sistema de fuentes de las normas forales y su integración en esta política de juridificación. Ruiz-Rico y Castel Gayán destacan que la norma con rango de ley pretende hacer realidad la participación ciudadana como auténtico derecho subjetivo, asumiendo una naturaleza codificadora y un espíritu transversal³⁵².

Por último comentaremos la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, debido a la incidencia en la participación ciudadana en el ámbito de las instituciones locales que conlleva, y que es el objeto principal de esta investigación doctoral. Para esta ley se considera al municipio «la entidad local básica» por su condición de nivel de gobierno con legitimidad democrática directa, de la Comunidad

³⁵¹ Proyecto de Ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco.

³⁵² Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, S.; El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo, *op. cit.*, p. 19.

Autónoma de Euskadi. Del mismo modo que se define al municipio como «el cauce de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos locales» (artículo 8).

A la participación ciudadana dedica el capítulo IV, cuyo objeto es la «regulación de las condiciones que garanticen la efectiva participación ciudadana de personas y entidades o asociaciones en el proceso de elaboración de normas, instrumentos de planificación y de toma de decisiones derivadas del ejercicio de las funciones de gobierno y administración de las entidades locales vascas» (artículo 67.1) y, a su vez, garantizar tal derecho de participación ciudadana (artículo 67.2), de forma individual o colectiva (artículo 67.3).

Los cauces normativos de autoorganización local, contemplados en el artículo 68, remiten a los reglamentos orgánicos municipales, para que procuren «el fomento y la real y efectiva participación de las vecinas y vecinos, en igualdad de condiciones, en las políticas públicas y en los asuntos de la vida pública local».

La finalidad de la participación ciudadana será «involucrar de forma activa y real a la ciudadanía en los procesos tendentes a mejorar la corrección, acierto y eficacia en la identificación, impulso, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en los procesos de elaboración de normas y planes, así como en los diferentes procedimientos administrativos y en las decisiones de los órganos de gobierno locales» (artículo 69.1). Y acorde con los tiempos se tiene en cuenta la cuestión paritaria de hombres y mujeres en materias de participación, así como la incorporación de la perspectiva de género en las materias de que se trate, indicada en el artículo 69.5.

Respecto del seguimiento de los procesos de participación ciudadana, contemplada en el artículo 72, se indica que las EELL habilitarán los «cauces necesarios para un efectivo seguimiento del desarrollo de los procesos de participación ciudadana, pudiendo crear una comisión específica con dicho objeto» (artículo 72.1). Las citadas entidades aprobarán anualmente un programa que «recoja la actuación o actuaciones dirigidas a favorecer la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que pretendan realizar en ese año, con indicación de los recursos destinados en dicho ejercicio presupuestario» (artículo 72.2).

Con respecto a la valoración (artículo 73), serán los ayuntamientos los encargados de evaluar el sistema de participación municipal y los procesos de participación, para lo que cual preverán los instrumentos y recursos necesarios, que se reflejarán en los presupuestos anuales, siendo dichas evaluaciones incluidas en los planes que hayan de elaborar los ayuntamientos.

Como no podía ser de otra manera se contempla la necesidad de una información que permita una participación efectiva (artículo 74) y se regulan procesos participativos como los de naturaleza deliberativa (artículo 75), los cuales implican «la escucha activa por parte de la entidad local y el contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un proceso de decisión o en el marco de la formulación y adopción de una política pública».

También se regula la iniciativa y desarrollo del proceso participativo para la eficacia del proceso (artículo 77), destacando la motivación de cualquier decisión municipal «especialmente en aquellos casos en que la entidad local acuerde apartarse de las conclusiones del proceso de deliberación participativa».

El artículo 78 contempla la iniciativa para el impulso, elaboración y aprobación de ordenanzas y reglamentos, que corresponde a «la ciudadanía, las entidades y asociaciones, así como las plataformas y redes, que podrán ejercer, para que sea valorada su viabilidad por el gobierno municipal, la iniciativa de impulso para la elaboración de acuerdos, ordenanzas y reglamentos locales», valorándose las propuestas por la junta de gobierno local, o por el alcalde o alcaldesa en aquellos municipios en los que no se prevea la existencia de dicho órgano, que analizará su compatibilidad, en su caso, con el plan de mandato y adoptará la decisión que estime procedente. La negativa a impulsar la iniciativa o tramitar el proyecto deberá ser motivada y notificada individualmente a las personas o entidades promotoras. Asimismo el apartado cuarto del precepto estudiado indica que «la ciudadanía podrá ejercer la iniciativa popular para la presentación de proyectos de acuerdos, ordenanzas o reglamentos. Tales iniciativas deberán ser suscritas al menos por el diez por ciento de las vecinas y vecinos residentes en el municipio, cuando su población exceda de 5.000 habitantes, o el veinte por ciento para el caso de municipios de igual o inferior población; o un número menor de ciudadanos o ciudadanas, en ambos casos, si así se determina en las ordenanzas o reglamentos de participación ciudadana».

Por último, respecto de los instrumentos de participación ciudadana, subrayamos, en primer lugar, la regulación de las consultas populares para someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de la comunidad vecinal (artículo 80.1), consultas que «serán vinculantes, siempre que no existiera norma legal que impidiera total o parcialmente su realización» (artículo 80.6). En segundo lugar encontramos en el artículo 81 las consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado, que consiste en

llevar a cabo consultas singulares que solo afecten a una parte de la ciudadanía, en función del tema sectorial a tratar o, en su caso, del ámbito territorial en el que las mismas se desplieguen; y, en tercer lugar, las consultas ciudadanas abiertas de carácter local sobre políticas públicas o decisiones públicas de especial relevancia, reguladas en el artículo 82, cuya recepción de los votos se podrá proyectar hasta un máximo de quince días consecutivos o alternos, según acuerdo plenario motivado y los resultados de las consultas no tendrán «en ningún caso carácter vinculante para el gobierno local. No obstante, si la decisión final se apartara de los resultados de la consulta abierta, se deberán motivar expresamente las causas que justifican tal acuerdo» (artículo 82.8).

2.3.17. Región de Murcia

De la comunidad autónoma murciana centraremos nuestra atención en la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tras su reforma con la Ley 7/2016, de 18 de mayo.

La Exposición de motivos de esta ley recoge que, en materia de participación, la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia dispone expresamente que la Comunidad Autónoma, en el ámbito de su competencia, velará por facilitar la participación de todos los murcianos en la vida política, económica, cultural y social de la Región (artículo 9.dos.e). Por ello concluye que el «derecho de participación debe ser un criterio transversal de actuación de la Administración regional que permita a los ciudadanos y a la sociedad civil opinar, debatir, argumentar, formular propuestas y colaborar en los asuntos públicos». Además, añade que el fomento de «la participación activa contribuye a la mejora e impulso de la cultura democrática de una sociedad, al tiempo que acerca a los ciudadanos a la gestión de las políticas públicas mediante su implicación en la toma de decisiones, enriqueciendo sus propuestas e iniciativas y generando una mayor eficacia en la acción política del Gobierno de la Región».

La ley objeto de estudio instaura como principio el de participación ciudadana, disponiendo que la Administración regional fomentará el derecho de los ciudadanos a formular sugerencias, observaciones, reclamaciones y quejas en relación con la prestación de los servicios públicos, así como a ser consultados sobre el grado de satisfacción respecto a los mismos. Pero la pretensión de esta ley es «pasar de los

principios a los hechos, en la conciencia de que la transparencia y la participación no deben ser meros principios programáticos que guíen el actuar de la Administración, sino que han de plasmarse en derechos concretos de los ciudadanos y en obligaciones específicas de la Administración, así como en instrumentos que permitan tener un mejor conocimiento sobre las instituciones públicas y ejercer un control más severo sobre las mismas».

En cuanto a su contenido normativo, la ley se estructura en cinco títulos: el título I regula su objeto, las definiciones de los conceptos más relevantes de esta ley, así como sus principios inspiradores; el título II es el relativo a la transparencia de la actividad pública, y el título III, foco de nuestro estudio, desarrolla el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, estableciendo medidas de fomento (artículo 31) e instrumentos (artículo 33) para articular tal participación, entre los que destacan las iniciativas ciudadanas, como medio para solicitar a la Administración regional el inicio de procedimientos de regulación o de actuación sobre cualquier tema que resulte de interés para los mismos. Es de destacar que la ley de reforma 7/2016 disminuye el número de firmas exigidas de 6.000 a 2.000 para facilitar esta actuación ciudadana. En la norma encontramos, además, un Censo de participación ciudadana de la Región de Murcia (artículo 32) en el que se podrán inscribir todos los ciudadanos y entidades que deseen participar en los asuntos públicos de la Administración regional. El título IV es el referente a la organización y el fomento de la transparencia y la participación ciudadana en la Administración regional, del que destacamos que la ley de modificación (7/2016 ya citada) incorpora un nuevo capítulo IV que regula el Consejo Regional de Participación Ciudadana (artículo 40 bis), el cual se configura como un «instrumento de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada en la configuración y desarrollo de las políticas públicas regionales en materia de participación ciudadana». Por último, en el Título V se regula su régimen sancionador.

2.4. La participación a nivel local

La participación ciudadana a nivel local tiene su raíz, su núcleo de fundamentación, en el concepto de autonomía local, el cual se configura por la jurisprudencia

constitucional³⁵³ como el derecho de las ciudadanas y ciudadanos de los municipios a participar mediante órganos propios en los asuntos de competencia de las localidades, en el respeto al principio de unidad estatal (SSTC 32/1981, 84/1982, 27/1987, 170/1989, 33/1993 y 385/1993)³⁵⁴.

No cabe duda de que es importante generar un marco específico en el ámbito normativo que favorezca la creación, desarrollo y consolidación de los diferentes mecanismos de participación como derecho ciudadano en la esfera local. Nos referimos a la estrategia normativa, la cual supondría la creación de un instrumento normativo que regule y establezca mecanismos estables y formales de interrelación entre ciudadanía y gobierno local. Ello se plasma en documentos legislativos diversos o en un Reglamento de Participación Ciudadana (en adelante RPC), en el que quedarían recogidos los instrumentos que establece el Régimen Local u otros creados por los propios municipios, pues poseen competencia general sobre los asuntos locales³⁵⁵. Entre otras cuestiones, en un RPC estándar se regulan las formas de relación entre la Administración y la ciudadanía, se reconocen determinados derechos (de petición, de iniciativa, de intervención en los Plenos Municipales, etc.), se estructura el conjunto del sistema estable de participación y se establecen los cauces reglados a través de los cuales se puede llevar a cabo la participación en el municipio³⁵⁶. El objetivo de tales reglamentos no debe ser otro que el de favorecer la participación ciudadana municipal y ser un elemento dinamizador, y no burocratizar o politizar la participación, pues estarían impidiendo en realidad que el ámbito municipal fuera un escenario privilegiado para la democracia local³⁵⁷. Por ello destacamos que en gran cantidad de municipios se han generado reglamentos de participación ciudadana en los últimos tiempos ya que, dependiendo de la tradición participativa de la localidad, o bien se han desarrollado los primigenios de los años 80 y 90³⁵⁸, o bien son de nueva creación por el impulso de la

³⁵³ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática, *op. cit.*, p. 173.

³⁵⁴ García Aranda, S.; La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *Revista de Derecho UNED*, 18, 2016, pp. 225-251.

³⁵⁵ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, *op. cit.*, pp. 114-119.

³⁵⁶ Parés, M. y Resende, P.; “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”, *op. cit.*, p. 79.

³⁵⁷ Ruíz-Rico Ruíz, C.; “Los Ayuntamientos ante la regeneración democrática tras la reforma de la Administración Local”, en R. Tur Ausina (dir.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson S. L., Madrid, 2016, pp. 272-273.

³⁵⁸ Ganuza Fernández, E.; “La democracia participativa: la experiencia de los presupuestos participativos en Córdoba”, en T. R. Villasante, y F. J. Garrido (coords.), *Metodologías y presupuestos participativos*, Iepala, Madrid, 2002, p. 188.

participación ocasionado por la coyuntura histórica reciente. En este sentido, en los años ochenta un gran número de municipios elaboraron los marcos jurídicos necesarios para llevar a cabo actuaciones participativas, cristalizados en los RPC³⁵⁹.

Castel Gayán advierte que algunos reglamentos municipales de participación ciudadana de última generación han optado por el reconocimiento de un área de participación ciudadana, que debe obedecer en todo momento al concepto de transversalidad y que será tenida en cuenta por las distintas áreas municipales en el ejercicio de sus funciones y en la atención a las demandas e intereses ciudadanos³⁶⁰. En cualquier caso, si atendemos a la morfología de los RPC, y siguiendo a Navarro Yáñez, coincidimos en observar que los mecanismos que habitualmente regulan son los siguientes³⁶¹:

- Intervención en plenos o comisiones informativas
- Fórmulas de iniciativa ciudadana
- Órganos de desconcentración
- Consulta popular
- Consejos sectoriales

En suma, los reglamentos de participación ciudadana recogen instrumentos que, «más que asegurar capacidad de influencia a la ciudadanía, garantizan el derecho de consulta por parte de ésta»³⁶².

Por último debemos indicar que, además de los RPC, algunos municipios han desarrollado también otros instrumentos normativos (Ordenanzas Municipales, Decretos) con efectos sobre aspectos relacionados con la participación de la ciudadanía en la esfera pública local³⁶³.

³⁵⁹ Cabe apuntar que en 1979, en Córdoba, se aprueba el primer Reglamento de Participación Ciudadana en España, lo cual puede ser un argumento consistente frente a los que acusan a los impulsores de la participación ciudadana en España como seguidores de una moda o corriente, cuando lo cierto es que elementos de democracia participativa se han ido produciendo desde la vuelta a la democracia al final de la década de los setenta del siglo XX, pese a que quepa reconocer que hubo épocas posteriores de menor impulso social de la participación, de manera que en la gran mayoría de poblaciones no se desarrolló gradualmente.

³⁶⁰ Castel Gayán, S.; La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 312, 2010, pp. 181-206.

³⁶¹ Navarro Yáñez, C. J.; *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 73.

³⁶² *Ibidem*, p. 74.

³⁶³ Parés, M. y Resende, P.; “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”, *op. cit.*, p. 79.

2.5. Evaluación normativa en materia de participación ciudadana

La profesora Enriqueta Expósito considera que el constituyente reguló la materia de los canales directos de participación política con «cautela y desconfianza», rodeándolos de una rigidez extrema en su activación o negándoles un alcance pleno acorde a su naturaleza³⁶⁴. Ello contrasta con la corriente surgida en los últimos años en los que se constata un interés por parte del legislador en corresponder a un nuevo impulso participativo de la ciudadanía. Sobre esta cuestión las nuevas normas estatutarias vinculan al poder público con extrema intensidad puesto que, además de la reproducción del mandato contenido en el 9.2 CE, los Estatutos resaltan, como gran novedad y «pórtico para el desarrollo legislativo», la obligación de los poderes públicos de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico (artículos 15.3 EAAr, 43 EACat, 9.4 EACV, 10.3.19 EAAnd y 15 EAIB)³⁶⁵. Ahora bien, aunque en el ámbito autonómico se han elaborado algunas normas que profundizan de forma exhaustiva en la regulación de la participación ciudadana, reconociendo diversos derechos e instrumentos, introduciendo importantes novedades jurídicas que tratan de favorecer la participación ciudadana y adoptando una visión amplia de la política participativa, lo cierto es que otras leyes son extremadamente limitadas. Ello es el reflejo de un sistema políticamente descentralizado y que en la práctica implica que la participación ciudadana, como derecho que entronca directamente con el principio democrático, «no recibe el mismo tratamiento, pudiéndose configurar diecisiete modelos de participación ciudadana, algunos de ellos claros «modelos a la baja»³⁶⁶.

Incluso en los ámbito regulatorios más generosos hay que indicar que, del mismo modo, se han tratado de establecer escapatorias legales, dentro de la normativa analizada, para no entregarse por completo al fomento de las actuaciones encaminadas a privilegiar las iniciativas participativas de los ciudadanos sobre las representativas de los cargos electos, lo que denota una clara desconfianza del legislador en la capacidad de la ciudadanía en el mejor gobierno de la cosa pública. Es un equilibrio difícil de

³⁶⁴ Expósito, E.; Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa, *op. cit.*, p. 370.

³⁶⁵ Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, S.; El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo, *op. cit.*, p. 18.

³⁶⁶ Castel Gayán, S.; El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa, *op. cit.*, p. 852.

establecer puesto que, en teoría, son ámbitos que compiten, aunque lo cierto es que el escenario ideal es aquel en el que se complementan políticas de democracia directa con políticas de democracia representativa.

Haciendo un análisis constitucional, Corchete Marín señala que el artículo 9.2 CE, como mandato a los poderes públicos para promover las condiciones que permitan que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, así como la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, debería marcar, en consonancia con el artículo 1.1 CE, otra forma de entender la participación ciudadana en el actual contexto sociopolítico, en la medida en que ambos preceptos ofrecen un contenido de gran riqueza material que, sin embargo, no ha contado, fundamentalmente desde el ámbito de los derechos de participación, con un desarrollo ajustado a los tiempos. Por ello Corchete Marín considera que el juego conjunto de ambos preceptos constitucionales debería marcar el eje de una relectura constitucional en clave democrática, no solo eliminando las barreras existentes en relación con determinados mecanismos participativos, sino impulsando y garantizando otras formas más novedosas para ser ejercidas de manera más continua³⁶⁷.

Y es que al establecer unos mecanismos participativos, con el sustento que supone su apoyo legal, se producen unas bases para el desarrollo futuro de políticas participativas. Pero al no ser tajantes en la regulación, también lo que se consigue es regular estos ámbitos con la flexibilidad suficiente para ser ignorados con el paso del tiempo, como si se considerase este impulso participativo como una moda que, supuestamente, desaparecería de la mano de la recuperación económica. Por ejemplo, si atendemos a la LTBG, en principio es positivo que se regule sobre esta materia. Pero esta ley es considerada de corte propagandístico, con avances verdaderos muy escasos, por lo que se ha elaborado más a corriente de la moda de la transparencia y el buen gobierno que a un desarrollo efectivo de la cuestión³⁶⁸.

Es un equilibrio complicado porque, efectivamente, la regulación del fomento de la participación ciudadana requiere una técnica normativa caracterizada por el reconocimiento de cláusulas habilitantes, es decir, una configuración flexible y abierta.

³⁶⁷ Corchete Marín, M. J.; “Nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno”, *op. cit.*, p. 271.

³⁶⁸ Sánchez de Diego Fernández de la Riva; “El principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Congreso, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 301.

Ello implica una importante dificultad en la medida en que las obligaciones jurídicas en que deriva la regulación de la participación ciudadana se deben centrar en canales incentivos y normas promotoras porque de lo contrario se caería en una procedimentalización de la participación ciudadana, cuando lo que requiere la puesta en marcha de experiencias e instrumentos eficaces es cierta flexibilidad. Esto no quiere decir que la Ley se convierta en una carta de principios y declaraciones vacías sin eficacia alguna, sino que su regulación debe dirigirse a la ordenación de canales con una concreción relativa que permita esa flexibilización en su aplicación. Esta armonía es, sin duda, uno de los retos a los que se enfrenta el legislador³⁶⁹.

Para evitar que la teoría que asimila la participación a una moda se haga efectiva conviene solicitar de los poderes públicos una mayor y más completa regulación de la participación ciudadana, así como impulsar y desarrollar todos los mecanismos posibles desde el ámbito local, hasta el respaldo que supone el marco normativo estatal. Por tanto, se requiere que se impulse en mayor medida la creación o actualización de reglamentos de participación ciudadana a nivel local y una mayor, más extendida y más actualizada, regulación autonómica que desarrolle ámbitos no incluidos en la necesaria regulación estatal. Por todo ello se concluye que en los últimos años se han dado pasos hacia adelante en lo que a la regulación de la participación se refiere, pero que sería recomendable continuar en esa línea para fijar unas bases sólidas sobre las que asentar nuevos proyectos de políticas públicas sustentadas en la participación ciudadana.

2.6. Análisis de la participación ciudadana desde la perspectiva de otros países

2.6.1. Perspectiva jurídica

Ya hemos indicado con anterioridad que la normativa sobre participación ciudadana se nutre de referentes existentes en otros países. Hemos indicado que el artículo 9.2 CE está inspirado en el artículo 3 de la Constitución italiana, así como la influencia de la Constitución portuguesa en la redacción del artículo 23 CE.

En el ámbito de la participación ciudadana es obligado el estudio, en primer lugar, del modo en que se desarrolla en el país helvético. La combinación entre federalismo y

³⁶⁹ Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, S.; El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo, *op. cit.*, p. 21.

mecanismos de democracia directa convierte a Suiza en un «laboratorio democrático»³⁷⁰. De hecho su constitución fue de las pioneras en abordar a fondo la cuestión participativa puesto que los mecanismos participativos que incorpora sobre la participación ciudadana directa no se basan en meros principios, ni simplemente en su catalogación como un derecho, sino mediante la regulación de mecanismos participativos (referéndum y la iniciativa legislativa popular). En concreto en sus artículos 138, 139, 139a y 139b regula particularmente dos modalidades de iniciativas populares para reformar la Constitución³⁷¹. El referéndum obligatorio queda establecido en el artículo 140 y la modalidad de referéndum facultativo se encuentra en el artículo 141.

Otras constituciones estudiadas muestran una regulación proclive a la participación ciudadana. Es el caso de la Constitución colombiana, cuyo artículo primero ya define al país como «Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista». Por su parte los artículos 3, 40 y 103 señalan los instrumentos que concretan el derecho subjetivo de los ciudadanos a la participación, que están estrechamente conectados con la radicación de la soberanía en el pueblo: (i) el voto, (ii) el plebiscito, (iii) el referendo, (iv) la consulta popular, (v) el cabildo abierto, (vi) la iniciativa legislativa y (vii) la revocatoria del mandato. Según lo destacó la Corte Constitucional de Colombia desde sus primeras sentencias, tales mecanismos promueven «la participación libre e igualitaria de cada miembro de la comunidad política»³⁷². En ellos se encuentra el reconocimiento de la participación ciudadana como un derecho y, a su vez, como un deber constitucional, que incorpora la facultad del ciudadano de «coadyuvar» en el poder y en las denominadas formas de participación democrática, así como su deber de participación en la vida política, civil y comunitaria del país³⁷³.

Por su parte, el texto constitucional sueco de 1974 señala que el Gobierno, en la preparación de sus asuntos, «dará oportunidad a cualesquiera asociaciones e individuos,

³⁷⁰ Soto Barrientos, F.; La democracia como forma de Estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución suiza, *Estudios Constitucionales*, Año 10, N° 1, 2012, pp. 373-402.

³⁷¹ Constitución Federal de la Confederación Suiza del 18 de abril de 1999.

³⁷² Robledo Silva, P.; “Una mirada a la mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá”, en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 333-334.

³⁷³ Sánchez Torres, C. A.; *Derechos e Instituciones Electorales en Colombia*, Biblioteca Jurídica Dike, Bogotá (Colombia), 2006, p. 389.

en la medida en que sea preciso, para que puedan exponer su parecer» (artículo 2 del Capítulo 7); establece que «se podrán encomendar funciones administrativas a sociedades, asociaciones, comunidades o fundaciones» con reserva de la ley para aquellos casos en que tales funciones impliquen el ejercicio de autoridad pública (artículo 6 del Capítulo 11). Con menor carga progresista, la Constitución griega de 1975 señala en su artículo 5 el derecho de toda persona a «participar en la vida social, económica y política del país»³⁷⁴.

Calvo Vérguez señala que en Europa la cuestión relativa a la participación ciudadana lleva preocupando a los estudiosos de la materia desde hace más de dos décadas. Incluso cabría aludir a la existencia de diversas reformas legislativas articuladas en este sentido. Es el caso, por ejemplo, de la Ley de la Democracia de Proximidad, aprobada en Francia por la Asamblea Nacional en 2002, de la *Local Government Act*, elaborada en el Reino Unido por el gobierno británico hacia el año 2000, o de la reforma legislativa sobre Dualismo y Democracia local, articulada en Holanda en el 2002. Se trata de un conjunto de reformas destinadas a modificar en determinados aspectos las relaciones existentes entre las Administraciones locales y la ciudadanía, proponiendo la adopción de nuevos mecanismos de relación entre los gobernados y los gobernantes mediante el empleo de diversos instrumentos participativos³⁷⁵.

2.6.2. *Perspectiva de los mecanismos participativos*

Llegados a este punto queremos dar una muestra del modo en el que se aborda la cuestión de la participación ciudadana no solo en Derecho comparado, sino las novedosas experiencias participativas que se desarrollan en otras latitudes para contrastar el nivel de desarrollo participativo y los modos innovadores en los que cristalizan estas orientaciones de democracia participativa. Así, destacamos que ya desde los años setenta, en Alemania se conocían las *planungs-zellen* (células de planificación), y en Dinamarca se instaló en 1986 el *Teknologi-radet* (Consejo tecnológico), una institución fuera del parlamento basada en la participación ciudadana y que debate sobre las consecuencias sociales de las nuevas tecnologías, como los organismos modificados genéticamente. En 1995 Francia creó la *Commission Nationale*

³⁷⁴ Sánchez Morón, M.; *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, op. cit., p. 89.

³⁷⁵ Calvo Vérguez, J.; *La experiencia de los presupuestos participativos en los entes locales*, Dykinson, Madrid, 2011, pp. 18-19.

du Débat Public para facilitar la participación ciudadana en cuestiones referidas al medioambiente e infraestructuras³⁷⁶. Estas iniciativas participativas, como señala van Reybrouck, hacen gala de un gran dinamismo y capacidad de adaptabilidad al entorno social, como muestra el hecho de que tengan incidencia en aspectos urbanos, destacando el caso de Nueva York que permitió que sus habitantes participaran durante dos días en las deliberaciones sobre el nuevo uso que debía darse a la Zona Cero³⁷⁷.

Una experiencia llamativa y que puede ser de interés traer a este estudio es el de la «silla vacía» de Ecuador. Tal experiencia se encuentra contemplada constitucionalmente en el artículo 101 de la Constitución de la República del Ecuador³⁷⁸, estableciéndose en ella la obligación de que las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es decir, el ámbito municipal, sean públicas, garantizando así la transparencia de las discusiones y las decisiones a las que se llegue. Pero lo innovador es la creación de la figura de la silla vacía, la cual estará presente en todas las sesiones, y que podrá ser ocupada por un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, y todo ello con el objetivo de brindar una posibilidad de participación ciudadana directa sobre los temas a ser tratados, a fin de exponer sus criterios para que sean valorados por los miembros de los gobiernos municipales a la hora de tomar una decisión sobre los temas debatidos. La silla vacía concebida como mecanismo de participación ciudadana podría ser calificada como un «experimento participativo a nivel local», mediante el cual se configura un gobierno participativo a través de mecanismos no electorales que permiten la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos³⁷⁹.

En México, a diferencia de algunos otros países de la región, poco o casi nada es lo que se ha incursionado en mecanismos de participación ciudadana, elementos constructores de la democracia participativa. Estos esfuerzos se han centrado más en el

³⁷⁶ En el sitio web <https://participedia.net/> puede encontrarse información sobre cientos de proyectos de participación de los últimos años.

³⁷⁷ van Reybrouck, D.; *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia* (M. Mabres, Trad.), op. cit, p. 129.

³⁷⁸ Artículo 101: *Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.*

³⁷⁹ Martínez Moscoso, A.; “La silla vacía como forma de participación ciudadana directa en los gobiernos locales del Ecuador. El caso del municipio de Cuenca (2009-2013)”, en R. Bañón Martínez y R. Tamboleo García, *La modernización de la política y la innovación participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014, pp. 136-147.

ámbito local y, salvo honrosas excepciones, no han pasado de ser meras propuestas de regulación normativa³⁸⁰.

En Alemania destacamos el caso de la ciudad de Essen, por sus ya tradicionales iniciativas participativas. Al punto que incluye a los más pequeños a través de un «Parlamento infantil», que puede explicarles a los concejales y a la oficina municipal de juventud cuáles son las verdaderas necesidades a esas edades³⁸¹.

Respecto del Reino Unido, destacamos la proliferación de los jurados ciudadanos, que son un mecanismo local de toma de decisiones que permite involucrar a los ciudadanos en debates que afectan a su propia comunidad. Su tamaño y sus mecanismos de reclutamiento les hacen especialmente apropiados para consultas locales. Los jurados ciudadanos británicos se basan en las células de planificación alemanas y en los jurados ciudadanos norteamericanos desarrollados por el *Jefferson Center*, pero tienen algunas características particulares. Como en los otros lugares, la idea básica es consultar una política concreta a un grupo de ciudadanos elegidos al azar, a quienes se da la información necesaria para que saquen sus propias conclusiones³⁸².

³⁸⁰ Corzo Sosa, E.; “Partidos políticos e instituciones de democracia participativa en México, con especial referencia a la revocación del mandato y a la iniciativa ciudadana” en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 359-360.

³⁸¹ Horstkotte, H.; *¿Tenemos que reinventar la política municipal? Participación de los ciudadanos, política municipal y administración moderna en Alemania*, op. cit., pp. 1-3.

³⁸² Delap, C.; “Jurados ciudadanos en el Reino Unido”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 176-177.

CAPÍTULO III. LOS OBSTÁCULOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las tribus indias medían su fuerza en función de la fuerza de sus enemigos. Cuanto más poderoso era su contendiente, mayor gloria y fortaleza merecía la tribu. De la participación ciudadana podemos decir, ajustándonos a esos parámetros, que sin lugar a dudas tiene una importancia desorbitada. Son muchos los obstáculos que tiene que salvar para que la ciudadanía efectivamente cumpla con sus deberes anejos de participación política. E, incluso, cuando estos obstáculos son superados y se llega a una implantación de mecanismos participativos en los que la ciudadanía ejerce su protagonismo democrático, aparecen nuevos inconvenientes, como el hecho de que se les dé un uso instrumental por parte de los líderes políticos, en el sentido de que parecen ponerlas en marcha cuando políticamente les interesa y en cambio se olvidan de ellas cuando por alguna razón no les conviene³⁸³.

En cualquier caso, iremos desgranando a lo largo de las próximas páginas algunos de los obstáculos más relevantes, todos ellos con un componente político claro. Los económicos, que tienen una incidencia también manifiesta, exceden nuestra labor

³⁸³ Blanco, I. y Brugué, Q.; “Inclusividad democrática e inteligencia colectiva ¿la gobernanza participativa como respuesta?”, en E. Raya Lozano, M. Á. Espadas Alcázar y M. Aboussi, M. (coords.), *Inmigración y ciudadanía activa: Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*, Icaria, Barcelona, 2013, p. 31.

investigadora, pese a lo cual referenciaremos, por si se desea un mayor estudio de la cuestión, trabajos como el de Frederick Solt basado en encuestas realizadas en diferentes países ricos, mediante el que pudo sostener que la desigualdad de ingresos conduce a que la clase media se desentienda de la política. Concluía que con la desigualdad se debilitan el interés, la participación o el compromiso por un partido³⁸⁴.

Lamentablemente los elementos que desestabilizan las posibilidades participativas, y por ende los pilares democráticos de las sociedades, «gozan de buena salud»³⁸⁵. Al punto que relevantes ensayistas políticos hablan claramente de la necesidad de recomponer nuestra democracia. Ramón Jáuregui llega a considerar que «nuestro edificio democrático se tambalea»³⁸⁶. El problema de base es que son muchos los elementos que entran en juego al mismo tiempo, pero si hubiera que destacar uno, el elemento que más daño hace a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos ese sería la corrupción. Tiene unos efectos demoledores en la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, por lo que aleja de cualquier interés en participar al ciudadano. Pese a ello, no solo se debe cargar de responsabilidad al mal actuar de determinados políticos. Hay otros elementos que tienen una incidencia también decisiva porque, como afirma Vallès, indicar que la corrupción invade toda la vida política resulta injusto. De ahí que considere que:

«La honradez suele acompañar a la gran mayoría de las actuaciones públicas. Ello da más motivo para reprimir con energía todas las conductas contaminadas por la corrupción. En todas sus variantes. Cuando esta contaminación se produce, a menudo hay que buscar sus raíces en actitudes sociales externas a la propia acción política. Habrá que cuidarse, pues, de no lanzar la primera piedra retórica contra la política sin proceder a un examen de conciencia ciudadana. Porque de esta imprescindible reflexión sobre las conductas de todos -en lo empresarial, en lo laboral, en lo familiar, en lo social- debe surgir la prevención más efectiva de la corrupción política»³⁸⁷.

³⁸⁴ Solt, F.; Economic Inequality and Democratic Political Engagement, *American Journal of Political Science*, 52, 1, 2008, pp. 48-60.

³⁸⁵ Corneille, P.; *Le menteur: comédie*, Librairie Larousse, París, 1933.

La frase “Los muertos que vos matáis gozan de buena salud” no es de «La venganza de don Mendo» de Pedro Muñoz Seca, ni tampoco de «Don Juan Tenorio» de José Zorrilla, pese a que tradicionalmente se ha atribuido indistintamente a estas obras su origen. En realidad la génesis de la expresión procede de la comedia «Le menteur» escrita en el siglo XVII por Pierre Corneille: “Les gens que vous tuez se portent assez bien”. La reelaboración y asimilación al español devino en los dos versos anteriormente citados: “*Los muertos que vos matáis / gozan de buena salud*”.

³⁸⁶ Jáuregui, R.; *El país que seremos. Un nuevo pacto para la España posible*, Ed. Turpial, Madrid, 2014, pp. 47-48.

³⁸⁷ Vallès, J. M.; “Corrupción”, en J. M. Vallés y X. Ballart (eds.), *Política para apolíticos: Contra la dimisión de los ciudadanos*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2012, p. 44.

Y es que la capilaridad de la corrupción puede infectar de cinismo a una sociedad entera tanto en el ámbito de lo privado como en el de lo público³⁸⁸. A este respecto nada más certero que las palabras del insigne y recordado profesor Francisco Tomás y Valiente:

«Es hipócrita la dicotomía entre sociedad civil sana y poder político corrupto, en primer lugar porque la corrupción se instala en la coincidencia de los más viles y encanallados elementos de una y otro, y en segundo lugar porque ni aquélla es del todo inocente ni todo el poder público está en manos de corruptos»³⁸⁹.

De ahí que Jiménez de Parga considere que los remedios para acabar con la corrupción no llegarán a buen puerto si se olvida que todo va a depender de un reforzamiento de la ética individual y colectiva³⁹⁰.

Por otra parte, destacamos que uno de esos otros elementos que anunciábamos es la pasividad política de los ciudadanos, por ello la cultura política en nuestro país se ha definido como de baja intensidad. La falta de concienciación y organización en la sociedad es la principal causa del déficit de participación ciudadana. Así, destaca la apatía política de los españoles y su débil implicación política. Los autores basan estas características tanto en elementos históricos como en el modo en el que se desarrolló la transición política en los años 70, debido a que los pactos y acuerdos se realizaron entre las elites políticas que lideraron el cambio de un régimen dictatorial a, tras la muerte de Franco, un régimen democrático. El hecho de que este cambio fuera producto de acuerdos consensuales entre los líderes de los grupos políticos excluyó notablemente la participación política de las masas en un periodo en el que dicha participación habría sido clave para la revitalización de la cultura política. Esta situación dotó de normalidad a la convicción ciudadana de que la política era un coto cerrado en el que actuaban los políticos profesionales, consideración de profesional de la política que introduce Max Weber indicando que quien vive «de» la política es un político profesional, no así quien vive «para» la política. Obviamente la diferencia en la preposición no se queda en un mero matiz lingüístico:

³⁸⁸ Muñoz Molina, A.; *Todo lo que era sólido*, Seix Barral, Biblioteca Breve, Barcelona, 2013, p. 82.

³⁸⁹ Tomás y Valiente, F.; *Obras completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, vol. III, p. 2355.

³⁹⁰ Jiménez de Parga, M.; La corrupción en la democracia, *Claves de razón práctica*, 29, 1993, pp. 8-17.

«La diferencia entre el vivir para y el vivir de se sitúa en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive de la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos; vive para la política quien no se halla en ese caso»³⁹¹.

En esta línea Klaus von Beyme afirma que «cuanto mayor es la necesidad de vivir de la política tanto más grave es el riesgo de querer vivir bien de la política»³⁹². Sin embargo, siendo lo ideal el vivir «para» la política, con la independencia que da el tener medios propios de subsistencia, en la sociedad actual no siempre sucede de ese modo ni, aun existiendo medios suficientes, se elimina la posibilidad de que se den corruptelas en políticos de cualquier situación económica. Laporta llega a afirmar que, en mayor o menor grado, siempre existirá la corrupción en las sociedades humanas³⁹³, de manera que la cuestión para este autor no es si existe o no, o el modo de erradicarla, sino el grado de corrupción existente y el intento de disminuirlo. De ahí que esa diferenciación entre profesionales de la política carece de relevancia para los ciudadanos. Todos son susceptibles de caer en las garras de la corrupción. Su «profesionalidad», en este caso, no es un adjetivo que denote ninguna característica positiva para la ciudadanía. En consecuencia, esa perspectiva, verdaderamente pesimista de la concepción de los políticos y de la política en general, ha calado en la sociedad al punto de que la política ha llegado a suscitar rechazo y lejanía puesto que un amplio sector de los ciudadanos la concibe en términos de desconfianza, indiferencia y aburrimiento, lo que sazonado con periódicos escándalos de corrupción de los dirigentes políticos agrava esta sensación entre los ciudadanos. Conviene destacar que el descrédito afecta no ya a partidos o políticos concretos, sino a los políticos y a la política en general. A esa visión negativa de la política le han dado forma autores como Paul Valéry que incluso decía que «la política es el arte de impedir que la gente se entrometa en lo que le atañe»³⁹⁴.

Podría argumentarse que estos sentimientos de desinterés y desconfianza hacia los dirigentes políticos no son exclusivos de nuestro país ya que son compartidos, en parte, por otros países de nuestro entorno. Sin embargo el rasgo distintivo de España sería la

³⁹¹ Weber, M.; *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1967, p. 96.

³⁹² Beyme, K. v.; *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1995, p. 94.

³⁹³ Laporta, F. J.; “La corrupción política: introducción general”, en F. J. Laporta y S. Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997, p. 35.

³⁹⁴ Garrorena, A.; “Democracia, participación y representación. La crisis actual de la democracia representativa”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 92.

menor disposición para la movilización y por los menores niveles de participación. La implicación en organizaciones políticas o sociales y el compromiso en actividades participativas se han mantenido bajos desde el comienzo de la Transición. Como muestra cabe indicar que la afiliación a los sindicatos es, junto con la de Italia, una de las más bajas de Europa y que la afiliación a los partidos políticos es también sumamente reducida.

En cuanto a la participación de los españoles en la política ésta se realiza en niveles inferiores a las de otras sociedades democráticas ya que la participación electoral media se sitúa entre las más bajas de Europa. El absentismo electoral, por lo tanto, será una de las consecuencias de la que traen causa todos estos elementos que obstaculizan la participación de los ciudadanos. Esta baja participación en la esfera política ha llevado a considerar que con el paso de los años ese desinterés y desapego por lo concerniente a los asuntos comunes llevaría a una crisis participativa aún mayor. Afortunadamente los estudios llevados a cabo muestran que los españoles prestan un creciente interés por los asuntos políticos en los últimos años de modo que la atención sobre la política no ha disminuido desde los años ochenta, sino que se ha mantenido estable. En consecuencia se observa que los ciudadanos más jóvenes presentan la misma propensión a participar en, por ejemplo, manifestaciones y huelgas, que las generaciones que les preceden y revelan una predisposición similar en otros ámbitos de participación política. Los estudios con respecto a la cultura política de España, más concretamente en su vertiente de participación política, lo que vienen a contradecir es que la democracia no ha producido una generación especialmente inactiva, pese a que parte de los resultados obtenidos indican que los jóvenes tienen un especial desapego hacia importantes aspectos de la política. Estos muestran una relación de distancia con ella, pero no varía mucho de la que podían tener generaciones precedentes ya que tanto unas como otras no se han caracterizado por generar movimientos asociacionistas que privilegien una acción ciudadana conjunta en los asuntos que nos conciernen, de modo que entre todos lo que se ha generado es una convicción de que existe una «clase política» que se encarga de debatir y llevar a cabo los asuntos políticos. Se tiene un concepto de esa «clase» bastante negativo en cuanto a que no se la reconoce como cercana a los problemas reales de la ciudadanía. Se deja que resuelvan entre ellos, los propios políticos, los asuntos políticos ya que se les considera profesionales de ello. Pero ese dejar hacer ha venido motivado, también, por la propia clase política. No es un descargo de la ciudadanía en cuanto a que, como hemos manifestado, no se ha preocupado en

demasía por los asuntos públicos, pero hay que subrayar que los dirigentes políticos tradicionalmente se han encargado de desalentar esta participación. En el plano político institucional, las clases dirigentes han visto siempre con desconfianza el incremento de participación porque consideraban carentes de la preparación necesaria a los ciudadanos para abordar las cuestiones públicas, derivando en la cuestión de la profesionalización política e, incluso, en la tecnocracia. Sobre ello García Santesmases sostiene que la «oligarquización» política, la tecnocracia económica y la despolitización ciudadana han ido disociando la democracia de la participación³⁹⁵. Y ello se entrelaza con otro de los obstáculos a la participación, en este caso en el ámbito local, que es la fuerte concentración del poder en la figura del alcalde. La participación ciudadana cuestiona donde reside el poder orgánico e institucional y, por tanto, resulta poco compatible con dinámicas que pretenden continuar concentrando las decisiones en pocas manos, o no confían realmente en la colaboración, en las relaciones simétricas entre personal técnico, gobernantes y ciudadanía³⁹⁶. Cuando en realidad la política es un asunto de todos ya que en una democracia no hay expertos incontestables³⁹⁷.

Para desincentivar la participación, a todo lo expuesto, añadían los políticos la sospecha de una más que posible actuación interesada y particular de los ciudadanos, siendo los políticos los garantes de la atención global y colectiva de los asuntos. Argumento este que se les volvió en contra al tener la consideración de grupo específico por parte de la ciudadanía, grupo que vela única y exclusivamente por sus intereses y no por el bienestar general. Por último sostenían que una permanente actuación ciudadana en los asuntos políticos paralizaría el sistema y sería contraproducente política y económicamente.

Por la confluencia de los elementos que contravienen las bondades de la participación ciudadana se nos presenta un escenario de desafección profunda por todo lo relacionado con la política. Es más, la gravísima crisis económica iniciada en la primera década del siglo XXI³⁹⁸ produjo un escenario diferente en el que los populismos trataron, y tratan, de abanderar el descontento de la ciudadanía con promesas de mayor participación. La ideología queda en un segundo plano y se trata de

³⁹⁵ García Santesmases, A.; *Ética, política y utopía*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001, p. 37.

³⁹⁶ Grau, A., Soria, E., Martín Cubas, J. y Montalbá, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, op. cit., p. 20.

³⁹⁷ Innerarity, D.; *La política en tiempos de indignación*, op. cit., p. 23.

³⁹⁸ Para un estudio económico detallado del proceso que llevó a la crisis mundial mencionada ver: Rajan R. G.; *Grietas del sistema: por qué la economía mundial sigue amenazada* (B. Ribera de Madariaga, Trad.), Ediciones Deusto, Bilbao, 2011.

contraponer mensajes de oposición que polarizan a la ciudadanía. El escenario que se plantea es el de una democracia sin partidos políticos, en la que el lugar de aquellos será ocupado por los «intereses organizados», actualizando y revisitando de esta manera los postulados de Daniel Bell³⁹⁹.

Mejor hubiera ido si con ocasión de la crisis, y aprovechando que la gente habla de política más que nunca⁴⁰⁰, y que trata de informarse más y mejor sobre la política, se hubieran empleado armas adecuadas para eliminar los obstáculos a la participación y no abonar el terreno a la demagogia y el retroceso democrático. Y así el tradicional desinterés del español por la política habría dejado paso a la aparición de un nuevo ciudadano resultante de la crisis, el ciudadano formado e instruido en el aspecto político cuyos problemas políticos no le son ajenos y que trata de que su voz se haga notar más allá de los ámbitos convencionales de participación electoral cada cuatro años. Con el fomento de una participación ciudadana responsable se está a tiempo de revertir la situación, pero para ello se requiere identificar los obstáculos que impiden el progreso de esa mejor participación, informada y responsable, sustento indispensable de una democracia sana y de calidad.

3.1. La corrupción y sus efectos secundarios

Un obstáculo fundamental a la participación ciudadana, que además alimenta a otros que también la obstaculizan, es la corrupción. Corrupto es el comportamiento ilegal de aquel que ocupa un papel en la estructura administrativa⁴⁰¹. En el campo de la política, el corrupto «sucumbe a la tentación de mezclar lo público y lo privado y se aprovecha privadamente de los beneficios de su vida pública. O no es la persona del político quien se aprovecha sino su partido, víctima de la publicidad y de las reglas del mercado, porque también el partido ha de venderse como si fuera una mercancía»⁴⁰². Ya hemos apuntado algunas de sus consecuencias y rasgos *ut supra*, porque se ha llegado al extremo de que la asociación entre política y corrupción se ha convertido en un tópico

³⁹⁹ Bell, D.; *El fin de las ideologías* (A. Sauner Barberis, Trad.), Tecnos, Madrid, 1963.

⁴⁰⁰ van Reybrouck, D.; *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia* (M. Mabres, Trad.), op. cit., pp. 14-15.

⁴⁰¹ Bobbio, N. y Matteucci, N.; *Diccionario de política*, op. cit., vol. I, p. 438.

⁴⁰² Camps, V.; *Virtudes públicas*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 195.

de uso general⁴⁰³. Desgraciadamente, la secuencia de escándalos de corrupción que ha sufrido España en los últimos años muestra con claridad el envilecimiento del que han sido víctimas las instituciones como consecuencia de la burbuja inmobiliaria⁴⁰⁴ y es que los episodios de corrupción más frecuentes en los últimos años suelen darse en el nivel de los gobiernos municipales y autonómicos, de modo particular, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas y en la contratación de servicios públicos⁴⁰⁵. Como consecuencia de ello los ciudadanos miran con recelo y rechazo las informaciones políticas al encontrarse casos de corrupción en prácticamente todos los escenarios políticos. Esa corrupción, definida por Garzón Valdés como un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor⁴⁰⁶, lo que denota es una traición a la confianza depositada. De ahí lo comprensible del recelo generado hacia los políticos. Porque la verdad es que se trata de uno de los pocos ámbitos en los que resulta válida la generalización: en prácticamente todas las formaciones políticas hemos podido observar los ciudadanos, atónitos, como se desarrollaban tramas de corrupción. A fin de cuentas el rechazo de la corrupción es un fenómeno normal si una sociedad no está enferma⁴⁰⁷. La impunidad aparente de gran parte de estas conductas tiene consecuencias dramáticas, porque daña los cimientos de la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Vallès así lo considera porque

«...la corrupción alimenta la pérdida de confianza en el personal político y en los mecanismos legales para controlarlo. Si se percibe además que el sistema judicial es lento en el castigo de estas conductas, se debilita la fe en el estado de derecho y se anula el efecto ejemplar de la sanción a los corruptos y a los corruptores»⁴⁰⁸.

De forma global Garzón Valdés analiza en qué consiste la corrupción y subraya sus notas características. Así, la corrupción se produce si existe una intención de los corruptos en obtener un beneficio irregular, no permitido por las instituciones en las cuales se participa o se presta servicio. Además la pretensión de conseguir alguna ventaja en la corrupción se manifiesta a través de la violación de un deber institucional

⁴⁰³ Vallès, J. M.; “Corrupción”, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁰⁴ Garicano, L.; *El dilema de España. Ser más productivos para vivir mejor*, Península, Barcelona, 2014, p. 16.

⁴⁰⁵ Vallès, J. M.; “Corrupción”, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁰⁶ Garzón Valdés, E.; Acerca del concepto de corrupción, *Claves de razón práctica*, 56, 1995, pp. 26-38.

⁴⁰⁷ De la Quadra Salcedo Fernández Castillo, T.; “Sobre la reconstrucción del Estado autonómico”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 51, 2015, p. 61.

⁴⁰⁸ Vallès, J. M.; “Corrupción”, *op. cit.*, p. 40.

por parte de los corruptos. Por esa razón, la corrupción siempre es parasitaria de la violación de alguna regla según un marco normativo de referencia y se muestra como una deslealtad hacia la regla violada, la institución a la cual se pertenece o en la que se presta servicio. Añadido a lo anterior, debe haber una relación causal entre la violación del deber que se imputa y la expectativa de obtener un beneficio irregular. La conciencia de esta deslealtad hace que, por tanto, los actos de corrupción tiendan a ocultarse, esto es, se cometan en secreto, o al menos en un marco de discreción, siendo esta otra nota característica⁴⁰⁹.

El carácter sistémico de la corrupción proporciona una munición fácil y demagógica a quienes de una manera o de otra están en contra del sistema democrático. Al final la opinión pública suele entender que la honradez en política es una excepción y no la regla⁴¹⁰. Puesto que el éxito y la distinción social se miden en este mundo por el nivel de riqueza conseguido, no es nada extraño que los miembros de la clase política se sientan afectados también por dicho planteamiento y, en consecuencia, puedan acabar cediendo, en ciertos casos, a la corrupción como modo más fácil de alcanzar esa riqueza⁴¹¹.

Villoria considera que las personas y las instituciones son susceptibles de corrupción, que define de la siguiente manera:

«...la corrupción consiste en que durante el ejercicio de cargos públicos tanto unas [las personas] como otras [las instituciones] pierden por cualquier motivo, el freno que les impide actuar contra la ley y en disonancia con la finalidad que tienen asignada esos cargos. En general, el problema de la corrupción se plasma, en estos casos, por una desviación de la orientación original al bien público hacia el interés privado»⁴¹².

Esa desviación hacia lo privado conlleva unas graves consecuencias en tanto que erosionan la legitimidad de la democracia, socavando así la confianza de los ciudadanos en la política y la democracia. Unido a ello produce una serie de ineficiencias ya que se hace un mal uso de las capacidades y de los recursos que han de emplearse a favor del

⁴⁰⁹ Garzón Valdés, E.; “Acerca del concepto de corrupción”, en F. Laporta y S. Álvarez, *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 41.

⁴¹⁰ Vallès, J. M.; “Corrupción”, *op. cit.*, p. 39.

⁴¹¹ Garrorena, A.; “Democracia, participación y representación. La crisis actual de la democracia representativa”, *op. cit.*, p. 80.

⁴¹² Villoria, M. e Izquierdo Sánchez, A.; *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, *op. cit.*, pp. 144-145.

interés general⁴¹³. ¿Cómo controlar este tipo de desviaciones? Entre los principales mecanismos contra el despilfarro y la corrupción está el control de la gestión de los fondos públicos, cuestión en la que la participación ciudadana está llamada a desempeñar un papel ciertamente significativo y en el que el Tribunal de Cuentas (en adelante TCu) adquiere especial importancia⁴¹⁴. Participación ciudadana en el control de la gestión económica del sector público que se concreta mediante el ejercicio de la acción pública contable, regulada en los artículos 47.3 de la LOTCu y 56 de la LFTCu. Por consiguiente, la denominada «ciudadanía activa» tiene también un ámbito de actuación importante en la fiscalización de la gestión económica de los fondos públicos⁴¹⁵.

3.1.1. Apatía

Irizar considera que una de las principales causas de apatía cívica e indiferencia política hay que atribuirle al aire de sospecha y escepticismo que «la proliferación de prácticas corruptas termina implantando»⁴¹⁶. Y analizando en detalle la cuestión, cabe indicar también que la desafección democrática se funda en la apatía, la desmotivación y la desconfianza hacia el sistema de gobierno tradicional. Todo ello genera un sentimiento subjetivo de impotencia y falta de credibilidad en los procesos de toma de decisiones políticas y colectivas que conduce a una paulatina pérdida de confianza de las instituciones de representación⁴¹⁷. De ahí que las teorías del malestar democrático o de la fatiga democrática, el aparente incremento del número de *demócratas insatisfechos*, la cada vez más extendida desafección democrática, la reinante apatía política, o la reciente profusión de ciudadanos indignados en muchos países calificados como democráticos son fenómenos que se están convirtiendo en habituales no solo en las sociedades contemporáneas, sino incluso ya en los estudios de la Ciencia Política, y entre los ciudadanos en general⁴¹⁸. De ahí que Bauman alerte de que la indiferencia

⁴¹³ Vallès, J. M.; “Corrupción”, *op. cit.*, p. 40.

⁴¹⁴ Vacas García-Alós, L. *Ética pública y participación ciudadana en el control de las cuentas públicas*, 1ª ed., Reus, Madrid, 2015, p. 153.

⁴¹⁵ *Ibidem*, p. 154-155.

⁴¹⁶ Irizar, L. B.; *El humanismo cívico: una invitación a repensar la democracia*, 2ª ed., Fundación Konrad Adenauer, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 2009, p. 130.

⁴¹⁷ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, *op. cit.*, p. 67.

⁴¹⁸ Camacho, B. y Oñate, P.; “El estudio de la representación política en el sistema democrático”, en M. J. Ridaura Martínez (ed.), *Representación política y parlamentarismo multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 15-22.

política y la apatía de los ciudadanos son dos desafortunadas tendencias que se manifiestan por doquier, suficientemente claras como para despertar la preocupación, pero, más importante aún, como para socavar la confianza en las instituciones⁴¹⁹.

A este respecto Clarke señala que los representantes en las democracias representativas presentes, al actuar en nombre de las opiniones de los demás, limitan inevitablemente la participación directa dando como resultado que para la mayoría de los ciudadanos la actividad política no atañe significativamente a sus vidas. De esto suele seguirse la idea de que la política no les aporta nada y que se trata de una actividad sospechosa y de escaso o nulo interés; es decir: apatía política⁴²⁰. Mediante la apatía el sujeto reduce al mínimo su participación en las actividades políticas previstas o estimuladas por el sistema y elimina la política del centro de sus intereses para dedicarse a otras actividades⁴²¹.

Pero ser ciudadano no tiene que significar ser pasivo ya que, por el contrario, el desarrollo democrático depende de la participación activa de los miembros de la sociedad⁴²².

De Esteban traza unos puntos de explicación a la apatía política⁴²³ tratando, por tanto, de detectar los resortes adecuados que hay que pulsar para contrarrestarla. Causas de no participación o apatía política que no son excluyentes y pueden coincidir más de una al mismo tiempo. Así, en primer lugar, considera que existe un número de personas que no intervienen en la política a causa de la indiferencia política, la exclusión manifiesta o la incapacidad. En los tres casos mencionados, las razones del alejamiento de la política no son voluntarias o conscientes. La causa no está en ellos sino en el sistema social o en el político. En el caso de la indiferencia de lo que se trata es de personas que no poseen ni siquiera conciencia de la política. Son incapaces de relacionar esto con sus propias vidas personales. Evidentemente el bajo nivel cultural y económico es la causa y razón de este tipo de actitud política, por lo que la participación política solo será posible cuando se den unas circunstancias mínimas de supervivencia y educación. En segundo lugar De Esteban considera que la apatía o no participación puede deberse a la exclusión. En este caso, ciertos individuos no participan porque el

⁴¹⁹ Bauman, Z.; *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 165.

⁴²⁰ Clarke, P. B.; *Ser ciudadano*, op. cit., pp. 76-77.

⁴²¹ Bobbio, N. y Matteucci, N.; *Diccionario de política*, op. cit., vol. I, p. 41.

⁴²² Río Villar, S. d.; *Ciudadanía activa en Europa: Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, op. cit., p. 219.

⁴²³ De Esteban Alonso, J.; *Los condicionamientos e intensidad de la participación política*, Fundación Juan March, Madrid, 1980, pp. 10-15.

propio sistema político les ha excluido de toda posibilidad legal de participación. Por otro lado, existe también otro tipo de motivaciones que se basan en un deseo voluntario de no participar en la política porque consideran a ésta como algo sucio y corrupto. Este sector de la vida social es dirigido, según ellos, por personas sin moral que buscan su propio interés y, por consiguiente, se desecha toda vinculación, aunque se tenga que soportar las consecuencias. Otro tipo de motivación es la de aquellos que consideran cínicamente que nada se va a arreglar, porque la perfección no es de este mundo y, por consiguiente, no vale la pena perder energía y tiempo en la actividad política. En tercer lugar, para otros no merece ningún esfuerzo participar porque piensan que las posibilidades de influir en las decisiones son muy bajas en su caso. No es que desprecien o menosprecien la política, sino que no ven fácil su influencia en el curso de los acontecimientos, por lo que prefieren abstenerse. Un último sector lo constituyen aquellos que, aun pensando que la política es importante, no participan porque consideran que los resultados serán suficientemente satisfactorios para ellos sin su participación, o bien que la política es pesada y aburrida. En cualquiera de los casos, su posición es la misma: se abstienen⁴²⁴.

Por todo ello concluimos, como hiciera Ortega con la monarquía⁴²⁵, a imagen y semejanza de lo que hacía el senador Catón el Viejo sobre Cartago en todos sus discursos en el Senado romano⁴²⁶, que la apatía debe ser eliminada de cualquier organización democrática para que pueda construirse la sociedad sobre unos principios participativos de los ciudadanos. Una mayor participación ciudadana es incompatible con la apatía política. De ahí que consideremos que: *Delenda est apatía*.

3.1.2. Egoísmo

En general podemos decir que para los ciudadanos, en el marco de sus preocupaciones vitales, las cuestiones políticas ocupan una posición secundaria: vivimos en una sociedad marcadamente individualista⁴²⁷. Pero la democracia es la voz y decisión de personas colectivamente, fruto del consenso de sus integrantes que asumen

⁴²⁴ *Ibidem*.

⁴²⁵ Así concluyó su artículo "El error Berenguer", publicado en *El Sol* el 15 de noviembre de 1930.

⁴²⁶ Catón el Viejo solía concluir todos sus discursos diciendo: "Delenda est Cartago" (hay que destruir Cartago) o "Ceterum censeo Carthaginem esse delendam" (ciertamente pienso que Cartago debe ser destruida).

⁴²⁷ Naval, C., Repáraz, C. y Ugarte, C.; "En torno a la participación política de los jóvenes universitarios. El caso concreto de las elecciones europeas del 7 de junio de 2009", en R. Lázaro Cantero (ed.), *De ética y política: Conceptos, historia, instituciones*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 325-330.

la responsabilidad. Con una mayor participación ciudadana se trata de recuperar la dimensión colectiva que restablezca los lazos de solidaridad rotos en las sociedades actuales donde la población es, sobre todo, una masa desorganizada e individualizada⁴²⁸, entre la que el egoísmo campa a sus anchas. De ahí que Irizar afirme que el individualismo sistemático y la apatía cívica pueden considerarse como los dos grandes «enemigos de la democracia moderna»⁴²⁹.

En la cultura política moderna, ser ciudadano equivale a pertenencia a una comunidad y, por tanto, la condición cívica faculta para participar en el ámbito público⁴³⁰. Pero esa facultad para participar no convierte automáticamente a cada ciudadano en un elemento participativo positivo para el bien común porque, como afirmaba John Stuart Mill, «todo el mundo tiene intereses egoístas e intereses altruistas; y un hombre egoísta es aquel que ha cultivado el hábito de preocuparse por los primeros y despreocuparse de los segundos»⁴³¹. La tendencia infantil y adolescente a poner las propias apetencias por encima de todo, sin reparar en las consecuencias que pueden tener para los otros, es tan poderosa que hacen falta muchos años de constante educación para corregirla puesto que lo natural es exigir límites a los demás y no aceptarlos en uno mismo⁴³². A este respecto, Villoría e Izquierdo consideran que la ciudadanía actual está dispuesta a participar e involucrarse en la defensa de políticas que afectan a lo que entienden como la vida que quieren vivir, pero, a la vez, suelen centrarse en temas que están cerca de casa y rechazan decisiones que, aunque sean beneficiosas para la comunidad, les perjudican directamente⁴³³. Por ello el egoísmo resulta un obstáculo a la participación ciudadana.

El problema es conocido puesto que algunos ciudadanos acuden a los procesos participativos movidos únicamente por su interés egoísta, y a veces lo hacen abiertamente en contra de los intereses de los demás. No es un fallo en la información, ni en la comunicación del proceso participativo, es fruto de una motivación no coincidente con el bien de la comunidad en la que se sustenta el proceso participativo.

⁴²⁸ Planas, L. y Jorba, L.; “Sostenibilitat, participació i democràcia: El cas de Sitges”, en J. Brugué, M. Donaldson y S. Martí (coords.), *Democratitzar la democràcia: reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*, 1ª ed., Fundació Catalunya Segle XXI, Barcelona, 2003, p. 171.

⁴²⁹ Irizar, L. B.; *El humanismo cívico: una invitación a repensar la democracia*, op. cit., p. 17.

⁴³⁰ López de la Vieja, M. T.; *Bioética y ciudadanía: nuevas fronteras de la Ética*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2008, p. 301.

⁴³¹ Mill, J. S.; *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (C. Mellizo, Trad.), op. cit., p. 145.

⁴³² Muñoz Molina, A.; *Todo lo que era sólido*, op. cit., p. 40.

⁴³³ Villoría, M. e Izquierdo Sánchez, A.; *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, op. cit., p. 376.

Para este tipo de ciudadanos la acción política ha dejado de considerarse como un bien en sí mismo para pasar a ser un medio al servicio de otro fin, por lo que manejan una concepción de la ciudadanía que, en el mejor de los casos, nada aporta a la vida de las personas y, en el peor, la distorsiona, cercena y vacía⁴³⁴. De ahí que la motivación es fundamental de cara a participar activamente y en beneficio de todos en los mecanismos participativos. Para que estemos motivados a actuar cívicamente en la vida política, es decir, en torno a ideales y objetivos generales, es esencial que creamos que los demás también lo están haciendo, pero, hoy en día, además de bastante desconfianza en el civismo ajeno, existen demasiados incentivos para ser un *free rider* o, más coloquialmente, un *gorrón*, lo cual es un problema de acción colectiva muy difícil de superar⁴³⁵.

Para menguar su incidencia se requieren mecanismos participativos en los que la ciudadanía sea consciente de manera global de las situaciones y puedan posicionarse en cuestiones de bien común. Ahí puede jugar un papel principal la deliberación. Y aunque la deliberación democrática resulta imposible en ausencia de *civilidad*⁴³⁶, si se generan espacios participativos en los que confluyan las posiciones de ciudadanos con diversos puntos de vista se puede reducir considerablemente la cuestión del egoísmo. Porque cuando un ciudadano debe defender su propuesta en público, dando argumentos y razones a favor de ella, de algún modo está constreñido a camuflar su posición egoísta y convertirla en una posición basada en el interés general. Este puede ser un modo eficaz de evitar posiciones egoístas. Desde esta perspectiva la participación permitiría articular la sociedad sobre bases racionales y colaborativas, frente al egoísmo competitivo que ha diluido los vínculos sociales⁴³⁷.

3.1.3. Desconfianza

Ligado a la corrupción, y más en periodos de fuerte crisis económica, se suele causar un hondo malestar entre los ciudadanos en las democracias representativas, lo cual no conlleva únicamente el riesgo de una grave fractura social sino también el peligro de

⁴³⁴ Clarke, P. B.; *Ser ciudadano*, op. cit., p. 2.

⁴³⁵ Villoria, M. e Izquierdo Sánchez, A.; *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, op. cit., p. 376.

⁴³⁶ Rubio Carracedo, J.; "Civilidad", en P. Cerezo Galán (ed.), *Democracia y virtudes cívicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 153.

⁴³⁷ Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, op. cit., p. 119.

quiebra del sistema político en general. Todo ello se traduce en desapego y desconfianza por parte de la ciudadanía en los partidos y en las instituciones políticas⁴³⁸. Porque cuando la política se muestra incapaz de realizar adecuadamente su trabajo se provoca, no solo el desprestigio de los profesionales que trabajan en ella y la consiguiente desconfianza en ellos, sino que también, y esto es más grave, se pone en peligro algo tan fundamental como nuestra propia capacidad para resolver los problemas colectivos⁴³⁹. Lo cual es especialmente grave puesto que existe una tendencia natural a trabajar en colaboración en beneficio de todos: desde los juegos infantiles hasta las instituciones sociales complejas, los seres humanos no podemos trabajar juntos si no dejamos de lado nuestros recelos mutuos⁴⁴⁰. No podemos avanzar sin política. Y la desconfianza institucional hiere de muerte la base de las relaciones entre las personas, por supuesto también las del ámbito público, la política.

De todos modos de este elemento negativo no todo lo que pueda deducirse es necesariamente malo o contrario a la participación de los ciudadanos. Así, una falta de confianza en las instituciones políticas puede favorecer la búsqueda de formas de participación no controladas por éstas. Algunos ciudadanos no están dispuestos a renunciar a su capacidad de intervención en la esfera política a pesar de la falta de confianza en los actores formales, porque, de hecho, sus orientaciones cívicas continúan siendo de carácter comprometido. En consecuencia no experimentan un descenso en los sentimientos de implicación política y consideran que su rol como ciudadano exige un compromiso. Por tanto, las formas de participación extrarrepresentativas constituirían una alternativa adecuada para dar a conocer sus demandas⁴⁴¹. En cualquier caso este no es el escenario ideal, puesto que aunque el ciudadano comprometido tratará de encontrar los cauces adecuados sobre los que canalizar su incidencia política, la política exige de cierta confianza interpersonal y, por descontado, hacia las instituciones.

⁴³⁸ Baldi, B. y Albert Márquez, J. J.; Crisis de la representatividad democrática y populismos. Una mirada sobre Italia y España, *Ámbitos Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, 2017, 37, 95-109.

⁴³⁹ Brugué, Q.; “Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2009, p. 121.

⁴⁴⁰ Judt, T.; *Algo va mal* (B. Urrutia, Trad.), op. cit., p. 70.

⁴⁴¹ Cantijoch, M.; “Reforç i mobilització. La influència d’Internet en diversos tipus de participació política”, en E. Anduiza Perea (coord.), *Internet, participació, mobilització: La implicació política de la ciutadania en un nou entorn comunicatiu*, Generalitat de Catalunya, Departament d’Interior, Relacions Institucionals i Participació, Barcelona, 2009, p. 88.

3.2. Los populismos

El populismo ha sido objeto de intensos debates políticos y doctrinales en las últimas décadas. Estudiando a los autores que más han investigado sobre los populismos se pueden encontrar visiones de todo tipo: por un lado, las benévolas y defensoras de los modos de proceder de estos movimientos sociales y políticos y, de otro lado, observamos unas críticas furibundas que alertan de su potencial peligro. Entre las primeras destacamos a Ernesto Laclau, para el que el populismo no se considera solo como la esencia de la política, sino también como una fuerza emancipadora⁴⁴². Entre las segundas encontramos avisos tan elocuentes como el siguiente: «un fantasma se cierne sobre el mundo: el populismo»⁴⁴³.

Los primeros estudiosos del populismo, Gino Germani⁴⁴⁴ y Torcuato di Tella⁴⁴⁵, catalogaron desde un inicio este fenómeno como una anomalía política⁴⁴⁶. En todo caso, el ámbito al que nos vamos a ceñir en mayor medida es en la relación existente entre los populismos y la participación ciudadana. Entre estos conceptos se da una relación peculiar. *A priori* se trataría de una vinculación teórica extrema, en ocasiones se solaparían una vertiente y otra. Podrían ser, en último término, las dos caras de la misma moneda. Pero esto solo sería fruto de una primera aproximación no exhaustiva. Si procedemos a desgranar uno a uno los elementos y el fundamento de los populismos observamos que se da una utilización de un concepto amable, como es el de la participación ciudadana, ante el que cualquier persona podría tener una predisposición favorable de antemano, para atraer hacia sí esa *amabilidad* a un concepto como el de populismo que, cuando menos, genera *sentimientos encontrados*. Se da entonces la utilización de un concepto unívoco y que remite en el imaginario colectivo a algo bueno como es la participación ciudadana para *limpiar* la mala imagen que genera en muchos el concepto de populismo. De ahí que se produzca una contradicción que a primera vista resulta cualquier cosa menos aparente. Se han asociado hasta el extremo la participación ciudadana y el populismo al punto que parecen conceptos del mismo campo semántico.

⁴⁴² Laclau, E.; *La razón populista*, Fondo de Cultura económica, Buenos Aires, 2005.

⁴⁴³ Ionescu, G y Gellner, E.; *Populismo: sus significados y características nacionales*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, p. 7.

⁴⁴⁴ Germani, G.; “Democracia representativa y clases populares en América Latina”, en G. Germani, A. Touraine (comps.), *América del Sur: un problema nuevo*, Nova Terra, Barcelona, 1965.

⁴⁴⁵ Di Tella, T.; Populismo y reforma en América Latina, *Desarrollo Económico* 4 (16), 1965, pp. 391-425.

⁴⁴⁶ Riveros, C.; Populismo, democracia y democratización, *Persona y sociedad*, vol. 29, 3, 2015, pp. 103-126.

Lo cierto es que, si bien el populismo promueve y alienta una mayor incidencia de la población en las decisiones públicas, en tanto que acercamiento a los gobernantes destruyendo con ello las instituciones tradicionales que mediatizaban esa relación, el resultado final no es una mayor participación ciudadana, sino la superposición de otro sistema político y social cuyas decisiones más importantes vienen orientadas, si no fijadas ya de antemano, por los dirigentes. Con el agravante de que estos nuevos dirigentes populistas se amparan en la voluntad del pueblo para tomar las decisiones que consideren. Los populistas son empresas políticas que intentan hacerse con la máxima cuota de mercado⁴⁴⁷. Lo que buscan no son voluntades populares, sino adhesiones masivas. Pero el único caso en el que se puede hablar de decisión masiva es el de la aclamación, que es exactamente lo opuesto de una decisión democrática⁴⁴⁸. La contradicción no es aparente porque el resultado es irónico: más participación promueven los populistas; y menos incidencia real tienen los ciudadanos que con las instituciones tradicionales, representativas y garantes de la participación plural de la sociedad en los asuntos públicos.

Los movimientos populistas son muy variados. También son relativamente simples. El proceso populista está enmarcado en una contienda política, es decir, en una reivindicación discontinua y pública de una parte que no es gobierno frente a otra que sí lo es⁴⁴⁹. Por este motivo los populismos tienen unos ciertos caracteres básicos como su ausencia de ideología definida. Y es por eso que surgen muchas dudas a su alrededor. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de populismo y bajo este término englobamos a políticos tan dispares como Donald Trump, Beppe Grillo, Alexis Tsipras o Marine Le Pen?⁴⁵⁰ El populismo está impregnando a todos los agentes políticos. Y esto es un verdadero problema. El populismo preocupa porque excluye, aunque su mensaje principal es el de integración en el *pueblo*. Los populistas creen que gestionan los verdaderos intereses del país y, en cambio, el resto solo gestionan sus intereses y sirven a unos pocos. Ese mensaje cala y además es perverso, porque acusan a los demás precisamente de su proceder. Son los populistas los que articulan lo que es el pueblo, descalifican a sus oponentes y basan sus decisiones en una participación ciudadana entendida desde un prisma muy particular: aquellos que se adhieren a las decisiones de

⁴⁴⁷ van Reybrouck, D.; *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia* (M. Mabres, Trad.), op. cit., p. 30.

⁴⁴⁸ Bobbio, N.; *Teoría general de la política* (edición de Michelangelo Bovero, A. de Cabo y G. Pisarello, Trads.), op. cit., p. 408.

⁴⁴⁹ Riveros, C.; *Populismo, democracia y democratización*, op. cit., pp. 103-126.

⁴⁵⁰ Innerarity, D.; *Política para perplejos*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2018, p. 19.

los líderes populistas. No podemos determinar si es una vertiente que propugna defender los intereses de los líderes y de la supervivencia del movimiento populista de turno por convencimiento propio o por intereses espurios. Habrá de todo. Lo que sí podemos afirmar es que este proceder distorsiona toda la política. La descalificación de los oponentes como no pertenecientes al pueblo, sino a la trama, la casta y las élites hace que mucha gente se pueda sentir excluida. La participación ciudadana será solamente válida si es la que es del *pueblo* que estos movimientos predeterminan. ¿Se arrasa con las minorías? Desde luego. ¿Se fomenta una mayor participación ciudadana? Por supuesto que no. Se excluye a los no coincidentes y se fomenta una adhesión carente de reflexión, deliberación y debate, que son esenciales en todo sistema democrático.

La aparente relación directa existente entre participación ciudadana y populismo solo es eso, aparente, pues los movimientos populistas determinan aquello que es lo bueno para el *pueblo*. Un pueblo definido y determinado por el propio populista líder del movimiento, sea de la ideología que sea, y que remite siempre a una nebulosa opaca de conjunción de voluntades populares. Casualmente todas convergen en aquello que conviene a los líderes. Y si eso no ocurre ya se retorcerá la realidad hasta el extremo de que todas las opiniones del pueblo converjan. Esa es la *magia* de la democracia populista fundada en una participación ciudadana monocolor. Y de ahí que entre populismo y participación ciudadana surja una contradicción. Una contradicción bien escondida, no aparente.

3.2.1. Elementos del populismo

El populismo no es el pueblo ni la opinión del pueblo, sino el manejo de esa opinión con un fin político⁴⁵¹. En esa misma línea Margaret Canovan se refiere a los populismos como movimientos fruto de una acción polémica. Ponen el foco en el pueblo para dar forma política a determinadas pretensiones, haciendo así directa una relación emocional con los ciudadanos⁴⁵².

El populismo se presenta regularmente como crítica a un estado de cosas existente, crítica radical que no puede ser atendida por los medios y mecanismos con los que

⁴⁵¹ Gamba, J. M.; “El populismo en España”, en M. Ayuso Torres (coord.), *Pueblo y populismo: los desafíos políticos contemporáneos*, Itinerarios, Madrid, 2017, p. 204.

⁴⁵² Canovan, M.; *Populism*, Harcoun Brace Jovanovich, Nueva York, 1981, p. 123.

cuenta ese orden⁴⁵³. De ahí que Rivero indique que el populismo es un discurso de oposición que «devalúa la democracia en nombre de la democracia y que apela como instrumento de sanación de una democracia enferma a un sujeto mítico con voz colectiva que se expresa en términos morales y justos»⁴⁵⁴.

Con estos elementos puestos sobre la mesa ya podemos esbozar una línea a seguir en cuanto a los fundamentos del populismo. Esa crítica a lo existente, esa búsqueda de polémica amparándose en un malestar popular es la clave para que el germen populista se expanda. Ciertamente hay lugares más proclives que otros, por su propia historia e idiosincrasia, como puede ser el continente americano. América del Norte, y en particular los Estados Unidos, tienen una larga historia de movilización populista, que se remonta a finales del siglo XIX⁴⁵⁵. En el caso norteamericano casi todas las fuerzas populistas significativas se han caracterizado por movimientos con un liderazgo central y una organización relativamente débiles. Desde la revuelta agraria de finales del siglo XIX a *Occupy Wall Street* y movimientos *Tea Party* de principios del siglo XXI, el populismo en América del Norte a menudo ha surgido espontáneamente y ha sido caracterizado por la movilización⁴⁵⁶.

Pero si hay una zona geográfica donde se ha desarrollado históricamente con mayor intensidad el fenómeno del populismo esta es, seguramente, Suramérica. Encontramos personajes en el siglo XX que entrañan las características fundamentales del populismo como pueden ser José María Velasco en Ecuador, Getulio Vargas en Brasil, Víctor Paz Estenssoro y Hernán Siles Zuazo en Bolivia y, por supuesto, Juan Domingo Perón en Argentina⁴⁵⁷. Hallamos muchos ejemplos principalmente suramericanos, ya que pese a que se trate de un fenómeno global, la raíz populista es bien visible en el continente americano:

⁴⁵³ Ulloa Tapia, C.; El populismo en la democracia, *Revista Forum*, vol. 1, 4, 2013, pp. 83-94.

⁴⁵⁴ Rivero, A.; “Populismo: ¿cómo destruir la democracia en nombre de la democracia?”, en Rivero, A., Zarzalejos, J. y Del Palacio, J. (coords.), *Geografía del populismo: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*, Tecnos, Madrid, 2018, p. 34.

⁴⁵⁵ La agitación de los populistas, que trajo a la vida pública estadounidense una capacidad de indignación política efectiva, marca el comienzo del fin de la época posterior a la Guerra Civil (1861-1865). A corto plazo, los populistas no obtuvieron lo que querían, pero liberaron el flujo de protestas y críticas que barrió los asuntos políticos estadounidenses desde la década de 1890 hasta el comienzo de Primera Guerra Mundial (Hofstadter, R.; *The Age of Reform*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1955, p. 60).

⁴⁵⁶ Mudde, C. y Rovira, C.; *Populism, a very short introduction*, Oxford University Press, Nueva York, 2017, p. 22.

⁴⁵⁷ Martínez Lillo, P. A. y Rubio Apiolaza, P.; *América latina actual: Del populismo al giro de izquierdas*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2017, pp. 22-24.

«...en el marco latinoamericano, el concepto de populismo, o de movimientos nacional-populares, es uno de los más importantes para analizar el desarrollo histórico de la región. Más allá de su significado político-coyuntural, siempre presente más bien en su faceta negativa, hay que afirmar que el populismo es un fenómeno permanente en las sociedades de muchos países, en las que ha cubierto una gran trayectoria histórica»⁴⁵⁸.

Y estos populismos fueron actualizados, de alguna manera, con un nuevo impulso en la última década del citado siglo XX. Por ello Mayorga se refiere a esta nueva oleada populista latinoamericana como de *neopopulistas*, cuyo matiz diferencial, tal vez por el extremo descaro con el que llevaron a cabo estas actuaciones, es que se mostraban cercanos al pueblo en sus mensajes, pero los que pudieron conseguir el poder desarrollaron, en muchos casos, políticas neoliberales, en franca oposición a los discursos progresistas y repletos de demagogia y populismo que los habían aupado al poder⁴⁵⁹.

De todos modos, ejemplos neopopulistas los hay de todo tipo y condición. No se restringe exclusivamente a América del Sur, sino que podemos citar otros muchos también en la propia Europa como el modelo Le Pen-Haider-Fortuyn con los partidos xenófobos de Europa occidental; la variedad separatista del estilo del *Vlaams Blok* belga o de la Liga Norte italiana; y por supuesto el Movimiento 5 Estrellas de Beppe Grillo. También las corrientes etnopopulistas post-comunistas de Europa del Este; todo esto sin olvidar la protesta islamista en Turquía. Si bien es cierto, y como no podía ser de otra manera, que el populismo reciente o neopopulismo ha sido y es muy relevante también en el escenario latinoamericano destacando el neopopulismo mediático y liberal de América Latina acuñado por Carlos Menem y Fernando Collor; el casi peronismo resucitado de Hugo Chávez y continuado por Nicolás Maduro; así como el populismo burgués y *bien-pensant* de Lavín en Chile⁴⁶⁰.

Como hemos indicado este nuevo populismo se basa en un claro marketing para ser elegidos, hacerse elegir como populistas para, en muchos casos, enseguida aplicar programas económicos neoliberales de notoria impopularidad. La existencia de alguien capaz de fundirse de forma orgánica con la masa, de impregnarse de sus valores y de conocer todos sus anhelos se acerca más a la mística que a la política. No es una

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 15.

⁴⁵⁹ Mayorga, R.; *Neopopulismo y antipolítica*, CEBEM, La Paz, 1995.

⁴⁶⁰ Hermet, G.; *Populismo, democracia y buena gobernanza*, El viejo Topo, Barcelona, 2008, pp. 22-23.

corriente de fondo, es simple marketing⁴⁶¹. Se trabaja concienzudamente en una mercadotecnia electoral que acaba con un resultado paradójico. Se trata de hacer aplicables al pueblo, en el que se han sustentado para alcanzar el poder contra la llamada *oligarquía dominante*, unas soluciones basadas en la austeridad a la que combatían. Los más desfavorecidos reciben la misma solución sobre la que pretendidamente luchaban. El único cambio es el movimiento que manda, con la irónica cuestión de que los ciudadanos apoyan a movimientos que aspiran a voltear todo, principalmente lo injusto del sistema, pero las cuestiones técnicas resuelven al final el mantenimiento de la misma dinámica, y eso solo en el mejor de los casos. Ello nos trae a la mente el Poema 20 de Neruda: «Nosotros, los de entonces, ya no somos los mismos»⁴⁶² que explicita, de forma magistral, el núcleo esencial de la idea de los populismos. Un fenómeno basado en el uso de una voluntad popular, alimentado por una serie de elementos que desarrollaremos, como la desafección política y la habilidad aglutinadora de un líder para reunir a amplios y diversos sectores sociales tras una idea básica común. El desarrollo de esa idea ya será otra cosa una vez alcanzado el poder como bien resumirían los versos de Neruda.

Teniendo presente que el fenómeno del populismo es cambiante, variable y se fundamenta en su capacidad de adaptación al entorno podemos aventurarnos a destacar algunos de sus rasgos más repetidos históricamente. Así, siguiendo a Martínez Lillo y Rubio Apiolaza⁴⁶³, como elementos del populismo básico subrayamos, en primer lugar, su ambigüedad ideológica. El populismo no es una ideología y tampoco hace suya una que le sea exclusiva. Los populistas tampoco tienen una forma específica de organización⁴⁶⁴.

El populismo despliega un lenguaje oportunista y camaleónico al efecto de que lo que en principio resulta oscuro se convierta en una verdad que se acomode a lo que pida el momento⁴⁶⁵. De ahí que podamos afirmar que la característica fundamental de los movimientos populistas es la adaptabilidad. Pero se trata de una adaptabilidad desde un doble enfoque: por un lado existen populismos de diversas ideologías porque lo que se pretende es abanderar una supuesta reclamación social. En consecuencia, en función de

⁴⁶¹ van Reybrouck, D.; *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia* (M. Mabres, Trad.), op. cit., p. 30. Rivero, A.; “Populismo: ¿cómo destruir la democracia en nombre de la democracia?”, op. cit., p. 35.

⁴⁶² Neruda, P.; *Veinte poemas de amor y una canción desesperada*, Editorial Seix Barral, Biblioteca breve, Barcelona, 1993, p. 48.

⁴⁶³ Martínez Lillo, P. A. y Rubio Apiolaza, P.; *América latina actual: Del populismo al giro de izquierdas*, op. cit., pp. 19-21.

⁴⁶⁴ Hermet, G.; *Populismo, democracia y buena gobernanza*, op. cit., pp. 14-15.

⁴⁶⁵

la procedencia del foco de conflicto la ideología será una u otra. Pero esa ambigüedad ideológica no se basa solo en el inicio del movimiento, sino que, a su vez, puede ir modulándose por motivos sobrevenidos debido a cambios sociales. Es decir, a los supuestos deseos cambiantes de un grupo amplio de la población. Dando una nota de humor al tema los populismos en estos casos responderían a la famosa cita atribuida a Groucho Marx: «Estos son mis principios, si no le gustan tengo otros». Una expresión clara de esta carestía ideológica en los populismos la muestra el profesor Ballesteros cuando indica:

«...el resentimiento une a unos y otros populismos, ya que están basados en la solidaridad excluyente y en el recurso a los chivos expiatorios. Un ejemplo paradigmático de esta coincidencia entre populismos es el nacionalismo catalán actual cuya raíz es de extrema derecha, está caracterizado por su proclividad a la rapiña y que está apoyado por grupos de extrema izquierda. Ambos sectores están unidos por la arrogancia y por el mecanismo de proyección de culpas»⁴⁶⁶.

En segundo lugar, y de forma muy relacionada con el elemento anterior, cabe poner de manifiesto que los populismos se basan en la apelación discursiva al pueblo. El político populista es uno con el pueblo, es lo que dice su retórica⁴⁶⁷. De hecho los populistas manejan un concepto de pueblo que posee una gran variabilidad y flexibilidad, por tanto no se ciñen a criterios habituales como la clase social. Lo que pretenden es la adhesión de una cantidad ingente de personas para que sus reivindicaciones se vean mezcladas y difusas y, por tanto, que de ellas resulte un grupo muy amplio sin una apariencia homogénea y definida. No se excluye prácticamente a nadie con el propósito de formar una masa imposible de categorizar, precisamente porque esa función la asume el movimiento populista cuya función es aglutinar a un gran conjunto de actores múltiples y diversos.

El pueblo es uno de los términos políticos que más claramente alude a un objeto de representación total imposible. El pueblo es la presentación del todo, pero cada enunciación del pueblo implica una partición de ese todo. Esto se ve claramente cuando se analiza un determinado discurso político y se constata los diferentes conceptos

⁴⁶⁶ Ballesteros, J.; Por una rebeldía sin resentimiento: contra la desigualdad obscena y el populismo, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 77, 2017, pp. 59-69.

⁴⁶⁷ van Reybrouck, D.; *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia* (M. Mabres, Trad.), op. cit, p. 30.

equivalentes con los que se refiere a la idea de pueblo, por ejemplo, el pueblo como la clase obrera, el pueblo como los desposeídos, el pueblo como los pobres o simplemente pueblo como igual a los de abajo⁴⁶⁸. De hecho la apelación populista al pueblo incluye no solamente a sectores organizados, sino también marginales, mujeres, migrantes, clases medias e incluso sectores del empresariado nacional. Como indican Martínez Lillo y Rubio Apiolaza esta apelación discursiva «se corresponde con un discurso antioligárquico y *antiestablishment*, clave en su propuesta política y discursiva»⁴⁶⁹.

En tercer lugar, se encuentra el liderazgo personalista. Los líderes son fundamentales para la mayoría de los fenómenos políticos y el populismo sin duda no es una excepción⁴⁷⁰. Este elemento es clave puesto que no existiría en sí mismo un fenómeno populista sin un líder. A través de sus cualidades personales, los líderes ejercen una influencia directa en el voto; los electores, independientemente de otras consideraciones, las tienen en cuenta a la hora de tomar una decisión⁴⁷¹. Obviamente la consecuencia directa es que en todo movimiento populista el riesgo de que toda esa organización derive en un liderazgo autoritario es manifiesto. Y es que el líder ejerce un control sobre todo el fenómeno aglutinador popular, también maneja el discurso que se emite a la ciudadanía y los tiempos del mismo, y todo ello barnizado con un componente sentimental, remitiendo siempre a las emociones, a lo irracional. De cara a ejercer liderazgo los mejores consejos a escuchar vendrán siempre de Maquiavelo que ya sostuvo que el Príncipe «necesita contar con la amistad del pueblo porque de lo contrario aquel no tiene remedio en la adversidad»⁴⁷². Teniendo en cuenta que por su propia naturaleza el populismo envía mensajes diversos y, aun, contradictorios, el hecho de que esta persona que dirige el movimiento tenga un especial carisma entre la población es básico. Tiene que hacer ver a todo el mundo que aquello que expone, aquello hacia lo que va dirigido el movimiento populista es la voluntad del pueblo. Al trabajar con discursos volátiles y flexibles esta posición no se sostiene puesto que si la voluntad del pueblo fuera una, clara y determinada, estaríamos ante civilizaciones homogéneas y carentes de elementos discrepantes. Por ello con ese concepto de *pueblo*, ni este, ni ningún grupo social en concreto, puede desear una cosa y la contraria. Es en

⁴⁶⁸ Groppo, A.; El populismo y lo sublime, *Studia politicae*, 2, 2004, pp. 39-58.

⁴⁶⁹ Martínez Lillo, P. A. y Rubio Apiolaza, P.; *América latina actual: Del populismo al giro de izquierdas*, op. cit., p. 20.

⁴⁷⁰ Mudde, C. y Rovira, C.; *Populism, a very short introduction*, op. cit., p. 62.

⁴⁷¹ Rico Camps, G.; *Candidatos y electores: La popularidad de los líderes políticos y su impacto en el comportamiento electoral*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2002, p. 79.

⁴⁷² Maquiavelo, N.; *El Príncipe* (Octavio Manzini, Trad.), Editorial Fontana, Barcelona, 1994. Vid., principalmente: Cap. IX, «Del Principado Civil».

sí mismo una contradicción. Pero esto no supone una barrera para un *buen* líder populista. La cualidad de modular e, incluso, transformar el discurso sobre la marcha es clave para seguir liderando un presunto movimiento social. Realmente el hecho de que se cambien posiciones respecto de temas fundamentales solo responde, en la inmensa mayoría de los casos, a dos circunstancias: o bien se quiere mantener esa posición de liderazgo a toda costa y, como buen *sofista* que es todo demagogo y populista, da lo mismo defender una cosa que la contraria; o bien se modifica el mensaje inicial que tenía como objetivo recabar una adhesión lo más amplia posible y, una vez adquirido ese vínculo emocional, irracional y sentimental con un llamado *pueblo*, se vira hacia los intereses personales del líder, y de sus *estrechos colaboradores*, para refrendar sus posiciones personales con una *pseudovoluntad popular*.

«El líder carismático otorga cohesión al pueblo así creado explotando el antagonismo con el grupo o los grupos señalados como obstáculo para la realización de los fines, formulados a través de abstracciones como justicia, cambio social, prosperidad. Ese antagonismo convierte a los señalados como culpables en chivos expiatorios que resuelven las tensiones acumuladas en la comunidad, sea cual sea la auténtica responsabilidad de los así marcados»⁴⁷³.

En cuarto lugar, el populista involucra una relación social –y electoral– entre líderes y bases caracterizada básicamente por el clientelismo, a saber, por la reciprocidad y la lealtad, entre la base electoral y el líder, aunque desde la verticalidad⁴⁷⁴. Lo cual es manifiestamente contrario a la concepción de participación ciudadana que se maneja en los escenarios populistas. En los populismos se da una relación directa, sin filtros ni plazos. La gente decide, en principio, directamente. Se colman sus aspiraciones dándoles lo que quieren de forma rápida y acelerada.

Como síntesis podemos entender por populismo, siguiendo a Ulloa Tapia⁴⁷⁵ aquella estrategia carente de ideología que se manifiesta antes, durante y después de los procesos electorales y que recurre a un discurso popular en el que se ofrecen remedios instantáneos ante las demandas sociales, también se ataca a sus enemigos o se los crea de manera ficticia puesto que siempre debe tratar de derribar a un poder establecido con supuestos caracteres opresores sobre el pueblo. Pero un pueblo entendido de modo

⁴⁷³ Arias Maldonado, M.; *La democracia sentimental: Política y emociones en el siglo XXI*, 1ª ed., Página indómita, Barcelona, 2016, p. 133.

⁴⁷⁴ Martínez Lillo, P. A. y Rubio Apiolaza, P.; *América latina actual: Del populismo al giro de izquierdas*, op. cit., p. 21.

⁴⁷⁵ Ulloa Tapia, C.; *El populismo en la democracia*, op. cit., pp. 83-94.

global, sin aspiraciones de ser delimitado claramente. Se requiere un *nosotros* y un *ellos*, pero lo ideal para que triunfe en mayor medida el movimiento populista es que las fronteras entre el *nosotros* y el *ellos* sean claras, que sea obvia incluso una confrontación entre ambos bloques, pero los componentes de ambos grupos deben definirse de forma difusa. Siempre pueden fagocitarse nuevos grupos sociales por lo que el mensaje no debe ser del todo excluyente. La fuerza no está en el discurso, que suele ser hueco, sino en la capacidad de aunar esfuerzos con el mayor número posible. Contentar a cuantos más mejor en una lógica de enfrentamiento contra un poder establecido. El mensaje se dirige a un segmento tan amplio como sea posible, pese a que, eso sí, se enfatiza su interés en personas de escasos recursos ya que estos estarán, en principio, mucho más de acuerdo con modificar las estructuras sociales que devienen en escenarios de injusticia y desigualdad. Una vez se alcanza el poder de lo que se trata es de desprenderse de cualquier elemento institucional ya que se sigue fomentando el contacto directo con la población para dar esa sensación de participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones. Participación que es completamente irreal puesto que las decisiones siguen siendo tomadas por aquellos que dirigen las cuestiones públicas, solo que se da una apariencia de gobierno abierto y participativo para contentar los deseos participativos de la sociedad. Paradójicamente para potenciar esta mayor participación se debilitan las instituciones tradicionales representativas y se crean otras instituciones en aras de un mayor hilo directo con los intereses de la población, muy habitualmente más burocratizadas y distantes de los ciudadanos que el régimen tradicional. El fin de estas instituciones no es el de dar mayor voz a la población, sino el de establecer estructuras estables de poder que posibiliten la permanencia del movimiento populista en los órganos de decisión: su supervivencia.

También hay que destacar que el neopopulismo que hemos indicado se nutre de los avances relativos a la mejora de la tecnología y la información precisamente para crear esa sensación de relación directa y permanente con los gobernantes, relación que no se sostiene en demasía cuando los propios canales comunicativos pueden orientarse de forma sencilla a los intereses de los dirigentes populistas. Manipulación informativa, demagogia y populismo son conceptos que suelen ir entrelazados. Hacer ver lo que no hay y ocultar lo que obviamente está. Es un arte, a fin de cuentas. En muchos aspectos malévolos y perjudiciales para la sociedad, pero requiere de cierta maestría. Orientar un discurso en el que la gente participe cuando verdaderamente el denominado pueblo no toma ninguna decisión efectiva, sino las élites populistas. Y es que el populismo no es

sinónimo, ni mucho menos, de un incremento de la participación ciudadana. Más bien es un modo perverso de derribarla.

3.2.2. La desafección política como alimento de los populismos

Hay que ser conscientes de que la participación ciudadana se ve amenazada por una serie de cuestiones que la atacan directamente. Una de ellas es, sin duda, la desafección, puesto que el descontento con las políticas aleja al ciudadano de los ámbitos participativos, de aquellos lugares legítimos y predispuestos en democracia para que los ciudadanos efectivamente participen en la cosa pública. Montero, Sanz, y Navarrete definen la desafección política como «el sentimiento de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, en los políticos y/o en las instituciones democráticas»⁴⁷⁶. Y es manifiesto que abundan las expresiones de crítica y de queja respecto de los políticos electos. Una de las más habituales es la denuncia de su escasa fidelidad a los ciudadanos que deberían representar, rompiendo la vinculación de confianza entre unos y otros. Gran parte de la ciudadanía se siente defraudada⁴⁷⁷. La desafección alude a un conjunto de sentimientos difuso por el que los asuntos políticos son vistos como algo lejano, faltos de importancia o carentes de sentido⁴⁷⁸.

«Los ciudadanos van descubriendo paulatinamente como sus opiniones, en las escasísimas oportunidades que tienen de hablar, carecen de eco, y comprueban que disponen de escasos foros en los que expresarse y participar. En buena lógica, cuanto más desafección, menos confianza en los gobernantes, y, efectivamente, la «desafección» de la política da lugar en relativamente poco tiempo a posturas extremas y radicales. Es decir, cuando no participamos y sentimos que las cartas están marcadas, nuestra ilusión se desvanece y surgen sin tardanza los populismos»⁴⁷⁹.

Porque el populismo se basa en la crítica del estado de las cosas, en la desafección política. Ridaó considera que la desafección generalizada con la situación actual empuja inexorablemente hacia nuevas pautas de participación superadoras del esquema

⁴⁷⁶ Montero, J. R., Sanz, A. y Navarrete, R. M.; “La democracia en tiempos de crisis: legitimidad, descontento y desafección en España”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Congreso, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 30.

⁴⁷⁷ Anduiza, E.; “Panacea”, en J. M. Vallés y X. Ballart (eds.), *Política para apolíticos: Contra la dimisión de los ciudadanos*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2012, p. 45.

⁴⁷⁸ Cano Bueso, J.; “Representación política y desafección ciudadana”, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁷⁹ Pérez del Río, F.; *Ensayo sobre la desigualdad: ¿qué nos queda todavía para ser felices?* Universidad de Burgos, Burgos, 2017, p. 150.

representativo tradicional, a través de incrementar la presencia cívica en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas⁴⁸⁰. Pero con la actuación de los populistas ese descontento no deriva en una mayor participación ciudadana, sino en formas de encauzar ese descontento político y social en beneficio de alguien. Los actos políticos, como todos los actos, no son neutros. Siempre benefician a alguien, y aquel que consigue abanderar a los descontentos, a los separados del sistema, a aquellos que se sienten fuera de las decisiones, es el que saca provecho de esas situaciones. Pero el modo de dirigir ese descontento se produce mediante mensajes emotivos, irracionales. Es un caldo de cultivo extraordinario para populistas que quieren aprovecharse de vacíos de poder, o que encuentran la manera de alcanzarlo de alguna manera.

Es más, el ya expuesto fundamento populista que reside en entornos propicios como puedan ser los gobiernos suramericanos da pie a otro punto de vista. Tal es la desafección y desencanto políticos entre los ciudadanos en determinados países de América del Sur que más que una utilización artificial de las reivindicaciones sociales por parte de unos líderes populistas se produce una suerte de desesperanza hacia la política. No hay ni confusión ante los mensajes populistas. La ciudadanía es consciente del proceso y, pese a ello, en cierto porcentaje lo asume y apoya. Tal es la visión, siempre desde la retórica de las élites extractivas que manejan Acemoglu y Robinson, que argumentan esta teoría:

«La democracia que emerge en América Latina, en principio, es diametralmente opuesta al gobierno de la élite y, en retórica y acción, intenta repartir derechos y oportunidades como mínimo de un segmento de la élite, pero sus raíces están firmemente ancladas en regímenes extractivos en dos sentidos. Primero, las desigualdades persistentes durante regímenes extractivos que hacen que los votantes de nuevas democracias emergentes voten a favor de políticos que tienen políticas extremas. No se trata de que los argentinos sean ingenuos y piensen que Juan Perón o políticos peronistas más recientes como Menem o los Kirchner son altruistas y defienden sus intereses, o que los venezolanos vean su salvación en Hugo Chávez, sino que muchos argentinos y venezolanos reconocen que todos los demás políticos y partidos durante tanto tiempo no les han dado voz, no han proporcionado los servicios públicos más básicos, como carreteras y educación, ni los han protegido de la explotación por parte de las élites locales. Muchos venezolanos apoyaron las políticas que adoptaba Chávez aunque vinieran

⁴⁸⁰ Ridao Martín, J.; “La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria”, *op. cit.*, p. 102.

acompañadas de corrupción y derroche del mismo modo que muchos argentinos apoyaron las políticas de Perón en los cuarenta y setenta»⁴⁸¹.

Es el problema de caer en el desapego democrático e institucional. Para Vargas Llosa el desapego presupone que las leyes son obra de un poder que no tiene otra razón de ser que servirse a sí mismo, es decir, a quienes lo encarnan y administran, y que, por lo tanto, las leyes, reglamentos y disposiciones que emanan de él están lastrados de egoísmo e intereses particulares y de grupo⁴⁸². Ese desapego es recogido y utilizado en su beneficio por movimientos populistas para llegar al poder. Y es lo que criticamos, puesto que el populismo no es la solución, pero el elitismo tecnocrático tampoco. Los populismos atraen porque plantean soluciones sencillas para problemas complejos. Estamos en una fase de evolución de nuestras sociedades en que buena parte de la gente, ansiosa, indignada o simplemente perpleja, prefiere votar a quienes le gestionan su rabia que a quienes pueden solucionarles los problemas que motivan esa rabia⁴⁸³.

Es difícil plantear un escenario en el que la ciudadanía no se sienta lejos de la política, fundamentalmente debido a la corrupción, el hecho de que no se suela contar con la gente para tomar decisiones y la dificultad de seguir la política respecto de las cuestiones mollares y no superficiales. En este último caso son los propios medios de comunicación los que distorsionan los temas políticos al enfatizar los aspectos más conflictivos, determinando la agenda política y asumiendo el peso del control político que los partidos han dejado de hacer⁴⁸⁴.

Todo ello suma puntos para sentirse lejos de los gobernantes. Crece el desapego, la desafección. Y es que el descontento que la ciudadanía siente hacia los dirigentes políticos también se basa en que se subrayan siempre más los elementos formales que los verdaderamente importantes: los materiales. Los populismos basan su discurso muchas veces en la eliminación de las fases procedimentales ya que el ciudadano siente que solo es importante en el momento electoral, cuando deposita su voto. El desencanto es producto de una toma de conciencia por parte de la ciudadanía. El ciudadano es desprovisto de su capacidad de incidir en la política en el momento que otorga su voto,

⁴⁸¹ Acemoglu, D. y Robinson, J. A.; *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Deusto, Barcelona, 2012, pp. 452-453.

⁴⁸² Vargas-Llosa, M.; *La civilización del espectáculo*, Punto de lectura, Madrid, 2013.

⁴⁸³ Innerarity, D.; *Política para perplejos*, op. cit.

⁴⁸⁴ Pauner Chulvi, C. y Tomás Mallén, B.; "Parlamentarios y ciudadanía: el debilitamiento de la representación política", en M. J. Ridaura Martínez (ed.), *Representación política y parlamentarismo multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 64.

es desconvocado y desaparece de la esfera pública para volver a refugiarse en sus asuntos⁴⁸⁵. La relación entre los ciudadanos y los partidos políticos tiene lugar en momentos muy puntuales -casi exclusivamente en los electorales- y se desarrolla de una manera muy superficial por lo que no puede sorprender que esté muy extendida la creencia de que los partidos políticos no responden a las inquietudes de la ciudadanía por falta de permeabilidad a sus propuestas⁴⁸⁶.

En consecuencia, esta desafección viene provocada por muchos factores y, por supuesto, uno de los elementos responsables de este alejamiento es la actitud de los partidos políticos. Precisamente por ello resultan ser el blanco de los movimientos populistas. El mensaje de que las élites, los partidos políticos, se encuentran de espaldas a la ciudadanía tiene un destinatario claro. Porque esa despreocupación por los asuntos públicos que indicábamos se ha hecho más profunda con la actuación y funciones que dentro de la democracia representativa han asumido los partidos políticos. No pueden exonerarse de culpa. El problema es que si se eliminan esos cauces democráticos de la voluntad popular que son los partidos políticos nos encontramos con una situación peor. No es muy popular, ni populista, claro está, defender la función de los partidos políticos, y menos en nuestros tiempos. Pero pese a todo no se puede dudar de que los partidos políticos son un elemento nuclear del estado democrático contemporáneo⁴⁸⁷. El propio Tribunal Constitucional en su sentencia 48/2003, de 12 de marzo, los califica como asociaciones de evidente relevancia constitucional ya que su vocación es integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público y son, como dice el Alto Tribunal, asociaciones que «actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular, ya que contribuyen a conformar y manifestar mediante la integración de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente». «Los partidos son así, unas instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico, que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático. Confirmando y expresando la voluntad popular, los partidos contribuyen a la realidad de la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículo 23 CE)»⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ Iturbe Mach, A.; “Democracia, democracia electrónica y Parlamento Vasco”, en J. Barrat Esteve y R. M. Fernández Riveira (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1ª ed, Civitas, Cizur Menor Navarra, 2011, p. 263.

⁴⁸⁶ Pauner Chulvi, C. y Tomás Mallén, B.; “Parlamentarios y ciudadanía: el debilitamiento de la representación política”, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁸⁷ Iturbe Mach, A.; “Democracia, democracia electrónica y Parlamento Vasco”, *op. cit.*, p. 265.

⁴⁸⁸ STC 48/2003, de 12 de marzo, Fundamento Jurídico 5º.

Los partidos políticos son imprescindibles en cualquier sistema democrático. Con sus defectos. Con sus imperfecciones. Realizan una función integradora de muchos ámbitos sociales. Implican a los excluidos. Se posibilita el cauce de participación política mediante ellos. Si los populismos se dedican a denostar a los partidos políticos es, precisamente, porque ellos suponen un dique a sus aspiraciones y ansias de poder. Los partidos garantizan el pluralismo político. Eso hay que ponerlo en valor. Es cierto que existe desapego hacia los partidos en determinados momentos históricos y situaciones geográficas. Pero ello no puede implicar su supresión. O peor. Su sustitución por movimientos populistas. Los partidos políticos de manera más o menos acertada realizan acciones políticas en base a los criterios del juego democrático. Los movimientos populistas pasan por encima de todo el entramado institucional y, cuando pueden, lo reducen a su mínima expresión.

Uno de los principales obstáculos del sistema democrático es el creciente desafecho social sobre la política y las instituciones de gobierno, la desafección democrática. La participación ciudadana en las políticas públicas ha derivado en una de las vías más innovadoras para el perfeccionamiento del sistema democrático, lo que le otorgaría más legitimidad social al modelo de democracia representativa⁴⁸⁹. Una participación ciudadana real puede, por tanto, acabar con esa desafección. Pero una participación ciudadana no modulada por líderes populistas. No fomentando adhesiones a postulados prefabricados. Un aumento de la información a la ciudadanía y un mayor compromiso de los partidos a abrir la deliberación y toma de decisiones a los ciudadanos puede devenir en un elemento clave para acabar con los populismos. A fin de cuentas los populismos se valen de este desencanto democrático para acabar con los pilares de la democracia. Y para ello envían un mensaje participativo. Irreal en su mayoría, pero los ciudadanos que se dejan llevar por este tipo de mensaje tienen un deseo claro y honesto de incrementar su compromiso democrático. Lo que quieren es participar y determinadas opciones les plantean, en principio, una mayor capacidad de participación y decisión. Esa debe ser la respuesta de los partidos políticos tradicionales para acabar con la desafección. Están muy bien las políticas de transparencia, informar a la gente de los procesos y las decisiones. Pero hay que dar un paso más en el ámbito participativo

⁴⁸⁹ Pérez Soriano, J.; “Avaluació i participació per al desenvolupament local”, en R. Calvo, M. Bou y J. Portet (coords.), *La evaluación y la política, elementos estratégicos de futuro para el desarrollo local*, Ed. Neopàtria, Valencia, 2014, p. 94.

porque el descontento generalizado será aprovechado por los movimientos populistas básicamente por ese motivo.

«No debemos considerar la democracia como una forma política inmutable, definida de una vez por todas. La democracia moderna, tanto ahora como en el pasado, es susceptible de introducir una mejora significativa, y su funcionamiento puede ser más efectivo y pleno. Si se queda como está, ni reforzada ni reformada, es sumamente vulnerable a toda clase de depredadores»⁴⁹⁰.

Una democracia más participativa puede acabar con los populismos al poner de manifiesto que lo que se busca desde determinados posicionamientos no es incrementar la influencia de los ciudadanos, sino socavar las instituciones. Pero para mejorar la democracia también es necesario que ese desapego político no implique un desinterés hacia lo político. Dicho de otro modo, hay que fomentar la curiosidad que los ciudadanos manifiestan hacia los asuntos políticos, independientemente de la imagen que tengan de las instituciones y de los actores políticos. Sin un grado mínimo de atención, el ciudadano no podrá saber si la política le afecta o no, ni tendrá la suficiente información para formular sus demandas, ni para transmitir las mediante algún canal de participación a los políticos o a las autoridades oportunas en caso de que desee o necesite hacerlo así⁴⁹¹.

3.2.3. *Populismo, demagogia y democracia*

Los demagogos han sido los grandes estranguladores de civilizaciones. La griega y la romana sucumbieron a manos de esta fauna repugnante⁴⁹². La relación entre el populismo y la democracia siempre ha sido un tema de intenso debate. Aunque estamos lejos de alcanzar un consenso, no es descabellado sugerir que el populismo constituye un peligro intrínseco para la democracia⁴⁹³. El populista es un discurso que enciende a la población porque la enfrenta a una oligarquía dominante que, en principio, sería la responsable de las injusticias que se dan en la sociedad. Pero cada agente debe cumplir

⁴⁹⁰ Ginsborg, P.; *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria* (M. Pino Moreno, Trad.), op. cit., p. 196.

⁴⁹¹ Bonet, E., Martín, I. y Montero, J. R.; “Las actitudes políticas de los españoles”, en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, p. 118.

⁴⁹² Ortega y Gasset, J.; *La rebelión de las masas*, Clásicos del siglo XX El País, Madrid, 2002, p. 37.

⁴⁹³ Mudde, C. y Rovira, C.; *Populism, a very short introduction*, op. cit., p. 79.

unas funciones y tener una responsabilidad distinta. Hay que combatir el populismo fácil de pensar que los propios ciudadanos pueden encargarse de todas las funciones. Hay algunas que, por su perfil y por los conocimientos técnicos que requieren, deben quedar en manos de otros agentes, sean políticos o técnicos, de la Administración⁴⁹⁴. Además el populismo choca frontalmente contra un criterio básico de las democracias que es el respeto de lo diverso, de la pluralidad y, por consiguiente, de lo minoritario. El populismo explota las tensiones que son inherentes a las democracias liberales, que tratan de encontrar un equilibrio armonioso entre la regla de la mayoría y los derechos de las minorías⁴⁹⁵.

De todos modos hay que tener una conciencia crítica de la democracia y de los motivos por los que han surgido tantos y tan diversos movimientos populistas. El desgaste del término democracia, tal vez por el exceso de éxito en las últimas décadas, ha ocasionado una cierta erosión. Ello lo pone de manifiesto Hermet cuando afirma que

«...la consigna general del mundo actual es la democracia. Sin embargo, no hay que ilusionarse. La democracia viene a transformarse hoy en día en un mero vocablo de la «diplomacia estratégica», desprovisto de significado preciso desde que se convirtió simplemente en la etiqueta del orden mundial ortodoxo (suprime la pena de muerte, deja de fumar en los aeropuertos, habla del Estado de derecho para cualquier cosa y serás democrático...). Excepto los islamistas violentos, nadie o casi nadie conserva por lo tanto la facultad de pasar de ella. Lo importante es pronunciar la palabra»⁴⁹⁶.

Por tanto, el populismo supone una amenaza para los sistemas democráticos en tanto en cuanto hay un cierto cansancio del sistema propiciado por su extensión en el tiempo. Así, el populismo, por lo que puede implicar de efectos positivos, vistos desde la perspectiva de un sistema arraigado ya profundamente en las culturas políticas de la mayoría de países, tiene una oportunidad de desestabilizar a los sistemas democráticos. El mensaje que remite a la ciudadanía, obviamente, se fundamenta en los elementos positivos y ello llega a la sociedad consiguiendo, de este modo, adhesiones. Mudde y Rovira subrayan como elementos positivos de los populismos los que recopilamos en la siguiente tabla, a los que aparejamos las consecuencias políticas pertinentes:

⁴⁹⁴ Fundación Kaleidos; *Equipamientos municipales de proximidad: plan estratégico y de participación*, Ediciones Trea, Gijón, 2003, pp. 43-49.

⁴⁹⁵ Mudde, C. y Rovira, C.; *Populism, a very short introduction*, op. cit., p. 82.

⁴⁹⁶ Hermet, G.; *Populismo, democracia y buena gobernanza*, op. cit., p. 65.

Tabla 3. Supuestos elementos positivos del populismo

Elemento positivo	Consecuencia política
El populismo puede dar voz a los grupos que no se sienten representados por la élite política.	Se genera una falsa sensación de participación en grupos tradicionalmente apartados de los escenarios de decisión.
El populismo puede movilizar a los sectores excluidos de la sociedad, mejorando su integración en la política y el sistema.	Se aglutina a la ciudadanía en corrientes de opinión eliminando posibilidades de disenso y debate constructivo.
El populismo puede aumentar la democracia responsable, solventando problemas y mejorando las decisiones que forman parte de la política.	La democracia responsable se nutre del debate y la reflexión para tomar decisiones por parte de los ciudadanos. En los populismos el debate se obvia, por lo que la responsabilidad, <i>de facto</i> , no se fortalece.
El populismo puede mejorar la capacidad de respuesta de los políticos del sistema, fomentando la aplicación de las políticas preferidas por los sectores excluidos de sociedad.	Puede derivar en una democracia zigzagueante en la que las diversas corrientes de opinión provocan la existencia de un gobierno tambaleante y poco reflexivo.

Fuente: Mudde, C. y Rovira, C.; *Populism, a very short introduction*⁴⁹⁷

Elaboración propia

Esos elementos positivos, algunos de ellos matizables, tratan de solapar las otras muchas características perniciosas para los sistemas democráticos que pueden reducirse, haciendo un esfuerzo de síntesis, en la anulación de los derechos de las minorías; en la destrucción de todo andamiaje institucional, andamiaje que es el verdadero facilitador de la participación ciudadana y, por consiguiente, se trata de restringir la participación ciudadana a aquellos ámbitos que favorezcan la pervivencia de los líderes populistas en los movimientos que encabezan; en la eliminación de toda deliberación y debate,

⁴⁹⁷ Mudde, C. y Rovira, C.; *Populism, a very short introduction*, op. cit., p. 83.

fulminando de ese modo la posibilidad de coaliciones y de sinergias entre ideologías y partidos políticos diversos; ataca también, en consecuencia, cualquier brote de pluralismo político; y, por último, la utilización de los sentimientos de la ciudadanía para posicionarla en situaciones que responden a una índole política, racional y de debate, construyendo así un modo de obrar político totalmente adverso para regímenes democráticos.

En esta dualidad populismo-democracia no partimos, tampoco, de ningún plano de igualdad pues como sostiene Mayorga el populismo no tiene elementos para cuestionar la democracia, situación que sí se da a la inversa puesto que el populismo trata de acrecentar las crisis democráticas, que sin duda las hay, socavando las instituciones democráticas⁴⁹⁸. Worsley considera que el populismo se torna incompatible con la democracia cuando ignora por completo la existencia de instituciones que le parecen meramente burocráticas o afines al poder, y, al mismo tiempo, cuando se cuestionan los derechos de las minorías, rechazando así el pluralismo que debería existir en toda sociedad democrática⁴⁹⁹.

El objetivo es destruir la democracia desde dentro. El uso de las instituciones democráticas para aniquilar el sistema. Además se cae en un contrasentido puesto que una de las banderas de los populistas, en muchas ocasiones, es la de la democracia radical. Más democracia suelen publicitar. Más participación del *pueblo*. Democratizar en mayor medida las sociedades. Pero al derribar pilares institucionales y promover la figura de un líder carismático la democracia entraría en un proceso de regresión. El líder debe estar dentro del sistema, en todo caso, porque sin esa ubicación, sin esa estructura institucional su mensaje no llega a la ciudadanía. Es más, las libertades que permite ese régimen *opresor* al que quiere derrocar son, precisamente, las herramientas de las que se puede valer para desarrollar su mensaje político. Pero, a su vez, quiere destruir toda institución que medie entre él y el *pueblo*. La entrada de un líder que capitaliza el descontento social, esa es la trampa del populismo, ya que se consiente que entren en escena líderes que catalizan las posibilidades que brinda la misma democracia para cuestionar las instituciones que permiten los procedimientos⁵⁰⁰.

Si el sistema democrático se estabiliza, los populistas continuarán desafiando cualquier limitación en el gobierno de la mayoría, y cuando sean lo suficientemente

⁴⁹⁸ Mayorga, R.; *Neopopulismo y antipolítica*, op. cit.

⁴⁹⁹ Worsley, P.; "El concepto del populismo" en G. Ionescu, E. Gellner (comps.), *Populismo*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, pp. 259-304.

⁵⁰⁰ Mayorga, R.; *Neopopulismo y antipolítica*, op. cit.

fuertes, pueden causar un proceso de erosión democrático. Afortunadamente, es poco probable que amenacen la existencia del sistema democrático hasta el punto de producir su desaparición, ya que experimentarán una fuerte resistencia de múltiples actores e instituciones que defienden la existencia de organismos independientes especializados en la protección de los derechos fundamentales⁵⁰¹.

De todos modos hay que tener en cuenta que como solución para la democracia enferma, el populismo no es una vía muy prometedora, eso queda claro. Pero que un remedio no sea adecuado no significa que el diagnóstico que ofrece no contenga elementos valiosos. Sin duda la actual representación popular tiene un problema de legitimidad; en esto, para autores como van Reybrouck los populistas aciertan⁵⁰².

3.2.4. *Los tiempos del populismo*

La democracia tiene sus tiempos. Todos los procesos están tasados y medidos para que la ciudadanía tenga las garantías de que todo va a seguir un cauce legal y adecuado. Las prisas son contrarias a la democracia puesto que las decisiones exigen que haya reflexión, debate, deliberación. La velocidad en la toma de decisiones no es propia de regímenes democráticos⁵⁰³. Lamentablemente, «la cuestión de que las políticas necesitan tiempo para ser elegidas y, por lo tanto, evaluadas por los electores se ha dejado de lado»⁵⁰⁴.

El tiempo y también una cierta distancia son elementales. Si no existiera una cierta distancia frente a los electores los gobiernos no podrían en ocasiones decir la verdad y la política no conseguiría desvincularse del poder del instante. O justificamos democráticamente esa *distancia* o no tendremos argumentos para oponernos al populismo plebiscitario, que cuenta, a derecha e izquierda, con impecables defensores⁵⁰⁵.

⁵⁰¹ Mudde, C. y Rovira, C.; *Populism, a very short introduction*, op. cit., p. 96.

⁵⁰² van Reybrouck, D.; *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia* (M. Mabres, Trad.), op. cit, p. 31.

⁵⁰³ Sabiamente dice Machado en sus Proverbios y cantares: XXIV

«Despacito y buena letra:

El hacer las cosas bien

Importa más que el hacerlas»

Machado, A.; *Poesías completas*, 4ª ed., Losada, Buenos Aires, 1958, pp. 213-217.

⁵⁰⁴ Pinelli, C. y Presno, M. Á., *Crisis de la representación y nuevas vías de participación*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2014, p. 25.

⁵⁰⁵ Innerarity, D.; *Política para perplejos*, op. cit.

«Los populistas mantienen con el tiempo una relación ajena a los cánones elementales de la política; ya sea por el efecto de su propia demagogia o inconsciencia o por la impaciencia irreflexiva de sus clientes, se niegan a considerar los largos plazos necesarios para la satisfacción de las demandas populares que impone la complejidad del ejercicio del gobierno»⁵⁰⁶.

La temporalidad de los populismos es, en consecuencia, anti-política. La necesidad de dar una respuesta presuntamente instantánea a las demandas ciudadanas, esa eliminación de toda barrera entre gobernantes y gobernados, reduce a la mínima expresión la concepción temporal de las decisiones políticas. Pero los problemas sociales, por su propia naturaleza, no se resuelven súbitamente, por arte de magia. Hay situaciones, las más, que requieren de escuchar a muchas perspectivas diferentes, estudiar en profundidad, tener en cuenta también a elementos minoritarios y, tras todo ello, tomar una decisión lo más próxima posible a la solución acertada. No se puede establecer un modo inmediato de solución de problemas en aras de una mal entendida participación ciudadana. Participación carente en muchos casos de información, por supuesto de reflexión y huérfana totalmente de deliberación y debate. Lo que se auspicia es una solución acelerada, directa desde el punto de vista de la ciudadanía, pero en ningún caso de carácter democrático.

Por ello la relación de los populistas con el tiempo es principal. El acortamiento de los tiempos es uno de los mensajes que pueden seducir en mayor medida a la ciudadanía. Si se promete una escucha directa y permanente a la voluntad del pueblo el resultado será un mayor apoyo social. Pero Hermet señala sobre este aspecto que

«...los populistas son unos *tramposos*. Como se sabe, pueden reclamarse de tres pueblos distintos o bien de los tres a la vez, según el momento, uno nacional y unificador que trasciende las clases sociales, otro plebeyo y que *vomita a los ricos*, y el último más o menos étnico»⁵⁰⁷.

Así se diluye ese pretendido efecto temporal de resolver cuestiones de forma rápida y escuchando a los ciudadanos porque se remitirán a la voluntad popular que cada vez convenga. Puede existir, aunque no es segura, una relación directa con los ciudadanos para tomar decisiones, pero el modo en que se afronten las cuestiones irá determinando el resultado que se persigue. Es un juego en el que nunca se pierde. Siempre decide la

⁵⁰⁶ Hermet, G.; *Populismo, democracia y buena gobernanza*, op. cit., p. 20.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, p. 21.

voluntad popular, el pueblo, siempre todo es resultado de la participación ciudadana. ¿Pero qué participación ciudadana?

De todos modos estos populismos modernos tienen muchos elementos a favor. Ya hemos indicado que una de las características de los movimientos populistas es su adaptabilidad. Y, precisamente, la sociedad actual tiene como eje fundamental la instantaneidad. Todo debe ser rápido. Todo viene ya procesado. El individuo viene a vivir, en términos generales, de satisfacciones inmediatas. No hay tiempo que perder, puede ser el *leitmotiv* de la sociedad. Y esa base acelerada es aprovechada por los movimientos populistas que se adaptan a los enfoques actuales. Si la gente no se plantea escenarios excesivamente reflexivos para su día a día, mucho menos dispuesta estará a invertir mucho tiempo en solventar cuestiones públicas. Los populismos se valen de eso en un doble sentido: primero preconfiguran una respuesta que beneficie al propio movimiento y luego, en virtud de mensajes directos al corazón, a lo irracional, y con una clara escenografía maniquea de *nosotros* y *ellos* dan carta de naturaleza a decisiones que, en última instancia, no provienen de ellos. Es una decisión del *pueblo*. Los ciudadanos se adhieren a una determinada postura pensando, o haciendo como que piensan, que el sustrato de esa decisión es popular, que remite a la voluntad de todos. Al no haber tiempo que perder y al recibir mensajes que dulcifican el proceso de decisión y que, a la vez, hacen gala de la importancia, figurada eso sí, de la opinión del pueblo en esa decisión, el proceso que lleva a la ciudadanía a adherirse a esas cuestiones es mucho más rápido. Y además honrando al dicho: *lo bueno, si es breve, dos veces bueno*. Sobre la decisión no podemos saber, *a priori*, si es buena o mala, pero los elementos emotivos y de empoderamiento del pueblo apuntarán a la ciudadanía a que, por lo menos, será una decisión del *pueblo*. Y breve desde luego lo es. Cualquier decisión irreflexiva y carente de debate por definición tiene que ser breve. Por eso la democracia exige esfuerzo, tiempo, deliberación. No es algo fácil.

«La democracia puede ser una actividad agotadora que destruya el sistema nervioso y, en cierto sentido, cuanto más democrática sea, más agota a sus participantes. ¡Cuánto más fácil sería delegarlo todo en los demás! O, dicho en términos más sencillos, confiar nuestro destino a una de esas figuras populistas que infestan las democracias modernas y que prometen asombrosas resoluciones para nuestros problemas a cambio de la adulación de su persona»⁵⁰⁸.

⁵⁰⁸ Ginsborg, P.; *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria* (M. Pino Moreno, Trad.), op. cit., p. 200.

En definitiva, las decisiones públicas deben ser tomadas desde la reflexión y no pueden dejarse llevar por lo fácil y rápido.

3.3. La exclusión política de la ciudadanía

La exclusión política de la ciudadanía, como es obvio, no puede establecerse de manera formal en ninguna democracia. Pero lo que queremos poner de relieve a continuación son aquellas circunstancias que generan una separación de los ciudadanos y las decisiones políticas, por lo que en la práctica se les excluye de la política. En unas ocasiones esta exclusión puede responder a una suerte de consideración de la ciudadanía como de menor de edad, que no «sabe» por sí misma aquello que es mejor para sí y requiere del encauzamiento externo. A este respecto Medina y Font afirman que aunque los políticos, los expertos y los miembros de asociaciones no suelen expresar abiertamente su desconfianza hacia las capacidades de los ciudadanos ordinarios para intervenir en los asuntos públicos, esta objeción subyace de forma implícita⁵⁰⁹. Y no existe este solo elemento, sino que se refuerza mediante una confluencia de intereses. Así, los políticos muestran reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos considerando legítimos y suficientes los existentes, y en el debate académico y profesional existe una desconfianza o miedo hacia un excesivo protagonismo de los ciudadanos, quizás por salvaguardar al técnico de su «parcela de poder»⁵¹⁰.

Otras veces la exclusión tiene su causa en el hecho de que una minoría económica detenta *de facto* el poder y produce, en connivencia con los decisores políticos, el escenario que mejor conviene a sus intereses. En cualquier caso se trata de elementos que suponen un obstáculo a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

3.3.1. Paternalismo

Adela Cortina define el paternalismo como la acción de imponer determinadas medidas en contra de la voluntad del destinatario para evitarle un daño o para procurarle

⁵⁰⁹ Medina, L. y Font, J.; “Consejos ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo?”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 167.

⁵¹⁰ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 67.

un bien, y está justificado cuando puede declararse que el destinatario de las medidas paternalistas es un incompetente básico en la materia de que se trate y, por lo tanto, no puede tomar al respecto decisiones racionales⁵¹¹. Por tanto, en el ámbito político el paternalismo supone tutelar a los ciudadanos al considerarles incapaces de tomar decisiones por sí mismos⁵¹². Se trata de instaurar una política, en teoría tendente al bienestar de los ciudadanos, que excluye la participación de los mismos⁵¹³.

3.3.2. Clientelismo

El clientelismo lo vamos a considerar como un obstáculo jugando con dos acepciones que se pueden dar del término. En primer lugar por clientelismo podemos entender el peligro de la privatización de los servicios públicos, que considera a los ciudadanos no como sujetos titulares de derechos, sino como meros objetos del marketing, «empresas» al servicio de las directrices políticas, enmascarado en la necesaria eficacia de resultados en la nueva gestión pública «gerencial»⁵¹⁴. Pero la palabra clientelismo también puede enfocarse desde otra perspectiva, como «compadreo». Es esta línea la que interpreta Bourdieu, que entiende el clientelismo como un intercambio permanente de bienes (materiales y simbólicos), a partir del cual se obtienen beneficios que fundamentan la solidaridad de la relación⁵¹⁵, lo cual es otro obstáculo a la realidad política participativa para los ciudadanos en la medida en que en determinadas instituciones, especialmente en las locales, hay hábitos interiorizados de clientelismo como procedimiento usual y efectivo de acceder a peticiones o lograr propósitos que frenan o convierten en inútiles a los procedimientos participativos⁵¹⁶. Desde esta perspectiva, el clientelismo sería una relación de intercambio voluntaria entre actores que buscan obtener ventajas de la relación, por tanto estaría marcada por

⁵¹¹ Cortina, A.; *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, op. cit., p. 81.

⁵¹² Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 79.

⁵¹³ Bobbio, N. y Matteucci, N.; *Diccionario de política*, op. cit., vol. II, p. 1192.

⁵¹⁴ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., pp. 79-80.

⁵¹⁵ Bourdieu, P.; *Poder, Derecho y Clases Sociales*, Ed. Desclée de Brouwer, S.A, Bilbao, 2000.

⁵¹⁶ Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C.; “Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos”, op. cit., pp, 19-20.

una lógica económica, donde se negocian bienes o servicios inmediatos a cambio del apoyo político o votos⁵¹⁷.

3.3.3. *Sectarismo*

El sectarismo supone el acaparamiento de poder de algunos grupos sobre otros debido a las asimetrías de información, capacidad organizativa y movilizadora y acceso a los espacios de influencia⁵¹⁸. El fanatismo e intransigencia sobre una idea o una doctrina, sin admitir ninguna crítica sobre la misma, propia del sectarismo, es incompatible con un entorno democrático. Por lo que aquellos que muestren una posición crítica, natural y saludable en cualquier democracia, reciben un trato inadecuado.

La democracia implica apertura a los argumentos de los otros. Capacidad, a fin de cuentas, de ser convencido por otros. Y es la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es el escenario ideal para que estas situaciones se produzcan. De ahí que el sectarismo, la cerrazón en los argumentos de uno sin posibilidad de entender los del otro, es contrario a cualquier proceso participativo.

Los planteamientos sectarios son contrarios al orden democrático y no propician, en ningún caso, la proliferación de mecanismos participativos puesto que no tienen razón de ser. La visión fanática de la realidad, encerrada en unos argumentos circulares, no generan ningún tipo de progreso ni avance, por lo que este modo de exclusión, en este caso de la posibilidad de entrada de ideas y planteamientos diferentes, supone un déficit democrático considerable.

3.3.4. *Partidocracia*

Vaya por delante que el papel de los partidos políticos es indispensable, tanto en las instituciones de democracia representativa como en las de democracia directa⁵¹⁹. Kelsen consideraba que la democracia, necesaria e inevitablemente requiere un Estado de

⁵¹⁷ Arriagada, E.; Clientelismo político y participación local. El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile, *Polis, Revista Latinoamericana*, vol. 12, 36, 2013, pp. 15-38.

⁵¹⁸ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 80.

⁵¹⁹ Aragón Reyes, M.; "Partidos políticos y democracia directa", en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 22.

partidos, puesto que el partido político es un vehículo esencial para la formación de la opinión pública⁵²⁰. Por ello hemos comentado recientemente la necesaria función que realizan los partidos políticos en las democracias. Pero lo cierto es que tienen también una potente consideración negativa por parte de muchos ciudadanos, y esa consideración no resulta gratuita. La crítica al papel de los partidos políticos en la actual democracia representativa es una de las más habituales a la hora de examinar las carencias y los problemas del sistema representativo del presente⁵²¹. De hecho González De la Garza subraya esta cuestión al afirmar que los partidos políticos «viven de espaldas en muchas ocasiones a la sociedad de la que únicamente y en los periodos electorales de actividad le proponen mediante sus programas electorales paquetes de opciones programáticas (el ficticio contrato con los ciudadanos) carentes por completo de exigibilidad jurídica que constituyen la supuesta contraprestación por recibir la legitimación de los electores en el acto de votación»⁵²².

Por tanto, es notoria y manifiesta la crisis que sufren los partidos políticos y que se manifestaría de forma palpable en la falta de afiliación. Los partidos serían estructuras relativamente vacías e intermitentes, que solo se llenan de contenido en los momentos electorales. Sobre ello, Habermas considera que los partidos políticos tratan de influir en los ciudadanos para, únicamente, mantener el propio poder político y, en consecuencia, solo acuden a la esfera pública para extraer de ella lealtad de una población reducida a masa⁵²³. Y Cabo de la Vega indica que su capacidad de mediación de la vida política y social habría quedado muy mermada en un proceso ininterrumpido desde la década de los setenta del siglo XX⁵²⁴. Innerarity hace un análisis desgarrador de lo mencionado:

«Los partidos han sufrido una transformación que les aleja de la realidad social. Por una parte, la distancia entre los ciudadanos y los partidos ha aumentado al mismo tiempo que han disminuido las diferencias entre los partidos, procesos ambos que se refuerzan mutuamente provocando una indiferencia de la ciudadanía hacia el mundo de la política en general. Por otra parte, ya hace tiempo que, en la mayoría de las democracias, los partidos dejaron de ser

⁵²⁰ Kelsen, H.; *Esencia y valor de la democracia* (L. Legaz Lacambra y R. Luengo Tapia, *Trads.*), op. cit.

⁵²¹ Ramírez Nardiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 115.

⁵²² González De la Garza, L. M.; *La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el microtargeting y el big data*, UNED, *Revista de Derecho Político*, 103, 2018, p. 266.

⁵²³ Habermas, J.; *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, op. cit., p. 460.

⁵²⁴ Cabo de la Vega, A.; “Representación y democracia como formas de legitimación y como formas de gobierno en el constitucionalismo”, en A. Noguera Fernández (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 111.

organizaciones cuya supervivencia dependía de los recursos proporcionados por sus miembros y pasaron a depender de la financiación pública, apareciendo así como agentes del Estado. Esta vinculación con el Estado se ha consolidado también por el hecho de que los partidos han priorizado su papel como instrumentos de gobierno en detrimento de su función representativa. Quien está en la oposición tiende a considerarse así solo de manera provisional, porque lo suyo es *office-seeking*; es más alguien cuya vocación es alcanzar el poder que representar a la gente. Los partidos se dedican sobre todo a gobernar o a esperar que les toque gobernar»⁵²⁵.

Por ello un problema muy estudiado en relación con los mecanismos de la participación democrática es el que suele englobarse con la expresión partidocracia⁵²⁶. Por partidocracia entiende Cabo de la Vega la situación en la que se produce una concentración de poder en manos de los partidos políticos en detrimento de la democracia parlamentaria. Para este autor se trataría de una anulación del mecanismo de división formal de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, mediante su unión real en un solo aparato de poder⁵²⁷. Se trata de una situación en la que se refleja que quienes toman las decisiones en las actuales democracias representativas no son los representantes en su calidad de libres mandatarios de los electores, sino «los partidos mediante la disciplina de un mandato imperativo de partido prohibido jurídicamente en España en el número 2 del artículo 67 CE»⁵²⁸. Abundando en la cuestión planteada, de Bartolomé afirma que el concepto de la *disciplina de voto*, tan propio de nuestros días, «supone una radicalización de la fidelidad a las siglas, de tal modo que se debe muchas veces sacrificar la propia voluntad o la propia escala de valores del representante o del militante por los *superiores intereses partidistas*»⁵²⁹.

Ya desde los inicios de nuestra vigente CE autores de la relevancia de Sánchez Morón subrayaban cierta tendencia a la «partidocracia» en nuestro Ordenamiento puesto que ya que consideraba que

«...nuestros constituyentes, de izquierda y de derecha, han apostado fuertemente por un reforzamiento de la partidocracia y, en consecuencia, por una limitación del juego político-institucional al ámbito de la dialéctica y de los compromisos entre los partidos políticos. Así lo

⁵²⁵ Innerarity, D.; *La política en tiempos de indignación*, op. cit., p. 51.

⁵²⁶ También se emplean los términos *partitocracia*, corporativismo político o estado de partidos.

⁵²⁷ Cabo de la Vega, A.; «Representación y democracia como formas de legitimación y como formas de gobierno en el constitucionalismo», op. cit., p. 110.

⁵²⁸ González De la Garza, L. M.; *La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el microtargeting y el big data*, op. cit., p. 299.

⁵²⁹ De Bartolomé, J. C.; «La partidocracia versus democracia y conciencia parlamentaria», en A. Colomer Viadel (coord.), *Regenerar la política: ciudadanos, ¿sed protagonistas!*, Ugarit, Valencia, 2008, p. 33.

demuestra la desconfianza e incluso la cicatería con que han introducido algunos institutos que, como el referéndum (art. 92) y la iniciativa legislativa popular (artículo 87, ap. 3), constituyen si no instrumentos de democracia directa en sentido propio, sí al menos de corrección de la misma partidocracia. Desde luego, para proponer y llevar adelante un referéndum o una proposición de ley a presentar a las Cortes, es necesaria también una organización social, más o menos especializada, más o menos pequeña, más o menos permanente u ocasional, que pueda crear un interés en el cuerpo electoral y canalizar su participación»⁵³⁰.

Por su parte Camps considera que mediante la partidocracia el político expresa su indiferencia con respecto al interés común, volcándose así en exclusiva y prioritariamente en los asuntos e intrigas del propio partido⁵³¹.

La conclusión de todo ello es que el oscurantismo *partitocrático* y los reiterados episodios de corrupción que afectan a la vida pública, y en particular a los partidos políticos han aumentado el deseo de la ciudadanía de incluir más mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos como expresión de desconfianza hacia las élites políticas⁵³².

3.3.5. Grupos de presión

Los grupos de presión o lobbies influyen en la toma de decisiones para alinearlas a sus intereses. Su influencia se traslada a la población para reorientar los planteamientos acordes a la posición que más convenga y así dominar a la opinión pública. Esto es especialmente nocivo para la democracia y para la participación de los ciudadanos en ella. Es manifiesto el potencial devastador de estas actuaciones. Se percibe que los grandes grupos de interés tienen demasiada influencia en las decisiones políticas actuando desde instancias ajenas al circuito representativo⁵³³. Por eso ya Cotta decía que no era casualidad que hoy en día la gente estuviera hablando acerca de los grupos de presión: «*Non a caso oggi si parla tanto di gruppi di pressione*»⁵³⁴.

Para alcanzar sus objetivos los grupos de presión inciden especialmente en la clase política posicionándola a su favor, dado que es ésta quien decide la conducción social.

⁵³⁰ Sánchez Morón, M.; El principio de participación en la Constitución española, *op. cit.*, p. 193.

⁵³¹ Camps, V.; *Virtudes públicas*, *op. cit.*, p. 194.

⁵³² Ridaó Martín, J.; “La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria”, *op. cit.*, p. 94.

⁵³³ Pauner Chulvi, C. y Tomás Mallén, B.; “Parlamentarios y ciudadanía: el debilitamiento de la representación política”, *op. cit.*, p. 64.

⁵³⁴ Cotta, S.; *I limiti della politica*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 415.

Por ello este elemento guarda una estrecha relación con la partidocracia que acabamos de señalar como obstáculo a la participación ciudadana.

CAPÍTULO IV. LOS ELEMENTOS CLAVE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tras analizar los obstáculos a la participación ciudadana conviene poner en valor la importancia de la misma y resaltar aquellos elementos que resultan clave en su existencia y desarrollo. Así, elementos como la transparencia, la rendición de cuentas, el buen gobierno y el gobierno abierto son términos que aparecen en los programas electorales de prácticamente cualquier partido político acompañando y nutriendo a la participación ciudadana⁵³⁵.

La confluencia de estos elementos con procesos participativos genera unos efectos muy positivos en las democracias. Así, no hay duda de que una característica de muchos de los instrumentos de participación ciudadana es su capacidad de legitimar, como mínimo, a las políticas concretas que se están adoptando y quizás en algunos casos también a aquellas instituciones que las generan.

La transparencia es básica en cualquier sociedad democrática porque «la democracia, por imperfecta que sea, significa apertura y publicidad desde arriba hacia abajo, así como posibilidad de censura, control y crítica de abajo arriba. La publicidad es, en una

⁵³⁵ Grau, A., Soria, E., Martín Cubas, J. y Montalbá, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, op. cit., p. 10.

democracia, lo único que expone a legitimación las decisiones colectivas»⁵³⁶. Esa conjunción de publicidad en los actos y acción fiscalizadora de los ciudadanos es lo que retroalimenta a los elementos de transparencia y rendición de cuentas. Y genera, a su vez, incentivos para participar activamente en los asuntos públicos. Permite estar «al tanto» de la realidad política y, en consecuencia, proporciona herramientas para participar en los asuntos públicos. Por tanto, esa transparencia necesaria permite no solo la implantación de formas gubernativas como el gobierno abierto en aplicación de lo que se ha convenido en llamar como «buen gobierno», sino que reactualiza la democracia y acrecienta las posibilidades participativas de los ciudadanos.

4.1. Gobierno abierto

El gobierno abierto se puede definir como el esfuerzo de crear instituciones gubernamentales que sean más transparentes, pero también más participativas, comprometiendo a los ciudadanos en la toma de decisiones y adopción de políticas ya desde sus inicios y, por tanto, con el beneficio de extender la consulta y participación a todos los agentes implicados y no solo a los agentes del modelo político clásico⁵³⁷. Gobierno abierto es, por tanto, el que practica la transparencia e involucra a los ciudadanos en el diseño y gestión de las políticas públicas⁵³⁸. En otras palabras, un gobierno abierto es aquel que se muestra transparente con la información que produce, que escucha a la ciudadanía y que prevé canales para que esas voces formen parte de la gobernanza⁵³⁹ de manera que se potencia el diálogo constante entre la ciudadanía y las AAPP a fin de que la ciudadanía pueda conocer qué hacen las AAPP y estas escuchar las necesidades de la ciudadanía y, en consecuencia, adaptar sus decisiones a sus preferencias contando de este modo con su colaboración en el desarrollo de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos⁵⁴⁰. Por tanto, en el ámbito del gobierno abierto se incluirían todas aquellas iniciativas que promueven la participación y la colaboración de los ciudadanos en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, así

⁵³⁶ Camps, V.; *Virtudes públicas*, op. cit., p. 194.

⁵³⁷ García García, J.; Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas, *Revista Innovar*, vol. 24, 54, 2014, pp. 75-88.

⁵³⁸ Rivero Ortega, R. y Merino Estrada, V.; *Innovación y gobiernos locales: Estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, op. cit., p. 113.

⁵³⁹ Grau, A., Soria, E., Martín Cubas, J. y Montalbá, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, op. cit., p. 7.

⁵⁴⁰ Calderón, C. y Lorenzo, S. (eds.); *Open Government: Gobierno Abierto*, Algón, Alcalá la Real, 2010.

como el control sobre la actividad del gobierno y la Administración⁵⁴¹. Esa colaboración compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas colectivos⁵⁴².

Gobierno Abierto es aquél que es capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, que toma sus decisiones centrándose en sus necesidades y preferencias, que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones, que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente, que se somete a criterios de calidad y de mejora continua, y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos y ciudadanas a los que ha de servir⁵⁴³. Por eso podemos considerar que el gobierno abierto funciona como una herramienta de trabajo en y para el diseño y elaboración de las políticas públicas.

El profesor Martín Cubas, realizando una integración de todas las definiciones propuestas por la doctrina, cataloga al gobierno abierto como un gobierno que presenta un estilo de hacer política en democracia poniendo el acento, por un lado, sobre cuatro dimensiones básicas, la transparencia, la participación, la colaboración y la responsabilidad gubernamental y, por otro lado, en la utilización de las herramientas que procuran las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, entre otras cosas reutilizando la información y el conocimiento público y compartido⁵⁴⁴.

Siguiendo a Ramírez-Alujas, podemos destacar una serie de principios que se predicán del gobierno abierto: en primer lugar, con el gobierno abierto se mejoran los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); en segundo lugar se facilita la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y en tercer lugar con el gobierno abierto se favorece la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las AAPP, la sociedad civil y el sector

⁵⁴¹ Márquez Fernández, J. M.; “El estado de la transparencia y el gobierno abierto en los gobiernos de las entidades locales españolas: retos de futuro y propuestas de mejora”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 183.

⁵⁴² Ramírez-Alujas, Á. V.; Innovación en la gestión pública y *open government* (gobierno abierto): una vieja nueva idea, *Revista Buen Gobierno*, 9, 2010, pp. 94-113.

⁵⁴³ Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

⁵⁴⁴ Martín Cubas, J.; “Democracia participativa en los entornos locales”, *op. cit.*

privado para co-diseñar y/o coproducir valor público⁵⁴⁵. En puridad, lo que se persigue con el gobierno abierto es el fortalecimiento de las relaciones entre las AAPP y la ciudadanía mediante la profundización de la transparencia pública, la participación y la colaboración ciudadana a través del uso intensivo de la tecnología⁵⁴⁶. Se trata de abrir la participación para la toma de decisiones y el empoderamiento sobre la formulación e implantación de las políticas públicas⁵⁴⁷.

En definitiva, gobierno abierto es el que instituye una permanente deliberación con los ciudadanos, que toma decisiones fundadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la cooperación de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que proporciona y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente⁵⁴⁸.

4.2. Buen gobierno

El buen gobierno es un concepto ambiguo pues no tiene una definición clara ni tampoco se han delimitado con claridad cuáles son sus principales elementos y dimensiones. En realidad, el buen gobierno o buena gobernanza (*good governance*) debe ir de la mano de la democracia y, por tanto, debe dejar de ser un concepto instrumental para aproximarse más a las demandas y necesidades de los ciudadanos⁵⁴⁹. Un buen gobierno sería, en la actualidad, aquel que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad, la coherencia, la imparcialidad y la participación, al objeto de garantizar la integridad de los gobernantes y su servicio al interés general⁵⁵⁰. Así, en términos generales, el buen

⁵⁴⁵ Ramírez-Alujas, Á. V.; Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?, *Más Poder Local* (especial redes sociales y gobernanza), 2013, p. 15.

⁵⁴⁶ Cerrillo, A.; “Transparencia y buen gobierno en las administraciones locales de Cataluña: una aproximación local a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 71.

⁵⁴⁷ Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. N.; “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, *op. cit.*, p. 96.

⁵⁴⁸ Calderón, C. y Lorenzo, S. (eds.); *Open Government: Gobierno Abierto*, *op. cit.*

⁵⁴⁹ Del Campo García, M. E.; “Buen gobierno y confianza institucional”, en Cotino Hueso, L. y Boix Palop, A.: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho, *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 2018, pp. 55-71.

⁵⁵⁰ Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. N.; “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, *op. cit.*, p. 80.

gobierno es el que promueve instituciones formales e informales de transparencia, participación, estabilidad, cohesión social y eficiencia⁵⁵¹. E incluye la legitimidad del gobierno, la responsabilidad del gobierno, la competencia del gobierno y la protección de los derechos humanos a través del Estado de derecho⁵⁵². También un elemento importante en la concepción del buen gobierno es la inexistencia de discriminación y la generación de vías participativas equitativas para la definición de las políticas públicas. Por tanto, un buen gobierno tiene entre sus objetivos la promoción de espacios participativos de diálogo y de cooperación e implica intentar que el principio de autonomía sea real y las decisiones clave sean la consecuencia del uso de la razón pública, en marcos deliberativos, por parte de todos los afectados⁵⁵³. No puede entenderse sin la participación de todos los diferentes actores que actúan e interactúan en una sociedad determinada⁵⁵⁴.

El ejercicio de un gobierno responsable precisa en nuestros días de la incorporación de los actores sustantivos en las políticas, es decir, de los ciudadanos y de sus organizaciones en los procesos de decisión. Esta “gobernación colectiva” implica amplias dosis de diálogo, largas horas de debate, instrumentos para procesar el conflicto, establecimiento de espacios de deliberación y decisión, procesos para alcanzar el consenso, y nuevas fórmulas de corresponsabilidad social, libertad y transparencia de información, colaboración y cooperación⁵⁵⁵.

Un buen gobierno precisa de instituciones legítimas y efectivas, representativas y eficaces, que junto a una sociedad participativa, organizada y bien informada, se constituyen en bases sólidas para una democracia estable⁵⁵⁶.

Por último cabe indicar que el buen gobierno exige, también, civismo. Una sociedad guiada por el espíritu cívico demanda un buen gobierno que, además, lo crea. Una sociedad donde la virtud cívica anide expulsa actitudes corruptas de la vida pública⁵⁵⁷.

⁵⁵¹ Rivero Ortega, R. y Merino Estrada, V.; *Innovación y gobiernos locales: Estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, op. cit., p. 109.

⁵⁵² Del Campo García, M. E.; “Buen gobierno y confianza institucional”, op. cit.

⁵⁵³ Villoria, M. e Izquierdo Sánchez, A.; *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, op. cit., p. 345.

⁵⁵⁴ Banza, M.; *Participación popular y buena gobernanza en África: Balance y perspectivas para 2063*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2015, p. 18.

⁵⁵⁵ Del Campo García, M. E.; “Buen gobierno y confianza institucional”, op. cit.

⁵⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁵⁷ Villoria, M. e Izquierdo Sánchez, A.; *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, op. cit., p. 375.

4.3. Transparencia

La transparencia se ha instaurado paulatinamente como el mejor antídoto anticorrupción en todas las escalas⁵⁵⁸. Se basa en que la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos⁵⁵⁹. La transparencia promueve el ejercicio de la responsabilidad e informa a los ciudadanos acerca de las acciones de gobierno, y no solo eso, sino que, además, sienta las bases del proceso hacia la colaboración y la participación, por eso se concluye que la transparencia debe ser «el cimiento de cualquier proceso de gobierno abierto»⁵⁶⁰.

La relación que se establece entre participación ciudadana y transparencia alude a la necesidad de dar poder a la ciudadanía y facilitar y garantizar su participación en el desarrollo de modelos de gobernanza que cumplan con la diversidad y la complejidad creciente de los asuntos públicos⁵⁶¹. De ahí que la transparencia pública se pueda justificar fácilmente en cualquier democracia puesto que los ciudadanos participan en el escenario público de una cosa común (*res publica*) que nos pertenece y nos afecta a todos⁵⁶². Con la transparencia lo que se persigue es que la información en el ámbito de lo público permita evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión⁵⁶³. La democracia, en suma, requiere ciudadanos informados, exige personas con capacidad para juzgar lo que hace el gobierno y ello solo se puede alcanzar con la transparencia y la formación⁵⁶⁴. Si bien hay que tener en cuenta que uno de los riesgos de la sociedad de la información es, paradójicamente, «la posible opacidad generada por el exceso», de ahí que algunos autores hayan marcado una clara distinción entre los conceptos de

⁵⁵⁸ Valenzuela, N. y Palomares, M.; Breves consideraciones sobre la transparencia en el ámbito local: enfoque hacia las capitales andaluzas, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, diciembre, 2018, p. 176.

⁵⁵⁹ Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. N.; “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, *op. cit.*, p. 97.

⁵⁶⁰ García García, J.; Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas, *op. cit.*, p. 80.

⁵⁶¹ Magre, J. y Puiggrós, C.; “La transparencia municipal en Cataluña”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 165.

⁵⁶² Puñal García, L.; “Buen gobierno en el sector privado. Posibles lecciones que aprender a la luz de la experiencia en Alemania”, en Cotino Hueso, L. y Boix Palop, A.: *El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho*, *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 2018, pp. 203-219.

⁵⁶³ Villoria, M. e Izquierdo Sánchez, A.; *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, *op. cit.*, p. 349.

⁵⁶⁴ Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. N.; “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, *op. cit.*, p. 87.

«transparencia y transparencia accesible», siendo esta última la que verdaderamente promueve e incentiva la participación ciudadana⁵⁶⁵. En consecuencia, tal y como afirma el profesor Cotino, la transparencia se comunica con la accesibilidad⁵⁶⁶.

Participación y transparencia tienen en común que impulsan la comunicación entre los ciudadanos y los poderes públicos. La participación, para ser eficaz, requiere previamente la información y la transparencia y ésta se completa con la aportación de las opiniones de los ciudadanos⁵⁶⁷. Así, la transparencia deviene en un fundamento democrático, por lo que no extraña que Bobbio escoja como definición de democracia el «poder en público» indicando con ello que todos los mecanismos institucionales obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la «luz del día», y permiten a los gobernados «ver» cómo y dónde se toman dichas decisiones⁵⁶⁸.

«Sin el conocimiento de los hechos y de las situaciones, sin transparencia no hay democracia crítica. El *demoparticipante* bien informado de lo que se cuece en las distintas esferas está en condiciones de alertar sobre posibles corruptelas y de corregirlas, pues no basta con denunciar el mal, hay que anunciar el bien»⁵⁶⁹.

Con el fin de generar un mayor grado de participación en las decisiones, es necesario que la transparencia sea impulsada en todos los niveles de la sociedad, y el más cercano a los ciudadanos es el municipal⁵⁷⁰. Y un gobierno que pretenda ser transparente debe explicar a la ciudadanía sus políticas y la evaluación de las mismas, facilitando la rendición de cuentas⁵⁷¹. Para ello proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y un permanente control social⁵⁷².

⁵⁶⁵ Castel Gayán, S.; La regeneración democrática en el constitucionalismo español: un análisis de las recientes medidas legislativas, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 32, enero-junio 2015, p. 68.

⁵⁶⁶ Cotino Hueso, L.; La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos, *P3T, Public Policies and Territory*, vol. 1, 2, 2012, pp. 1-13.

⁵⁶⁷ Castellà Andreu, J. M.; *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública (un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, 1ª ed., Cedecs, Barcelona, 2001, p. 27.

⁵⁶⁸ Bobbio, N.; *Teoría general de la política* (edición de Michelangelo Bovero, A. de Cabo y G. Pisarello, *Trads.*), op. cit., p. 418.

⁵⁶⁹ Díaz, C.; *Este hombre, este mundo*, Ediciones Palabra, Madrid, 2005, p. 194.

⁵⁷⁰ Magre, J. y Puiggrós, C.; “La transparencia municipal en Cataluña”, op. cit., p. 154.

⁵⁷¹ Rivero Ortega, R. y Merino Estrada, V.; *Innovación y gobiernos locales: Estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, op. cit., p. 113.

⁵⁷² Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. N.; “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, op. cit., p. 96.

Para reducir posibilidades manipulativas y de abuso y controlar a los políticos la democracia necesita mecanismos de control como agencias u órganos (*ombudsmen*, auditorías, tribunales de cuentas, fiscalías, inspectores, etc.) que tengan la función de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción o sancionar acciones y omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales nacionales o subnacionales⁵⁷³.

Villoria y Cruz-Rubio afirman que la transparencia se relaciona directamente con todos los valores que la buena gobernanza quiere promover. En este contexto, «cuatro razones dan cuenta de por qué es importante la transparencia: 1. Es el primer paso hacia la rendición de cuentas. 2. Es esencial para la participación no manipulada. 3. Es importante para la eficiencia y eficacia del gobierno. 4. Es un elemento esencial para recuperar la legitimidad»⁵⁷⁴.

4.4. Rendición de cuentas

Para que una democracia funcione correctamente es necesario que existan reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos⁵⁷⁵. En eso consiste la rendición de cuentas, que viene a ser la obligación de todo poder público en una democracia de explicar de forma clara y responsable el contenido de sus actuaciones, así como las razones justificativas que apoyan las decisiones tomadas, y ponerlas a disposición de la ciudadanía para que puedan ser contrastadas y escrutadas, de ahí que la rendición de cuentas esté tan estrechamente relacionada con la transparencia⁵⁷⁶.

Como afirma Del Águila, «en democracia no debe existir ninguna delegación de poder sin responsabilidad efectiva y rendición de cuentas ante los que delegaron»⁵⁷⁷. Por supuesto, es indispensable la más nítida representación política de la voluntad popular y, al mismo tiempo, es preciso que en ese régimen haya otras formas de

⁵⁷³ O'Donnell, G.; *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*, *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 2004, pp.11-31.

⁵⁷⁴ Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. N.; “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, *op. cit.*, p. 86.

⁵⁷⁵ *Ibidem*, p. 97.

⁵⁷⁶ Fundación Kaleidos; *Proximidad, nuevas tecnologías y participación ciudadana en el ámbito local*, Ediciones Trea, Gijón, 2010, p. 23.

⁵⁷⁷ Del Águila, R.; “Responsabilidad”, en P. Cerezo Galán (ed.), *Democracia y virtudes cívicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 349.

controlar el ejercicio del poder concedido a los gobernantes. Se trata de la *accountability* como obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el mando gubernamental. De lo contrario, los ciudadanos no se sienten partícipes de las decisiones que les afectan porque, una vez elegidos los representantes, no tienen modo de influir en ellos ni de controlarlos⁵⁷⁸. Hay que exigir una rendición de cuentas que vaya más allá de la que se da en los procesos electorales, que sirven a los ciudadanos para juzgar las acciones de gobierno, lo que hicieron y lo que debieron hacer⁵⁷⁹. Así, lo que se pone de manifiesto es que el decisor público elegido para ello, al ejercer su función encomendada, debe anticipar la reacción de los ciudadanos en la exigencia de responsabilidades y, en consecuencia, tratar de adaptar sus acciones a lo que prevé serán las exigencias de sus representados. En este caso

«...la rendición de cuentas (*accountability*) no solo produce *a posteriori* control sobre el gobierno, sino que igualmente es capaz de generar una mayor representatividad de los actos del gobierno, una mayor adaptación de estos a los intereses y valores de los representados (*responsiveness*), como consecuencia de la anticipación reflexiva de los mecanismos de control por parte de los gobiernos»⁵⁸⁰.

4.5. Educación

La educación juega un papel mucho más importante que el de simplemente mejorar los ingresos de un individuo y sus perspectivas profesionales: posee un valor intrínseco que nos permite hacer uso de nuestras facultades más excelentes⁵⁸¹. La educación es uno de los pilares fundamentales en una sociedad y juega un papel crucial en la configuración de un espacio político⁵⁸². Rawls destaca su gran importancia al subrayar «el papel que desempeña la educación al capacitar a una persona para disfrutar la cultura de su sociedad y para tomar parte en sus asuntos»⁵⁸³.

⁵⁷⁸ Pauner Chulvi, C. y Tomás Mallén, B.; “Parlamentarios y ciudadanía: el debilitamiento de la representación política”, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁷⁹ Del Águila, R.; “Responsabilidad”, *op. cit.*, p. 351.

⁵⁸⁰ *Ibidem*, p. 350.

⁵⁸¹ Rajan R. G.; *Grietas del sistema: por qué la economía mundial sigue amenazada* (B. Ribera de Madariaga, Trad.), Ediciones Deusto, Bilbao, 2011.

⁵⁸² UNESCO; *La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre el siglo XXI, presidida por Jaques Delors*, Santillana, Ediciones UNESCO, Madrid, 2001.

⁵⁸³ Rawls, J.; *Teoría de la justicia* (M. D. González, Trad.), *op. cit.*, p. 104.

Por todo ello, si la democracia no se enseña con paciencia y dedicación y no se aprende en la práctica cotidiana, sus grandes principios como el de participar activamente en ella quedan en el vacío o sirven como pantalla a la corrupción y a la demagogia⁵⁸⁴. Federico Mayor Zaragoza, jugando con la célebre frase de Descartes, afirma que *participo, luego existo*, indicando con ello que el hombre no es si no participa⁵⁸⁵. Y añade que el hombre no es, tampoco, si no es educado, si no sabe contemplar las diversas opciones que se le ofrecen y escoger libremente aquellas que considera más adecuadas. Hacer posible una participación amplia y profunda del ciudadano sería, por tanto, la función de la educación⁵⁸⁶.

Sin cultura cívica es muy difícil que la democracia se mantenga, y eso significa que la educación es la principal tarea que los poderes públicos deben impulsar⁵⁸⁷. No hay que perder de vista que la democracia requiere de una sociedad civil suficientemente instruida, capaz de tener criterio propio y no estar al albur de las opiniones que tantas veces esparcen comunicadores ignorantes y frívolos⁵⁸⁸. Especialmente la democracia basada en procesos participativos y deliberativos porque como señala Sartori, las democracias representativas pueden soportar en mejor medida a una ciudadanía desinformada o poco sofisticada, pero un modelo participativo depende para su supervivencia de la superior capacitación de sus miembros⁵⁸⁹. Por este motivo no son pocos los estudios que se han desarrollado sobre la vinculación entre nivel educativo y participación política que inciden en la cuestión de una mejora educativa para fomentar una mayor y mejor participación, lo que redundaría en una democracia de mayor calidad. Por todos esos estudios tomamos de referencia el realizado por Almond y Verba⁵⁹⁰ en el que se llega a una serie de conclusiones significativas:

1. La primera de ellas es que una mayor educación permite tener una idea más clara de la relación existente entre el Gobierno de un determinado escenario público y la política que se desarrolla en ese terreno con los ciudadanos individualmente considerados. Se aprecia con mayor facilidad la repercusión que pueden ocasionar las acciones públicas en la vida de las personas cuanto mayor es el nivel de la educación del ciudadano.

⁵⁸⁴ Muñoz Molina, A.; *Todo lo que era sólido*, op. cit., p. 40.

⁵⁸⁵ Mayor Zaragoza, F.; *Mañana siempre es tarde*, Espasa-Calpe, Madrid, 1987.

⁵⁸⁶ *Ibidem*.

⁵⁸⁷ Aragón Reyes, M.; "Partidos políticos y democracia directa", op. cit., p. 32.

⁵⁸⁸ *Ibidem*.

⁵⁸⁹ Sartori, G.; *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, p. 200.

⁵⁹⁰ Almond, G. y Verba, S.; *The civic culture*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1963, pp. 226-232.

2. La segunda de las conclusiones aparejadas al nivel educativo es la comprensión de las cuestiones políticas, que se ve incrementada conforme se obtiene un nivel educativo mayor.
3. Como consecuencia de las dos cuestiones anteriores, las personas con un mayor nivel educativo tienden a prestar más atención a los eventos políticos, lo que se deriva de su mayor comprensión y conocimiento de las materias sobre los que tratan dichos eventos. El seguimiento vía medios de comunicación permite un mayor conocimiento de tales cuestiones y ese componente de mayor nivel educativo y una mayor información se retroalimentan para estar más al tanto de las cuestiones públicas y, en consecuencia, estar en una posición de salida aventajada ante cualquier escenario participativo que se plantee.
4. En último lugar, como apuntábamos inmediatamente, con más preparación cultural se suele estar más inclinado a formar parte de grupos y organizaciones de todo tipo, a discutir de política y poseer una mayor socialización.

En relación con lo anteriormente expresado, Dahl afirma que la confianza política en uno mismo (el sentimiento de eficacia política) tiende a aumentar cuanto más elevada es la renta, el nivel social, la experiencia política y, sobre todo, la educación⁵⁹¹.

Hasta ahora hemos observado la cuestión desde el punto de vista de una educación previa que permite una mayor interacción social y, por ende, una mayor participación. Pero el efecto positivo sobre los ciudadanos es bidireccional. La participación ciudadana no solo se nutre en mayor medida de ciudadanos educados e informados, sino que acrecienta estas características entre las personas. Mediante el autogobierno local se fomenta la educación política de los ciudadanos⁵⁹². Así, como sostiene Pastor Seller, la participación ciudadana cumple, además, una función educativa, tanto en el aspecto psicológico como respecto de la adquisición de prácticas en los procedimientos democráticos, especialmente a pequeña escala, de ahí que la política local aparezca como marco para fomentar la participación⁵⁹³. En la misma línea apunta Friedrich que a cuantas más personas se les permita participar en la política y en mayor extensión, más ganarán en comprensión de las cuestiones y realidades de la vida política⁵⁹⁴. La idea central consiste en el convencimiento de que la participación, por el mero hecho de

⁵⁹¹ Dahl, R. A.; *Análisis político moderno* (R. Ribó, Trad.), op. cit., p. 131.

⁵⁹² Ibáñez Macías, A.; *El Derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, S.A., Madrid, 2007, p. 26.

⁵⁹³ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 45.

⁵⁹⁴ Friedrich, C. J.; *El hombre y el gobierno* (J. A. González Casanova, Trad.), op. cit., p. 326.

ponerla en práctica, tiene un efecto educativo sobre las personas que participan, generando así las condiciones subjetivas propicias para su reproducción. No existiría tal cosa como una educación para la democracia, sino que la democracia se aprendería poniéndola en práctica, decidiendo con otros⁵⁹⁵. Así, la participación ciudadana consigue generar el capital social, la confianza colectiva, que garantizará el buen funcionamiento de nuestra sociedad de modo que la participación no sirve únicamente para facilitar determinadas decisiones y políticas, sino que incide en más aspectos positivos, como promocionar conductas y actitudes ciudadanas democráticas y solidarias, lo que redundará en un mayor componente educativo de los ciudadanos⁵⁹⁶.

4.6. Asociaciones

Como indica el profesor Cabedo, la revitalización de la democracia implica involucrar más a la ciudadanía, por lo que juega un papel trascendental la sociedad civil. En consecuencia, la existencia de asociaciones que estructuran y coordinan a los ciudadanos consolida, sin duda, una democracia, influyendo en la toma de decisiones políticas de los gobernantes⁵⁹⁷.

Por su parte debemos indicar que el artículo 22 CE reconoce el derecho fundamental de asociación⁵⁹⁸. Y el TC apuntala la considerable importancia de las asociaciones en el ámbito de la participación ciudadana en sentencias como la STC 165/1987 al disponer que

«...las Asociaciones de Vecinos constituyen un *instrumento de participación de los ciudadanos en la vida pública, especialmente la local*, que nuestro ordenamiento, en los artículos 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Regulación de las Bases de Régimen Local, y 227 y 228

⁵⁹⁵ Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, op. cit., p. 119.

⁵⁹⁶ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 127.

⁵⁹⁷ Cabedo, V.; “Democracia participativa y solidaridad en el ámbito local”, en A. Colomer Viadel (coord.), *Regenerar la política: ciudadanos, ¿sed protagonistas!*, Ugarit, Valencia, 2008, p. 60.

⁵⁹⁸ Artículo 22 CE.

«1. Se reconoce el derecho de asociación.

2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar».

RD 2568/1986, de 28 de noviembre, trata de fomentar como manifestación asociativa democrática dirigida a procurar la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, asumiendo, entre otras, la función de informar y concienciar a la opinión pública sobre situaciones que consideren injustas o lesivas al colectivo ciudadano o a alguno de sus miembros, siendo, por tanto, agrupaciones que se constituyen en ejercicio del derecho fundamental de asociación que garantiza el artículo 22.1 CE, cuyo contenido positivo reside en el derecho de fundar y participar en la asociación, desarrollando la actividad necesaria o conveniente al logro de los fines lícitos en atención a los cuales se constituye, mediante el empleo de medios igualmente lícitos»⁵⁹⁹.

El papel de los gobiernos locales resulta decisivo para implicar a sus asociaciones en los debates locales, a la vez que la respuesta de aquéllas contribuye al enriquecimiento del debate público⁶⁰⁰. De lo que no cabe duda es que fomentando el asociacionismo e interés por lo común entre los ciudadanos, y especialmente entre los grupos tradicionalmente fuera del sistema (como puedan ser los grupos sociales generalmente discriminados) se consigue ampliar la democracia, puesto que los ciudadanos interiorizan al implicarse en el mundo asociativo su deber con la sociedad y aumenta, en consecuencia, la participación ciudadana. Por tanto la creación de asociaciones no solo redundaría en un aumento de la participación ciudadana sino también en una disminución de la discriminación. En esta línea autores como De Lucas subrayan el papel fundamental de las asociaciones que se desarrolla sobre todo en el ámbito local, donde constituyen una herramienta clave para cimentar una ciudadanía cívica vinculada a la condición de vecindad⁶⁰¹. Y para reducir la discriminación sostiene que el asociacionismo de los inmigrantes podría ser un paso hacia una participación ciudadana que se desarrolle más allá de comunidades étnicas particulares, hacia el ámbito de participación de la ciudadanía de una comunidad local internamente diversa⁶⁰².

Por otra parte, Tocqueville afirma que «en los pueblos democráticos, la ciencia de la asociación es la fundamental; el progreso de todas las demás depende del suyo»⁶⁰³. Incidiendo aún más, sostiene que «para que los hombres conserven su civilización, o la adquieran, es preciso que la práctica asociativa se desarrolle y se perfeccione en la

⁵⁹⁹ STC 165/1987, de 27 de octubre.

⁶⁰⁰ Montero, J. R., Font, J. y Torcal, M (eds.); *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, op. cit., p.344.

⁶⁰¹ De Lucas, J.; La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural, *Eikasía. Revista de Filosofía*, 4, 2006, p. 15.

⁶⁰² De Lucas, J.; Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político, *Papers*, 94, 2009, pp. 11-27.

⁶⁰³ Tocqueville, A. de; *La democracia en América* (D. Sánchez de Aleu, Trad.), op. cit., Libro segundo, Segunda parte, p. 99.

misma proporción en que aumenta la igualdad en las condiciones sociales»⁶⁰⁴. No llegando a ese extremo, Pastor Seller señala que las asociaciones presentan importantes contribuciones a la democracia local por sus efectos positivos en el desarrollo de sus miembros; el espacio público y las instituciones⁶⁰⁵. De hecho, en la época de la Transición, en ese paso hacia la democracia, jugaron un papel determinante pasando a ocupar los líderes del movimiento asociativo puestos de responsabilidad política, produciéndose así su incorporación a la gestión pública⁶⁰⁶. Es bien conocida también la afirmación de que las asociaciones constituyen verdaderas escuelas de democracia en el ámbito local en la medida en que contribuyen al desarrollo de sentimientos positivos hacia otras instituciones políticas y sociales, sentimientos concretados en una mayor confianza política, generando una mayor legitimidad en la toma de decisiones y, en general, en un incremento del interés por la política. También redonda en consideraciones positivas hacia otros individuos, consideración despertada por una mayor confianza social e, incluso, en una afirmación del ciudadano mismo al adquirir una mayor conciencia del papel que el propio individuo juega en el ámbito político, desarrollada en la práctica en una mejor eficacia política⁶⁰⁷.

Lo cierto es que las asociaciones son percibidas como actores privilegiados en el escenario local por el conocimiento de la realidad social general y de los colectivos a los que representan, su presencia activa en la vida municipal y la legitimidad política que proporcionan a las Administraciones locales al incorporarlas visiblemente en mecanismos de interlocución y gestión de lo «social»⁶⁰⁸. Al punto que Rubio Carracedo afirma que «el asociacionismo civil puede cubrir prácticamente todas las actividades e, incluso, subsanar los defectos de las instituciones públicas»⁶⁰⁹. De ahí que haya una valoración positiva de la creación de asociaciones y su capacidad de comunicación fluida y directa con los decisores públicos ya que presentan con facilidad los problemas y necesidades que padecen los ciudadanos. Así es más sencillo llegar a puntos de encuentro y que la voz de los ciudadanos pueda canalizarse eficazmente hacia los

⁶⁰⁴ *Ibidem*.

⁶⁰⁵ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 245.

⁶⁰⁶ Caixa d'Estalvis de València, Castelló i Alacant; *Intervención colectiva en servicios sociales*. Bancaixa, Obra Social i Cultural, Valencia, 1993, p. 29.

⁶⁰⁷ Morales, L. y Mota, F.; "El asociacionismo en España", en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, p. 77.

⁶⁰⁸ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 245.

⁶⁰⁹ Rubio Carracedo, J.; "Civildad", op. cit., p. 161.

puntos políticos adecuados. Y no solo se muestran como un canal fiable y positivo de comunicación, también realizan una importante labor fiscalizadora de la gestión pública al poner de relieve los fallos de la Administración respecto de grupos sociales asociados.

4.7 El impulso de las nuevas generaciones a la participación

El profesor Gabriel Moreno rescata una célebre cita de Sócrates en la que se pone de manifiesto la constante crítica que se realiza a las generaciones posteriores: «La juventud de hoy ama el lujo. Es maleducada, desprecia la autoridad, no respeta a sus mayores y chismea mientras debería trabajar...», de ahí que subraye que, pese a que esta frase podría ser pronunciada en cualquiera de nuestros contextos actuales, ya lo fue en la Atenas clásica por el mismísimo Sócrates hace más de dos mil quinientos años⁶¹⁰. Pero pese a la atávica consideración negativa de todas las generaciones respecto de las posteriores, lo cierto es que en el ámbito político la necesidad de una juventud involucrada con el entorno social y político que le rodea es primordial para sostener la estructura democrática en cualquier agrupación humana. Ciertamente es que no se descubre la pólvora con ello, la propia CE lo manifiesta abiertamente en su artículo 48 cuando indica que «los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural». O el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su artículo 165.2⁶¹¹. De ahí que haya un consenso bastante generalizado en torno a la idea de que uno de los retos del siglo XXI es potenciar la participación de los jóvenes a través de nuevas fórmulas participativas⁶¹².

Ahora bien, la problemática que acompaña a la juventud, especialmente en esta época, está seguramente basada en la falta de oportunidades, de generar proyectos de

⁶¹⁰ Dueñas Castrillo, A., Fernández Cañueto, D. y Moreno González, G. (coords.); *Juventud y Constitución: Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018, p. 15.

⁶¹¹ Artículo 165 TFUE: 2. *La acción de la Unión se encaminará a: (...) favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos, y fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa.*

⁶¹² Alonso García, M. N.; “Los jóvenes en el parlamentarismo del siglo XXI: potenciación de la participación política a través de las TIC”, en A. Dueñas Castrillo, D. Fernández Cañueto y G. Moreno González (coords.); *Juventud y Constitución: Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018, pp. 265-280.

vida, en la dificultad que tienen los jóvenes de encontrar «su lugar en el mundo». Para ello es fundamental el desarrollo de una actividad pública sólida en la que se interactúe con otros entramados sociales. Sin embargo la conclusión a la que se llega es que los jóvenes se encuentran en una situación de amplia dificultad, llegando a catalogarlos como una generación sin futuro. Sin duda, cuando se dice o escribe eso de «sin futuro» a lo que en verdad nos referimos eufemísticamente es a que «la juventud tendrá un futuro peor que el que disfrutaron otras generaciones anteriores»⁶¹³. La situación de los jóvenes en las sociedades desarrolladas está caracterizada por la ambivalencia y la complejidad puesto que son objeto de presiones contradictorias que dan como resultado una desorientación respecto a las responsabilidades que tienen con la comunidad, la posición que ocupan y el papel que les corresponde jugar en el desarrollo de los procesos sociales y políticos⁶¹⁴.

Pese a todo lo expuesto, desde la perspectiva participativa encontramos elementos que alientan un entusiasmo moderado, y es que se constata en la gente joven una fuerte conciencia *glocal*, traducida en la comprensión de fenómenos globales y sus repercusiones locales, así como las posibilidades de incidencia de ellos y ellas como agentes en sus contextos⁶¹⁵. Podría decirse que las nuevas generaciones poseen una cosmovisión más amplia de los problemas sociales de manera que su incidencia en los asuntos públicos, que por naturaleza y como hemos venido desarrollando tiene su fundamento primordial en el ámbito local, se amplifica y actualiza. Y es que la globalización ha influido en que los jóvenes se encuentren expuestos a influencias multiculturales⁶¹⁶, siendo el ámbito político también relevante. Así, los jóvenes tienen una mayor propensión a la adaptación de las soluciones implantadas en otros lares por la sencilla razón de que conviven desde sus primeros pasos con una sociedad más interconectada. De esta manera, aparecen en el escenario de lo cotidiano la virtualidad,

⁶¹³ Camisón Yagüe, J. Á.; “Breves apuntes metodológicos para un constitucionalismo joven y con futuro”, en A. Dueñas Castrillo, D. Fernández Cañueto y G. Moreno González (coords.), *Juventud y Constitución: Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018, p. 26.

⁶¹⁴ Benedicto, J. y Morán, M. L.; *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*, Instituto de la Juventud, Madrid, 2002, p. 21.

⁶¹⁵ Agudelo-Ramírez, A., Murillo-Saá, L., Echeverry-Restrepo, L. y Patiño-López, J. A.; Participación ciudadana y prácticas políticas de jóvenes en la cotidianidad, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 11 (2), 2013, pp. 587-602.

⁶¹⁶ Krauskopf, D.; “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes”, en S. Balardini (compilador), *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*, CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2000, pp. 119-134.

las redes sociales⁶¹⁷, las comunidades globales, los lenguajes y formas de expresión a través del ciberespacio como herramientas que dotan de mayor peso a la información a la cual acceden, les posibilita la adquisición de códigos mundiales, la integración a nuevas realidades y, en definitiva, «la ampliación de sus horizontes de comprensión con el conocimiento de hechos ocurridos en cualquier lugar del mundo»⁶¹⁸.

4.8 La protección del medioambiente como aspecto participativo

La cuestión del medioambiente es fundamental en la temática de la participación ciudadana. De hecho ya hemos apuntado *ut supra* que la democracia participativa apareció en Francia por primera vez con la protección del medioambiente por lo que en un primer momento se podría llamar «democracia ambiental»⁶¹⁹. Y tiene todo el sentido puesto que la participación ciudadana es un factor clave en el desarrollo sostenible, dado que la resolución de los problemas ambientales requiere del apoyo y actividad de la ciudadanía, un verdadero compromiso ético y la concienciación colectiva sobre los problemas medioambientales, ya que no puede llevarse a cabo su mejora exclusivamente desde la esfera administrativa, política o técnica⁶²⁰.

⁶¹⁷ Las nuevas generaciones de electores potencian el uso de Internet con fines políticos, en especial gracias a las redes sociales. Sampedro Blanco, V. F., Sánchez Duarte, J. M. y Poletti, M.; Ciudadanía y tecnopolítica electoral. Ideales y límites burocráticos a la participación digital, *Revista Co-herencia*, vol. 10, 18, 2013, pp. 105-136.

⁶¹⁸ Agudelo-Ramírez, A., Murillo-Saá, L., Echeverry-Restrepo, L. y Patiño-López, J. A.; Participación ciudadana y prácticas políticas de jóvenes en la cotidianidad, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, op. cit., p. 596.

⁶¹⁹ Como apuntan Beunza y Alfonso ya en 1982 la Carta Mundial por la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 37/7), estableció el derecho de las personas de participar, individualmente o con otros, en la formulación de decisiones que afectaran directamente a su entorno medioambiental. En Europa, la Resolución del Consejo núm. 171 de 1986 incluyó cuestiones muy concretas en el ámbito de la participación del público en la toma de decisiones medioambientales. Los principios generales desarrollados a través de estos y posteriores documentos internacionales fueron fijados en la Declaración de Río adoptada en 1992 cuyo principio 10 establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. Beunza Ibáñez, H. y Alfonso Tormo, C.; Participación ciudadana en instrumentos de planeamiento en la Comunidad Valenciana, *La Ley, Práctica Urbanística*, 144, Sección Estudios, Editorial Wolters Kluwer, pp. 1-14.

⁶²⁰ El anteriormente citado Convenio de Aarhus se estructura alrededor de los denominados tres pilares: el acceso a la información en materia de medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La ONU destaca como el Convenio no define exactamente qué debemos entender por participación ciudadana; sin embargo, su propio preámbulo establece una serie de valores y principios que han de estar en el núcleo de la participación pública. El principio fundamental que establece el preámbulo es el papel de la participación ciudadana a la hora de asegurar un mecanismo para el público para conseguir el derecho a vivir en un entorno adecuado para la salud y el bienestar y conseguir su obligación de proteger el medioambiente. Beunza Ibáñez, H. y Alfonso

En cualquier caso, al estudiar la cuestión medioambiental relacionada con la participación ciudadana nos topamos con dos realidades prácticamente opuestas. De un lado están presentes las políticas relativas al medioambiente dictadas desde los gobiernos y en las que prácticamente no existen mecanismos participativos efectivos para la población. El aspecto sobre el que se proyecta la participación se circunscribe solo a transmitir información o a consultar aspectos de relativa repercusión, de modo que la participación ciudadana deviene en irrelevante. Y de otro lado encontramos supuestos en que la propia ciudadanía se moviliza en virtud de la creación de plataformas ciudadanas en las que se ejerce de una manera efectiva el derecho a participar en la decisión de cuestiones, en este caso, medioambientales. Aquí encontramos una incidencia directa de la participación ciudadana, pero el problema es el radio de acción de las propuestas e iniciativas puesto que las colectividades surgidas en este último caso, en un momento inicial, «no suelen plantearse una actividad más lejos que la resultante del problema que les atañe, un rasgo que suelen compartir gran parte de los movimientos cívicos generados por conflictos medioambientales y que es denominado NIMBY (*Not In My Back Yard*, “no en mi patio trasero”)⁶²¹».

Por su parte, la profesora Saura Freixes aborda la materia participativa medioambiental desde el punto de vista de la juventud, quizás el planteamiento más acertado desde el que se puede estudiar la cuestión dada la sensibilidad natural de los jóvenes a la protección del medioambiente⁶²². En relación con ello cabe indicar que el TC presenta un «derecho a la biosfera» en una serie de sentencias⁶²³, en las que considera el derecho al medioambiente como una competencia estatal de mínimos, sobre el contenido básico, a desarrollar por las CCAA que, sin embargo, tiene como característica la afectación transversal sobre todos los otros ámbitos sectoriales de las directrices medioambientales⁶²⁴. En cualquier caso la participación de los ciudadanos, aunque sean principalmente los más jóvenes, es el elemento clave que mueve el

Tormo, C.; Participación ciudadana en instrumentos de planeamiento en la Comunidad Valenciana, *op. cit.*, pp. 1-14.

⁶²¹ Martínez Iglesias, M., Lerma Montero, I. y García, E.; Políticas de medio ambiente y participación ciudadana, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 61, 2008, pp. 179-201.

⁶²² Saura Freixes, N.; “Constitución, juventud y nuevos derechos (1978-2018)”, en A. Dueñas Castrillo, D. Fernández Cañueto y G. Moreno González (coords.), *Juventud y Constitución: Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018, pp. 126-127.

⁶²³ La sentencia pionera es la STC 6/1982 que recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión pública, y en la que se pone de manifiesto la necesidad de armonizar la utilización racional de los recursos naturales con la protección de la naturaleza, todo ello para el mayor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida. STC 6/1982, FJ 3.

⁶²⁴ STC 69/2013, de 14 de marzo.

engranaje de protección del medioambiente. Sin ir más lejos el movimiento participativo a nivel global más reciente es el encabezado por los jóvenes para concienciar de la cuestión del cambio climático y exigir a los gobiernos medidas efectivas para paliar los problemas medioambientales aparejados a una posición endeble respecto de los conglomerados económicos más contaminantes. Los denominados #FridaysForFuture, o en España viernes por el clima, implican la huelga estudiantil a nivel mundial para presionar a los gobiernos en la dirección de una mayor protección de nuestro planeta. Quizás estos movimientos sean las primeras acciones políticas, participativas, de muchos jóvenes a nivel mundial, por lo que se produce una doble inercia, a saber, un compromiso medioambiental y, a su vez, un compromiso político y de acción colectiva llevado a cabo por muchos ciudadanos por primera vez en sus vidas. De ahí ese doble enfoque positivo que destacamos. Puede ser el comienzo no solo de una generación que arrastre en su sensibilidad medioambiental a otras precedentes, dando una estructura de calado intergeneracional a este problema y, del mismo modo, generando una nueva oleada de movimientos participativos llevados a cabo por generaciones más predispuestas a la colaboración y acción conjunta para reclamar poder de decisión en las cuestiones públicas: decidir sobre el planeta y su salud es una cuestión que muy gráficamente nos concierne a todos de manera que calar el mensaje de que los asuntos públicos no son propiedad de nadie y que es necesario formarse e informarse en muchas facetas diferentes de la realidad social es una consecuencia lógica de empezar a manifestarse y hacer pública la expresión de disconformidades con entornos cerrados de toma de decisiones.

4.9 Responsabilidad

Aristóteles decía que ciudadano es, en general, el que participa activa y pasivamente en el gobierno⁶²⁵. Es la participación una actividad que hace de la democracia un gobierno de los ciudadanos y que entiende que todos ellos son ciudadanos activos⁶²⁶. La participación ciudadana remite al derecho y al deber de participar en el espacio público con vocación para la gestión de aquello que es común, y esta definición es indisociable

⁶²⁵ Aristóteles; *Política*, op. cit., p. 91.

⁶²⁶ Ganuza Fernández, E.; “La democracia participativa: la experiencia de los presupuestos participativos en Córdoba”, op. cit., p. 177.

de su carácter político⁶²⁷. Así que la participación ciudadana se revela como una manifestación de la realización del ciudadano. Por tanto, en principio un incremento de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos debe favorecer la calidad democrática del sistema democrático. Pero, efectivamente, solo en principio, pues la calidad democrática va unida a otros conceptos que hemos desarrollado *ut supra* como el buen gobierno, la transparencia, o la generación de una propia cultura y educación democrática que fomente de manera coordinada y leal la autorresponsabilidad de todos y cada uno de los sujetos implicados en las tareas políticas⁶²⁸. Y la clave de todo ello es que se produzca una participación ciudadana responsable. Ballesteros destaca que, precisamente por ser la democracia la organización política más adecuada, en ella la responsabilidad individual resulta más indispensable⁶²⁹. Adela Cortina indica, por su parte, que con el ideal de democracia participativa de lo que se trata es de «hacer de la responsabilidad el principio supremo de la ética política»⁶³⁰. Para que la participación ciudadana fomente una mayor y mejor democracia debe ser, fundamentalmente, informada y responsable. Hay que tener claro que la participación ciudadana no es algo positivo *per se*, requiere explorar e implantar procedimientos deliberativos e incluyentes para evitar la fragmentación política y social⁶³¹. La participación por la participación no conduce a nada, solo a la acumulación de pareceres. Para que esa agregación de opiniones y actividades participativas redunde en una mejora social y política debe estar fundamentada en criterios de responsabilidad, en un entendimiento por parte del ciudadano de que participar en democracia es un deber y, como tal, conlleva una responsabilidad. Ello lleva a Alejandro Llano a considerar que «es preciso encontrar un nuevo sentido para la *ciudadanía*, como concepto que connota la participación responsable y tendencialmente universal de las personas en los asuntos públicos»⁶³².

Las nociones de ciudadanía activa, ciudadanía participativa y ciudadanía colaborativa no solo hacen referencia al espíritu participativo y solidario en las sociedades contemporáneas, a fin de propugnar el concepto de ciudadano de pleno

⁶²⁷ Grau, A., Soria, E., Martín Cubas, J. y Montalbá, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, op. cit., p. 13.

⁶²⁸ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática, *op. cit.*, p. 170.

⁶²⁹ Ballesteros, J.; *Repensar la paz*, op. cit., p. 110.

⁶³⁰ Cortina, A.; “Una ética política contemplada desde el ruedo ibérico”, en K. O. Apel, A. Cortina, J. De Zan y D. Michelini (eds.), *Ética comunicativa y democracia*, Crítica, Barcelona, 1991, p. 224.

⁶³¹ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 47.

⁶³² Llano, A.; *Humanismo cívico*, Ariel, Barcelona, 1999, p. 105.

derecho a la vez que participativo, en el ámbito de una comunidad donde a los propios ciudadanos se les reconocen los «derechos civiles, políticos, económicos y culturales»; aluden también a la idea de obligación participativa y colaborativa en la construcción de una sociedad más democrática⁶³³, siento la responsabilidad el eje sobre el que gravita la consistencia de todos estos derechos.

4.10 Voluntad política

Es en el ámbito local donde se alcanza mayor interacción entre gobierno y ciudadano y, por esta razón, el gobierno local actúa como agente de intermediación entre la sociedad y el sistema político en su conjunto. Los municipios, en atención al factor de cercanía, son el escenario más propicio para fortalecer la participación del ciudadano corriente en las políticas públicas⁶³⁴. Un gobierno municipal que quiera mejorar y ampliar la calidad democrática de sus actuaciones debe definir claramente los objetivos y líneas que quiere seguir en materia de participación ciudadana⁶³⁵. De ahí que, en el escenario que estamos analizando, el ámbito local, es clave la labor responsable que deben realizar los gobiernos en la medida en que deben movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más adecuada, innovadora y efectiva⁶³⁶. Se deben crear condiciones y espacios de participación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales a partir de la confirmación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional local. Es fundamental en estos planteamientos que los gobiernos locales conozcan las inquietudes de los ciudadanos. Son múltiples los procedimientos que pueden llevarse a cabo a nivel grupal, pero también a nivel individual para estar al tanto del sentir de la ciudadanía. Por ejemplo, en una legislatura de cuatro años, si contabilizamos el número de viviendas de un municipio estimando una media de 4 habitantes por casa, y teniendo en cuenta que el equipo de gobierno formado por el alcalde y los concejales es bastante amplio, qué impide que en esos cuatro años todos

⁶³³ Vacas García-Alós, L. *Ética pública y participación ciudadana en el control de las cuentas públicas*, op. cit., p. 170.

⁶³⁴ Fernández Ramos, S.; *La información y participación ciudadana en la Administración local*, op. cit., p. 17.

⁶³⁵ Espadas Alcázar, M. Á. y Alberich Nistal, T.; *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, op. cit., p. 147.

⁶³⁶ Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. N.; “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, op. cit., p. 97.

los ciudadanos sean citados al ayuntamiento (la casa del pueblo, de los ciudadanos) y transmitir de manera directa y sin intermediarios sus preocupaciones y sugerencias para mejorar el gobierno y convivencia del municipio. Una charla de media hora diaria con los ciudadanos durante cuatro años da para tener una información directa y sin filtros de lo que quiere la ciudadanía de sus gobernantes. Ello supondría un ahorro considerable de encuestas y estudios encargados, con tan solo dedicar media hora o una hora diaria dentro de su labor como ediles en el ayuntamiento. Esto es solo una propuesta para mejorar el acceso de la ciudadanía a la toma de decisiones públicas y que no requiere de unos grandes costes llevarla a cabo: solo voluntad política de los gobernantes y deseo de participación por parte de los gobernados. Una plasmación efectiva y práctica de la responsabilidad política que tienen tanto unos como otros y cuya manifestación solo puede redundar en réditos democráticos. Ello tan solo es una muestra de lo que podría plantearse, pero lo que sí es manifiesto es que se puede afirmar que el contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar y democratizar la democracia con simples ejemplos como el expuesto. No puede depositarse toda la relación política con la ciudadanía en el mero contacto electoral. González de la Garza realiza un esbozo no exento de ironía sobre la relación política participativa que implica única y exclusivamente la consulta electoral. El citado autor indica que si un ciudadano vota una vez cada cuatro años (en unas elecciones generales), estimando la duración media de la vida en 80 años y suponiendo que la edad de votación se inicia a partir de los 18 años de edad, tal ciudadano elector votará en 15 elecciones generales a lo largo de toda su vida -siempre que no opte por la abstención-. Suponiendo una media de 5 minutos por elección (tiempo de realización de los actos de identificación ante la Mesa electoral y depósito del voto en la urna), dedicaremos en toda nuestra vida 1 hora y 15 minutos a la participación democrática jurídicamente relevante⁶³⁷. Si tenemos en cuenta las elecciones municipales y autonómicas, más las europeas, tan solo habría que multiplicar por cuatro este planteamiento, alcanzando las 5 horas totales. Si esto es verdaderamente todo el logro de la participación democrática, no existen razones para mostrar satisfacción por tan exiguo triunfo de los modernos estados apellidados «democráticos». Así que la democracia exige más, exige una actitud responsable de todos los ciudadanos, tanto aquellos que ostentan cargos representativos como los

⁶³⁷ González De la Garza, L. M.; *Voto electrónico por internet, constitución y riesgos para la democracia*, Edisofer, Madrid, 2008, p. 24.

ciudadanos *corrientes*. Y por supuesto una voluntad política firme que propicie escenarios de participación efectivos.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO V. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRÁCTICA

Nunca nuestras sociedades habían dispuesto de tanta gente tan instruida como disponen en estos momentos, por lo que la capacidad de acceder, procesar y contrastar información por una parte importante de la población es muy grande, lo cual nos predispone a pensar en el gran potencial que se esconde ahí para abrir paso a nuevas experiencias de participación ciudadana⁶³⁸. Naturalmente todo sistema participativo tiene riesgos, pero sobre todo para quienes quieren hacer su voluntad sin dialogar con la población y es que la participación ciudadana es un indicativo básico de la salud de cualquier sistema político, porque democracia y participación implican reconocer la pluralidad de opiniones, convicciones y visiones de los asuntos públicos⁶³⁹. Unido a este criterio general, la crisis económica ha supuesto un nuevo enfoque a las cuestiones de política tradicional. La ciudadanía quiere ampliar su poder de decisión, no estar sujeto a una mera consulta electoral cada cierto tiempo. Los ciudadanos desean asumir su condición de ciudadanos con opiniones que se quieren expresar y proyectar en el día a día de las actuaciones públicas, lo que estaría justificando un nuevo quien de la

⁶³⁸ Sánchez, J. y Font, J.; *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, op. cit., p. 16.

⁶³⁹ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 35.

participación, un individuo con voluntad y capacidad para fortalecer sus relaciones con las instancias político-administrativas que tienen que canalizar las demandas y las opiniones de una ciudadanía más exigente y sensibilizada⁶⁴⁰.

Se persigue regenerar la democracia mediante un acercamiento a los ámbitos de decisión, generar un uso efectivo de ese poder sobre la base de una crítica responsable en los asuntos que nos conciernen a todos. Ese «participar» como «tomar parte» es lo que subyace de esa concepción que, si bien no es novedosa ya que responde al propio origen de la democracia ateniense, sí que recibe impulsos de manera cíclica por las coyunturas históricas (en este caso la crisis económica global). Así, ese nuevo *cleavage* que implica contraponer la vieja y la nueva política tiene como telón de fondo el desplazamiento del poder de una pequeña parte de la población a la que se ha denominado despectivamente clase política, e incluso *casta*, a todo el espectro de la ciudadanía. Se persigue con ello recuperar el concepto de democracia tal y como se originó. Todo ello fomentando una democracia más participativa, que la democracia representativa ceda en parte a las aspiraciones democráticas de la ciudadanía fomentando políticas de participación, que el ciudadano se sienta partícipe de su entorno social, se sepa parte del colectivo en la toma de decisiones, que su opinión sea escuchada y se sometan a debate los temas para que exista un conocimiento plural y profundo de los intereses e inquietudes de aquellos que, en definitiva, ostentan la capacidad real de decidir: los ciudadanos.

5.1. Niveles de participación ciudadana

Arnstein propuso una clasificación en cuanto a niveles de participación que consistiría en un primer nivel de información, un segundo nivel de comunicación, un tercer nivel de consulta, un cuarto nivel de deliberación y, por último, un quinto nivel de decisión⁶⁴¹. Esta clasificación ha sido acogida mayoritariamente por la doctrina ya que el criterio que se establecía era la intensidad participativa en las diferentes

⁶⁴⁰ Brugué, Q. y Martí, S.; “Participació i democràcia en l’ànbit local”, en J. Brugué, M. Donaldson y S. Martí (coords.), *Democratitzar la democràcia: reptes i mecanismes de participació en l’ànbit local*, 1ª ed., Fundació Catalunya Segle XXI, Barcelona, 2003, pp. 29-30.

⁶⁴¹ Arnstein, S.; A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 1969, pp. 216-224.

circunstancias y formas de tomar parte en la esfera pública, elemento muy claro y útil para estratificar la acción participativa.

La legitimidad de una decisión depende del grado de aceptación que genera entre la ciudadanía y, por lo tanto, si estos han sido informados y consultados la legitimidad se verá reforzada. Si en la toma de la misma se ha deliberado públicamente entre los ciudadanos para alcanzar una decisión óptima todavía se apreciará una mayor legitimación en dicha acción, y ya no habrá dudas si directamente los ciudadanos participan en la decisión final.

De todos modos, antes de abordar cada uno de los niveles que determinó Arnstein conviene caer en la cuenta de que los procesos participativos no terminan, necesariamente, con la votación o decisión si se llega al último nivel de participación. O cuando se dé por terminada la deliberación o el proceso de consulta. Lo cierto es que el proceso participativo en cuestión suele tener algún objetivo específico, de manera que con la participación de los ciudadanos siempre se pueden analizar unos resultados, o al menos corroborar el impacto o no del proceso llevado a término. Con ello queremos poner de relieve que pese a que con la decisión, en principio, se llega al nivel más elevado de participación, en realidad habría una fase posterior no descrita por Arnstein como es la evaluación. Con la evaluación se devuelven a la ciudadanía los resultados del procedimiento participativo para que pueda sacar sus propias conclusiones al respecto. Efectivamente no sería un nivel en sí mismo, pero al guardar una relación tan directa convenía señalarlo antes de analizar los diferentes niveles participativos.

5.1.1. Información

La información es el primer eslabón de cualquier proceso participativo. En palabras de la profesora Expósito es el «presupuesto de la participación»⁶⁴². Sin acceso adecuado a toda la información relevante, los ciudadanos que quieren participar en un proceso de participación democrática no están en situación de formarse un juicio u opinión satisfactoria. Y, en consecuencia, su participación no contará con la calidad deseable. Por tanto la información es *conditio sine qua non* para participar puesto que el debate, el diálogo y las propuestas concretas sobre una problemática no son viables si los actores

⁶⁴² Expósito, E.; Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa, *op. cit.*, p. 372.

no cuentan con el conocimiento adecuado que los permita posicionarse⁶⁴³. La información es necesaria para la creación de una opinión pública que pueda decidir su propio destino como sociedad, controlando la actuación del poder y participando activamente en su ejercicio⁶⁴⁴.

Pero no hay que dar por buena cualquier información. Información implica también formación ya que la información que no se entiende no sirve, por lo tanto a veces es necesaria una labor previa de formación⁶⁴⁵. Si se quiere que la ciudadanía participe activamente en cualquier proceso participativo el lenguaje en el que se le ha de proporcionar esa información tiene que ser adecuado, es decir, entendible, facilitada en un formato sencillo, fácil de utilizar y colocada en un lugar accesible. Las democracias modernas han incrementado enormemente la cantidad y calidad de la información y comprensión que operan en el momento de las decisiones⁶⁴⁶, de ahí que proporcionar una información desmedida implica desalentar a la ciudadanía que quiere informarse y participar. Del mismo modo que no posicionarla en un lugar visible y al alcance de los ciudadanos también es una forma de torpedear los alicientes participativos de los ciudadanos. Es una suerte de restricción de participantes en la medida en que solo están verdaderamente informados aquellos que saben filtrar la información, en el primero de los casos, o aquellos experimentados que saben localizar la información facilitada, en el segundo caso.

El nivel básico de participación que comprende la información implica la transmisión de un mensaje al ciudadano con la información requerida para conocer el contexto del asunto público. Si el lenguaje empleado, o la forma de proporcionar la información, implica que el receptor de la información, es decir, el ciudadano, no alcanza a comprender mínimamente la cuestión pública o le es muy difícil acceder a la misma, el resultado, obviamente, es que no se produce efectivamente el proceso de informar al ciudadano para que tenga herramientas suficientes en grados o niveles posteriores. De manera que si se pretende que la información sea útil y propiciatoria de mayores niveles de participación se sobreentiende que dicha información debe ser de fácil acceso y comprensible, huyendo de un lenguaje técnico y restringido.

⁶⁴³ Grau, A., Soria, E., Martín Cubas, J. y Montalbá, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, op. cit., p. 82.

⁶⁴⁴ Guichot, E.; “La aplicación de la Ley de transparencia en las entidades locales”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 105.

⁶⁴⁵ Espadas Alcázar, M. Á. y Alberich Nistal, T.; *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, op. cit., p. 26.

⁶⁴⁶ Dahl, R. A.; *La democracia y sus críticos*, 1ª ed., Paidós, Barcelona, 1992, p. 98.

Como puede deducirse, las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC) desarrollan un papel muy importante en esta fase, pues son una herramienta imprescindible para facilitar la información sobre todos los aspectos a la ciudadanía en general. Hoy en día es más fácil que nunca llegar a la ciudadanía en su conjunto facilitándole la información que queremos transmitir. Y gracias a las TIC es posible hacerlo a un coste muy bajo⁶⁴⁷.

En los procesos participativos hay momentos de apertura, en los que la información tiene que llegar a una población lo más numerosa posible, y otros momentos más restringidos, en los que la información se focaliza en los objetivos concretos y actores determinados. Esto hace que cuenten con diferentes niveles de información según la implicación y el tipo de participación que se solicita⁶⁴⁸: el primero de ellos va destinado a todos los ciudadanos, de forma genérica, por lo que contiene una información inicial del proceso participativo que se va a llevar a cabo. Ya en un segundo momento se transmitirá una información *ad hoc* destinada a los ciudadanos involucrados de forma directa en el proceso, por lo que dicha información comprenderá la necesaria para llevar a cabo una participación de calidad. Ya el último momento de transmisión de información será el que tiene lugar, como hemos comentado *ut supra*, tras la conclusión del proceso en una suerte de transmisión de resultados para su evaluación, por lo que consistirá en contenidos específicos.

5.1.2. Comunicación

La premisa básica de toda comunicación «es la inteligibilidad»⁶⁴⁹. Poner en relación a unos con otros. Por tanto, este nivel supone la relación y el contacto entre los impulsores del proceso participativo y los ciudadanos, así como entre los propios ciudadanos. Porque la comunicación es el modo natural de tomar parte en la configuración de los procesos participativos⁶⁵⁰.

⁶⁴⁷ De la relación de las TIC con la participación ciudadana se tratará ampliamente en el Capítulo VI, al que nos remitimos para un mayor desarrollo de la cuestión.

⁶⁴⁸ Grau, A., Soria, E., Martín Cubas, J. y Montalbá, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, op. cit., pp. 82-83.

⁶⁴⁹ Apel, K. O. y Dussel, E.; *Ética del discurso y ética de la liberación*, Trotta, Madrid, 2005, p. 150.

⁶⁵⁰ Codina, M., Gutiérrez-García, E. y Rodríguez-Virgili, J.; “Naturaleza de la comunicación gubernamental”, en R. Lázaro Cantero (ed.), *De ética y política: Conceptos, historia, instituciones*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 296.

La comunicación en general entre la institución local y sus ciudadanos, debe ser, en todo caso, fluida, flexible y constante⁶⁵¹. Fluida en la medida en que se logra una cantidad de información significativa y de naturaleza dinámica. Flexible en cuanto a la necesaria adaptación a las diversas situaciones o coyunturas, y en el de utilizar canales diversos en función del destinatario al que se dirige. Y constante en el sentido de no provocar momentos de vacío de información o de ausencia de respuesta.

5.1.3. Consulta

Con la consulta se pretende facilitar el conocimiento de las opiniones de los ciudadanos por parte de las Administraciones. Mediante la consulta se trata de recoger opiniones, que serán o no tenidas en cuenta, pero que deben contribuir a esclarecer la decisión. La calidad de los datos obtenidos en la consulta depende en gran parte de la información que disponga el ciudadano para emitir su juicio u opinión acerca del tema del que ha sido consultado⁶⁵². Por lo que se refrenda el hecho de que los niveles participativos responden a una lógica interna clara de manera que sobre una amplia base de información pueden construirse los niveles posteriores.

Consultar significa que los afectados den su opinión, realicen sugerencias y alternativas, y se abra una fase de diálogo entre Administración y ciudadanos⁶⁵³. A este respecto, tal y como apunta Victoria Camps, razonar no solo consiste en demostrar, sino que debe basarse en el diálogo, en la confrontación de opiniones, y en la consulta popular, porque parte del supuesto de que nadie es tan sabio como para gobernar desde la ciencia de las ideas⁶⁵⁴. Pero con la consulta solo se trata de dar opción para que los participantes puedan expresar sus opiniones particulares que agregadas puedan conducir a una alternativa mayoritariamente aceptada⁶⁵⁵.

Por último cabe indicar que en esta fase no se produce la acción determinante de la deliberación.

⁶⁵¹ Fundación Kaleidos; *Proximidad, nuevas tecnologías y participación ciudadana en el ámbito local*, op. cit., p. 123.

⁶⁵² Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 124.

⁶⁵³ Espadas Alcázar, M. Á. y Alberich Nistal, T.; *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, op. cit., p. 27.

⁶⁵⁴ Camps, V.; *Virtudes públicas*, op. cit., p. 184.

⁶⁵⁵ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 275.

5.1.4. Deliberación

La democracia prospera cuando existen más oportunidades de que una gran parte de las personas corrientes intervenga activamente en el diseño de la agenda pública y no solo a través del voto, «sino también de la deliberación»⁶⁵⁶. De hecho Habermas apunta que el grado de vitalidad de una democracia se mide por el papel que desempeñan la deliberación, la reflexión y el espíritu crítico en la marcha de los asuntos públicos⁶⁵⁷, por lo que este punto en los niveles participativos tiene una consideración e importancia trascendental a efectos democráticos. Pasando a definirla, cabe decir que la deliberación consiste en la comunicación racional, en el intercambio de razones, de argumentos, entre los diversos miembros de la comunidad política, a través del cual se intenta discernir en qué consiste el bien común y llevarlo a la práctica. La deliberación requiere la participación activa de los ciudadanos en un proceso de toma de decisiones. Guarda relación con el aprendizaje y con el otorgamiento de poderes⁶⁵⁸.

La deliberación implica un proceso de intercambios circulares, en los que la persona, grupo y entorno se moldean recíprocamente, se produce una influencia mutua, reformándose entre sí en un tiempo continuo y con resultados no predeterminados; es decir, donde cualquier sistema influye en los otros⁶⁵⁹. Por supuesto partimos de un concepto de deliberación en donde la opinión pública es una opinión informada y reflexionada, puesta a prueba a través de la discusión⁶⁶⁰. La deliberación, así entendida, es una forma de comunicación exigente que se desarrolla por medio de rutinas diarias invisibles de intercambio racional, en las que «se realiza un ofrecimiento de pretensiones de validez entre los hablantes»⁶⁶¹. Con la deliberación se hace referencia a una cierta actitud propicia a la cooperación social, a saber, a esa disposición abierta a ser persuadido mediante razones relativas a las demandas de los otros tanto como a las propias⁶⁶².

⁶⁵⁶ Crouch, C.; *Posdemocracia* (F. Beltrán, Trad.), Taurus, Madrid, 2004, p. 10.

⁶⁵⁷ Habermas, J.; *La teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987, vol. II, p. 118.

⁶⁵⁸ Ginsborg, P.; *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria* (M. Pino Moreno, Trad.), op. cit., p. 229.

⁶⁵⁹ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 124.

⁶⁶⁰ Stewart, J.; “De la innovación democrática a la democracia deliberativa”, op. cit., p. 78.

⁶⁶¹ Habermas, J.; Comunicación política en la sociedad mediática. El impacto de la teoría normativa en la investigación empírica, *Revista Libero*, 11 (21), 2008, p. 11.

⁶⁶² Habermas, J.; *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 1999, p. 237.

Tres principios deben estar presentes en cualquier proceso deliberativo: la igualdad, la libertad y el respeto. La igualdad remite a la consideración entre los participantes en el entorno deliberativo puesto que no hay participantes mejores que otros o con privilegios respecto a otros. Así Cohen considera que los participantes son formal y sustantivamente iguales. En el aspecto formal porque las reglas que regulan el procedimiento no distinguen entre individuos. Cualquier persona con capacidades deliberativas goza de una igual condición en cada etapa del proceso deliberativo y tiene una voz igual en la decisión. En la cuestión sustantiva existe igualdad en la medida en que la distribución existente de poder y recursos no determinan sus oportunidades para contribuir a la deliberación, ni juega un papel definitivo en ella⁶⁶³.

La libertad se predica del hecho de que las intervenciones de todos los participantes deben ser siempre voluntarias y no estar forzadas, manipuladas o presionadas. Cada participante opta por aportar libremente lo que considere que puede ser beneficioso para el proceso deliberativo. Y en cuanto al respeto, este debe ser absoluto por todos los participantes y por todas las opiniones expresadas. Con esos elementos básicos, Llauradó considera que de la discusión en la que participa la mayoría saldrá la mejor decisión y esta será, a la vez, más democrática⁶⁶⁴. Porque la deliberación se supone que acaba en resultados tangibles⁶⁶⁵. Ya Mill sostenía que «lo que un grupo puede hacer mejor que un individuo es deliberar»⁶⁶⁶, y que siempre que «resulte necesario o importante asegurarse de que varias opiniones discrepantes entre sí van a ser oídas y consideradas, será indispensable que se forme un grupo *deliberador*»⁶⁶⁷.

Viola también destaca las importantes ventajas de la deliberación haciendo referencia a una serie de circunstancias que operan en todo proceso deliberativo. Así, destaca que mediante la deliberación la gente habla y escucha, toma conocimiento del punto de vista de los otros así como de experiencias de vida muy diversas, y en consecuencia está dispuesta a cambiar su opinión en todo o en parte y se espera que los otros tengan intenciones semejantes. Porque la decisión fruto de la deliberación es siempre abierta. Si el objetivo inmediato del discurso público es también el de alcanzar una decisión política, las conclusiones finales son siempre provisionales y pueden ser siempre sometidas a discusión. Por otra parte, el citado autor expresa que la deliberación

⁶⁶³ Cohen, J.; “Deliberación y legitimidad democrática”, *op. cit.*, p. 134.

⁶⁶⁴ Llauradó, J. M.; *Democràcia digital: informació, participació, transparència*, *op. cit.*, p. 67.

⁶⁶⁵ Arendt, H.; *Responsabilidad y juicio*, *op. cit.*, p. 172.

⁶⁶⁶ Mill, J. S.; *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (C. Mellizo, Trad.), *op. cit.*, p. 114.

⁶⁶⁷ *Ibidem*.

contribuye a legitimizar las decisiones en régimen de escasez, puesto que implica a voces que quedarían excluidas, también anima a los ciudadanos a asumir puntos de vista más amplios y generosos, por lo que puede ayudar a clarificar la verdad natural de cualquier conflicto, disipando los malentendidos y ampliando las informaciones. En último término subraya que la deliberación ayuda a distinguir aquello que es aceptable públicamente de aquello que no lo es y, en definitiva, es el método que mejor se adapta a la autocorrección⁶⁶⁸.

La deliberación es un proceso por el cual las partes que participan en él tienen la oportunidad de expresar sus opiniones, de explicar su punto de vista y de ofrecer al otro su justificación de por qué debe adoptarse una decisión determinada, pero en el que también tienen que escuchar las explicaciones y razones esgrimidas por los otros, hacer un esfuerzo por comprender sus diferentes puntos de vista y preguntarse honesta y racionalmente cuáles son las razones más fuertes o poderosas en tal debate⁶⁶⁹. La política consistiría fundamentalmente en esta deliberación, en este diálogo acerca del bien común y de su puesta en práctica.

«Los ciudadanos, como *deliberadores*, se mueven entre principios generales y juicios sobre circunstancias particulares, modificándolos a raíz de opiniones y apreciaciones de los demás. Esta perspectiva deliberativa ayuda a los ciudadanos a tratarse unos a otros con respeto mutuo, a pesar de que existan desacuerdos entre ellos. En este sentido, el proceso de la política se caracteriza por la receptividad (*«responsiveness»*), reciprocidad, publicidad y rendición de cuentas (*«accountability»*)»⁶⁷⁰.

La votación en todo caso solo sería el último recurso. Esto significa que lo genuinamente político, lo verdaderamente importante y la esencia de la política es el debate parlamentario, no la votación. Sabemos en cambio que hoy en día lo que prevalece es la votación y que por regla general esta está decidida antes de que empiece el debate. Esto supone sin duda una degradación de la vida política. De ahí que lo principal sea deliberar. La profesora Fernández Ruiz-Gálvez lo expresa de modo claro: «la política en el sentido más noble del término estriba en el intercambio de razones, de

⁶⁶⁸ Viola, F.; “El papel público de la religión en la sociedad multicultural”, en Á. Aparisi Miralles y M. Díaz de Terán (coords.), *Pluralismo cultural y democracia*, Thomson - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2009, p. 125.

⁶⁶⁹ Fundación Kaleidos; *Proximidad, nuevas tecnologías y participación ciudadana en el ámbito local*, op. cit., p. 145.

⁶⁷⁰ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 45.

argumentos; en la capacidad de convencer al otro; pero también, y esto es incluso más importante que lo anterior, en la disposición a dejarse convencer por los argumentos del otro»⁶⁷¹. De hecho Hume considera que solo una apropiada deliberación y ponderación puede proteger a los ciudadanos de los mayores absurdos en política⁶⁷² puesto que evita el llevarse por las pasiones y la falta de reflexión, que suponen una mezcla idónea para caer en errores. Y para ello se requiere de un escenario proclive a la confianza mutua ya que para contribuir a una sólida capacidad para la deliberación, los procesos de diálogo deben crear un ambiente de confianza como base para negociar las concesiones necesarias para poder seguir adelante⁶⁷³.

Cohen considera que la deliberación ideal es libre si se basa en el respeto al procedimiento. Así, en primer lugar, los participantes se consideran vinculados exclusivamente a los resultados de su deliberación y a las precondiciones de la misma, por lo que su consideración de las propuestas no está impuesta por la autoridad de las normas o requerimientos previos. En segundo lugar, los participantes presumen que pueden actuar de conformidad con los resultados, puesto que dan por hecho que se ha llegado a una decisión concreta a través de su deliberación como una razón suficiente para actuar de acuerdo con ella⁶⁷⁴. Este orden es el que posibilita que la deliberación de los ciudadanos tenga unas bases sólidas para generar un debate, que se interactúe y, a fin de cuentas, que se plasme una posición más próxima a los ideales democráticos. Sin respeto al procedimiento todas estas circunstancias difícilmente pueden darse.

La deliberación lleva a mejores decisiones, porque a lo largo de la discusión se redefinen los problemas y se proponen nuevas mediaciones y soluciones. También amplía la legitimidad de las decisiones, que ya no son fruto del criterio de un solo individuo sino de una pluralidad de personas, algunas de las cuales pueden no estar de acuerdo con la decisión final, pero todas reconocen la legitimidad del procedimiento seguido. Y también refuerza las virtudes cívicas, porque enseña a la gente a escuchar, a ser más tolerante, a depositar la confianza en los demás⁶⁷⁵.

⁶⁷¹ Fernández Ruiz-Gálvez, E.; *La democracia como acción concertada y el futuro del Estado social*, *op. cit.*

⁶⁷² Hume, D.; *Investigación sobre los principios de la moral* (C. Mellizo, Trad.), 3ª ed., Alianza, Madrid, 2014, p. 183.

⁶⁷³ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, *op. cit.*, p. 275.

⁶⁷⁴ Cohen, J.; “Deliberación y legitimidad democrática”, *op. cit.*, p. 133.

⁶⁷⁵ Ginsborg, P.; *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria* (M. Pino Moreno, Trad.), *op. cit.*, p. 229.

5.1.5. Decisión

Como afirma Castellà Andreu, en puridad «se participa tomando parte en la adopción de una decisión»⁶⁷⁶. Participar *stricto sensu* es eso. A fin de cuentas «participar es decidir con otros»⁶⁷⁷. Parés y Resende lo califican como «poder de la participación», que sería «la capacidad de incidencia de las prácticas participativas en el resultado final de las políticas públicas»⁶⁷⁸, es decir, que los gobiernos satisfagan las demandas resultantes del proceso participativo llevado a cabo por los ciudadanos. Así la decisión consiste en la adopción de una decisión final vinculante para las autoridades, aunque Ramírez Nárdiz recuerda que «en una democracia representativa la decisión final de un proceso participativo, aunque formalmente pueda ser de los ciudadanos, en la práctica es de las autoridades»⁶⁷⁹. De ahí que la conexión entre participación y decisión no siempre es directa. De hecho, son pocos los procesos participativos declarados vinculantes o cuya trascendencia sobre una decisión pública sea automática, pero el representante político que no quiera seguir la decisión adoptada por la ciudadanía en un proceso participativo tendrá que asumir el coste político que implica desentenderse de ella.

La toma de decisiones conjunta puede implicar también la ejecución compartida por los miembros de una colectividad. Lo que es el nivel de la participación más amplio, el que tiende hacia formas de cogestión y autogestión ciudadanas. Siguiendo a Espadas y Alberich cabe indicar que la gestión compartida o cogestión se ha dado de diferentes formas en el ámbito local, de entre la que distinguen tres escenarios principales. El primero de ellos se da en procesos municipales mediante el control democrático y cesión de aspectos concretos de la gestión a asociaciones. Suelen centrarse en cuestiones de desarrollo de actos culturales, sociales y festejos. El segundo escenario se da en los órganos autónomos municipales o de otros entes públicos con la gestión compartida de patronatos y equipamientos municipales. Y, por último, destacamos la cesión de la gestión de servicios y equipamientos públicos a entidades ciudadanas y/o a

⁶⁷⁶ Castellà Andreu, J. M.; *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública (un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, op. cit., p. 38.

⁶⁷⁷ Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, op. cit., p. 114.

⁶⁷⁸ Parés, M. y Resende, P.; “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”, op. cit., p. 93.

⁶⁷⁹ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 145.

representantes de los usuarios, cuyas formas de adjudicación se realizarán mediante concursos públicos y la firma de convenios de colaboración⁶⁸⁰.

5.2. Mecanismos participativos

Primero de todo debemos centrar la cuestión definiendo los mecanismos de participación como «cualquier medio, instrumento o herramienta que permite que se realicen y se desarrollen las prácticas participativas»⁶⁸¹. Ahora bien, cabe indicar que el éxito de cualquier mecanismo participativo, y que asegura uno de los fundamentos de la participación ciudadana, que es la proximidad, es que los ciudadanos sientan los procesos participativos como algo propio. Involucrar a los ciudadanos en los mecanismos participativos conlleva que conozcan bien el proceso de modo que sean conscientes tanto de los procesos exitosos que han salido bien como de aquellos otros que sin duda deben mejorarse en el futuro. Así se pone en valor la participación ciudadana y se genera un sentimiento de pertenencia al propio mecanismo participativo. En esta misma línea Gifreu afirma que si los mecanismos participativos se utilizan correctamente y sin disfunciones, darán lugar a decisiones más eficaces y transparentes y de más calidad democrática, en sintonía con la idea de que la ciudad se debe construir colectivamente⁶⁸².

Llauradó considera que la cuestión de la participación es, a la vez, un problema de crear nuevos mecanismos de participación puesto que no se puede pedir, ni prometer, más participación ciudadana sin ofrecer nuevos escenarios para realizarla⁶⁸³. Así, el ejercicio de la soberanía no puede limitarse a las manifestaciones del pueblo como unidad, ni tampoco, a las que son propiamente políticas como pretende el TC, sino a todas las formas participativas en las que se expresa el pueblo como multiplicidad y que son manifestación del pluralismo institucional y social⁶⁸⁴. En esta línea, Criado de

⁶⁸⁰ Espadas Alcázar, M. Á. y Alberich Nistal, T.; *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, op. cit., p. 29.

⁶⁸¹ Parés, M. y Resende, P.; “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”, op. cit., p. 87.

⁶⁸² Gifreu, J.; “Propuestas de transparencia y buen gobierno en el ámbito urbanístico. Blanco sobre negro: el ideal del buen gobierno y la realidad de las políticas urbanísticas locales”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 383.

⁶⁸³ Llauradó, J. M.; *Democràcia digital: informació, participació, transparència*, op. cit., p. 56.

⁶⁸⁴ Corchete Marín, M. J.; “Nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno”, op. cit., p. 270.

Diego considera que la Constitución está aún pendiente de una relectura a la luz de las transformaciones económicas, sociales y políticas que deben impulsar la adecuación de la norma fundamental a la realidad. Esto es, repensar más formas de participación ciudadana y no solamente aquellas mediadas por procedimientos electorales y desde la representación política⁶⁸⁵. Así, Corchete Marín afirma que el reconocimiento de un *numerus apertus* de mecanismos participativos a partir de una interpretación sistemática de nuestra norma fundamental nos llevaría a una adecuación del principio democrático en términos de fortalecimiento del carácter democrático y plural del Estado⁶⁸⁶. En esta misma línea la profesora Arnáez afirma que en los últimos tiempos se ha generalizado el desarrollo de procesos innovadores de planificación participativa –aplicados básicamente en el ámbito de las Administraciones autonómicas y locales–, en coherencia con un modelo de gestión pública participativo y de proximidad a los destinatarios y usuarios de los servicios públicos.

La idea que subyace es que hay que articular los instrumentos necesarios para informar a la ciudadanía e integrarla en la planificación de las políticas públicas, desde su redacción o formulación inicial hasta su control y evaluación, según los objetivos alcanzados en la fase de su ejecución material. El reto consistiría, por lo tanto, en regular nuevos mecanismos para que los ciudadanos formen parte de los procesos desde la planificación participativa, de tal forma y manera que se dé cumplimiento al citado mandato del artículo 9.2 CE⁶⁸⁷.

Por su parte la profesora Ubasart entiende por iniciativas de participación ciudadana aquellos mecanismos, procesos, metodologías y experiencias de participación que están orientadas a influir e intervenir en el proceso de elaboración de políticas públicas de manera participada, alargando los espacios de decisión más allá del ámbito estrictamente técnico y político⁶⁸⁸. Los ciudadanos, a través de diferentes e innovadores instrumentos de participación, pueden superar los límites de los mecanismos

⁶⁸⁵ Criado de Diego, M.; Sobre el concepto de representación política: lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa, *Rev. Derecho del Estado*, 28, enero-junio 2012, pp. 77-114.

⁶⁸⁶ Corchete Marín, M. J.; “Nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno”, *op. cit.*, p. 271.

⁶⁸⁷ Arnáez, V. M.; “Consideraciones sobre la eficacia del régimen jurídico de la transparencia pública en España”, en Cotino Hueso, L. y Boix Palop, A.: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho, *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 2018, pp. 245-261.

⁶⁸⁸ Ubasart, G.; “Experimentando la radicalización democrática. Mecanismos, procesos, metodologías y experiencias de participación ciudadana en el Estado español”, en V. Almonacid, J. R. Rodríguez, y Z. Sánchez, *Estudios sobre la modernización de la administración local*, La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos, 2009, p. 765.

tradicionales, fundamentalmente informativos y consultivos, hacia un nuevo escenario de mayor implicación democrática. Y es que la mayor extensión de los mecanismos participativos, instrumentos de democracia directa o participativa, estimula la vida democrática en diferentes planos, especialmente el local⁶⁸⁹.

La participación puede ser individual, colectiva o una mezcla de las anteriores. Desde el punto de vista de los contenidos o políticas abordadas también puede ser sectorial, territorial o global⁶⁹⁰. Unos mecanismos tratarán cuestiones sectoriales como el medioambiente o la sostenibilidad de los modelos de desarrollo, mientras que el objetivo de otros mecanismos participativos será únicamente informar a la población y recoger el sentir de determinados sectores sobre temas particulares como sucede en la mayoría de los consejos o foros municipales⁶⁹¹. De todos modos hay que partir de la base de que el mecanismo participativo perfecto no existe⁶⁹². Las características ideales para componer el mecanismo participativo perfecto son imposibles de conjugar, o al menos presentan una muy difícil puesta en escena conjuntamente. Por ejemplo, si deseamos implantar un mecanismo participativo muy amplio, que englobe a muchas personas, nos encontraremos con la traba de que no podrán alcanzar el ideal de información suficiente en el proceso ni podrán deliberar de modo apropiado. O si queremos un mecanismo participativo muy abierto para que se pueda desarrollar por un mayor y variado número de ciudadanos, se puede generar un mecanismo participativo que no sea representativo del conjunto de ciudadanos. En definitiva, en la planificación de un proceso de participación se tienen que tomar una serie de decisiones excluyentes con el objetivo de proponer el mecanismo participativo más adecuado al escenario en el que se va a plantear por lo que es indispensable adaptar tan bien como se pueda los diversos componentes del proyecto, mientras que otros estarán necesariamente lejos de ser ideales⁶⁹³.

Una cuestión que nos parece relevante es que, siguiendo a Harms y Pereyra⁶⁹⁴, hay una serie de criterios que deben estar presentes en los mecanismos participativos que

⁶⁸⁹ Thompson, J.; Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina, *op. cit.*, pp. 79-103.

⁶⁹⁰ Martín Cubas, J.; “Democracia participativa en los entornos locales”, *op. cit.*

⁶⁹¹ Barceló, S. y Pimentel, Z.; *Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*, *op. cit.*, p. 135.

⁶⁹² Subirats, J., Blanco, I., Brugué, Q., Font, J., Gomà, R., Jarque, M. y Medina, L.; *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2001, p. 52.

⁶⁹³ *Ibidem*.

⁶⁹⁴ Harms, S. y Pereyra, S.; La necesidad de repensar la democracia, *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 193, 2006, pp. 3-24.

quieran tener una consideración positiva. El primero de ellos es que en el mecanismo en cuestión debe existir la máxima inclusión y/o representatividad posible de modo que los ciudadanos deben tener la posibilidad de acceder e implicarse en las decisiones políticas y no solamente las personas y grupos cualificados. El segundo elemento a destacar es que el funcionamiento del mecanismo sea deliberativo por lo que los participantes, a través de la información suficiente que obtengan, deben tener la posibilidad de entablar un debate, una discusión eficaz y positiva evaluando los elementos a favor y en contra de todas las posibilidades que se ofrecen en el mecanismo pertinente. La base de esta cuestión es que el ciudadano tenga la información suficiente para que pueda tomar una posición ante las cuestiones que se plantean. Pero desde una óptica de responsabilidad. Prescindir de los prejuicios e ideas preconcebidas y entregarse a una maduración y reflexión en base a los datos y a la capacidad propia para analizar las cuestiones y determinar aquello que se considera correcto. Para ello no hace falta ser un profundo conocedor de la materia. Se requiere una información suficiente, un tiempo para pensar y reflexionar, para deliberar y, en último término, una concepción de la democracia basada en criterios de responsabilidad para con uno mismo y los demás. El tercer elemento es el de la motivación de los ciudadanos para participar en cualquier mecanismo participativo. El planteamiento del mecanismo es crucial para motivar y estimular a los ciudadanos para participar. Los participantes deben tener la sensación y certeza de que sus esfuerzos van a llegar a buen puerto en la medida en que su participación va a tener trascendencia en el procedimiento. Que no se está ante una cuestión superflua y de maquillaje político e institucional. Ello no implica que se lleven a cabo al pie de la letra todas y cada una de las cuestiones que se sometan a consulta de la ciudadanía, pero, obviamente, la voluntad de los ciudadanos debe ser respetada de manera amplia, y si se les consulta en un determinado sentido deben tener el convencimiento de que el tiempo empleado en participar en los mecanismos participativos no ha sido en vano. Por último debe existir un sentimiento de pertenencia colectiva en la medida en que los ciudadanos participantes deben apoyar el bien común, es decir, la adopción de decisiones importantes para el futuro de la comunidad y no solamente de determinados grupos.

En cuanto a los mecanismos participativos propiamente dichos, caben diversas clasificaciones. En función del ámbito territorial, o del sectorial, de quién lleva la iniciativa en el procedimiento (bien la Administración, bien la ciudadanía), del momento del proceso en el que intervienen los ciudadanos, de la trascendencia fáctica

posterior del proceso, de si se produce en base asociativa, o en base personal, o de forma mixta, y muchas otras clasificaciones más. En definitiva, la ingente cantidad de autores que han abordado la cuestión de la participación ciudadana han ido añadiendo factores nuevos para introducir nuevas clasificaciones a la cuestión participativa. A nuestro juicio no resultaría relevante establecer más clasificación que la del ámbito territorial sobre el que se va a aplicar el mecanismo participativo porque la realidad social del lugar en el que se va a implantar el procedimiento muchas veces influirá en el modo de aplicación, desvaneciendo, en este caso, la voluntad clasificatoria, por otra parte tan humana. En nuestra capacidad innata de querer catalogar todo lo que nos rodea se llega a formular clasificaciones que nada dicen del objeto clasificado. Incluso aquella que vamos a seguir, que es la que diferencia el ámbito de aplicación, no genera una solución «definitiva», ya que las limitaciones territoriales no suponen una barrera infranqueable para propiciar la aplicación de ningún mecanismo participativo. Pese a ello, y habiendo dejado expuesto y manifiesto que la clasificación propuesta no es ni mucho menos hermética, distinguiremos aquellos mecanismos participativos susceptibles de ser implantados en espacios geográficos locales, regionales, nacionales e, incluso supranacionales, de aquellos otros cuya naturaleza les limita, en principio, al ámbito local. Consideramos, con sus imperfecciones, más adecuado asumir esta categorización que no otras seguidas por la doctrina como la del sujeto que impulsa el procedimiento (si no se produce una participación efectiva de la ciudadanía determinar aquel que promueve el procedimiento carece de importancia) o si es de base personal o asociativa (como si las asociaciones no fueran formadas, en definitiva, por personas) o el momento procedimental en el que interviene el ciudadano (cuestión de importancia relativa si no hay una trascendencia efectiva en la práctica de lo auspiciado en el mecanismo en cuestión) u otras de consideración similar. Así, entre los mecanismos que tienen una aplicación general estudiaremos el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato y la apelación de sentencia. Mientras que como mecanismos en los que el ámbito de aplicación es local, objeto principal de nuestra investigación, destacaremos la asamblea abierta, los foros de consulta, los paneles ciudadanos, los núcleos de intervención participativa, las encuestas deliberativas, los presupuestos participativos, los consejos consultivos de entidades, las audiencias ciudadanas y los procesos participativos derivados de la agenda 21.

5.2.1. *Ámbito de aplicación general*

Como es obvio el rango de incidencia de estos mecanismos participativos pueden exceder el área local. Y vamos a excluir de esta clasificación al elemento participativo por antonomasia como es la participación electoral, el derecho de sufragio activo. Innerarity indica que, de entre todos los instrumentos de participación política, las «elecciones son el más igualitario» y aunque la participación electoral no sea perfecta, son «un mecanismo político más importante que cualquier otro procedimiento de participación, que privilegian frecuentemente a quienes tienen más recursos para participar»⁶⁹⁵. Anduiza considera que

«la participación electoral es una forma de participación política especialmente importante, cuyo carácter distintivo ha justificado el que se analice siempre de manera independiente con respecto a otras formas de participación política. Desde una perspectiva empírica, se trata de la forma de participación política más ejercida. La participación electoral supone menos costes que otras formas de participación política más exigentes (como la participación en organizaciones políticas o el ejercicio de la protesta política) y necesariamente se da dentro de un contexto político altamente movilizador (las elecciones)»⁶⁹⁶.

El voto es el resultado de un proceso que requiere, además de una información previa sobre los partidos políticos y sus candidatos, una tarea de análisis y reflexión pausada⁶⁹⁷. Por ello encajaría extraordinariamente como mecanismo participativo de ámbito general puesto que se adapta a cualquier forma de elección, pero su existencia es connatural a cualquier organización democrática. Por tanto, al ser la base de esta parte del estudio tratar de profundizar en las realidades participativas que se desarrollan en los escenarios democráticos, presuponemos su existencia. En consecuencia, la consideración del ejercicio de sufragio activo como mecanismo participativo es una precondition de la que partimos al estudiar ámbitos democráticos.

Tampoco vamos a desarrollar la cuestión de los sondeos y las encuestas, ya que en cuanto a los niveles participativos descritos alcanza una incidencia residual. Cualquier gobierno, sea del ámbito territorial que sea, puede recabar la opinión de la ciudadanía sobre asuntos de interés general basado en técnicas demoscópicas.

⁶⁹⁵ Innerarity, D.; *La política en tiempos de indignación*, op. cit., p. 259.

⁶⁹⁶ Anduiza, E. y Bosch, A.; *Comportamiento político y electoral*, Ariel, Barcelona, 2012, p. 103.

⁶⁹⁷ Naval, C., Repáraz, C. y Ugarte, C.; “En torno a la participación política de los jóvenes universitarios. El caso concreto de las elecciones europeas del 7 de junio de 2009”, op. cit., p. 375.

5.2.1.1. Referendo

El Tribunal Constitucional ha catalogado al referéndum como una modalidad de consulta popular. Para estar ante una consulta de tipo referendaria, como ha establecido la STC 103/2008, su convocatoria ha de estar autorizada por el Estado (artículo 149.1.32^a) y atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación es la de los procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías. Cuando no se cumplan las anteriores características, no se podrá hablar propiamente de referéndum. Por ello las diferencias entre un referéndum y una consulta consisten, en primer lugar en que con el primero hay que cumplir las estrictas condiciones de cualquier convocatoria electoral, mientras la segunda las flexibiliza para facilitar la participación y acceder a un volumen mayor de ciudadanos. Específicamente, las consultas ciudadanas suelen dirigirse a las personas empadronadas (no únicamente a aquellas con la condición jurídica de ciudadanía) y a mayores de 16 años (no los 18 legales); al tiempo que suelen permitir el voto electrónico o ampliar temporalmente el periodo de votación⁶⁹⁸.

Por tanto, sobre la naturaleza jurídica del referéndum, debemos traer a colación lo dispuesto, en una síntesis de una muy arraigada doctrina, por la STC 31/2015, de 25 de febrero, en la que se indica que «estamos ante un referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral»⁶⁹⁹.

Lo primero que debemos indicar es que el referendo anula la deliberación. No es un buen elemento de participación ciudadana por eso. Se solicita un sí o un no a una globalidad, la adhesión o el rechazo sin matices. En opinión de van Reybrouck los referéndums y la democracia deliberativa solo están relacionados entre sí porque ambos interrogan de manera directa a los ciudadanos de a pie. Por lo demás, se oponen diametralmente: en un referéndum se pide que todos voten acerca de una cuestión sobre la que, por lo general, apenas unos pocos saben algo; en un proyecto deliberativo, se

⁶⁹⁸ Brugué, Q.; Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, diciembre, 2018, p. 162.

⁶⁹⁹ STC 31/2015, FJ 6; en iguales términos, STC 137/2015, de 11 de junio, FJ 5.

plantea una cuestión a una muestra representativa de ciudadanos para que la debatan y de la cual todos reciben la mayor información posible. En los referéndums acostumbra a votar el instinto mientras que en una deliberación se expresa una opinión pública formada⁷⁰⁰.

Otra característica negativa de los referéndums es que se requiere de una pregunta que suscite el interés de la ciudadanía, cosa que no ocurre generalmente y, consiguientemente, el nivel de participación de este mecanismo participativo no suele ser muy alto. A ello cabe agregar que la participación se reduce al momento del acto de votar la respuesta a la pregunta, por lo que no solo no hay un proceso deliberador previo, sino que *a posteriori* tampoco produce más efectos participativos que el conocimiento del resultado global, resultado al que se suele llegar tras una campaña a favor del sí o del no que no busca elementos racionales habitualmente, atajando por la cuestión sentimental y demagógica. No suele primar la información en estos procesos por lo que la consideración global de este mecanismo no es especialmente positiva.

En relación con lo anterior, el Tribunal Constitucional también se ha posicionado en cuanto a la concepción del referéndum en nuestra democracia en los siguientes términos:

«...el referéndum es, junto con el instituto de la representación política, uno de los dos cauces de conformación y expresión de la voluntad general. Pero conviene destacar que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política, pues no en vano el artículo 1.3 CE proclama la monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa»⁷⁰¹.

A través de la institución del referendo se somete a la ciudadanía la aprobación o el rechazo de decisiones de las autoridades legislativas, de actos legislativos. Por lo que la legitimidad que alcanza la decisión adoptada queda fuera de toda duda si ha sido «refrendada» por la ciudadanía. Se trata de aprobar o rechazar una Constitución, una

⁷⁰⁰ van Reybrouck, D.; *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia* (M. Mabres, Trad.), op. cit, p. 139.

⁷⁰¹ STC 103/2008, FJ 2.

ley, una reforma constitucional o una reforma legal siendo siempre la materia de consulta de naturaleza jurídica⁷⁰².

Hechas estas prevenciones, en cuanto a la consideración de este mecanismo o instrumento de participación ciudadana subrayamos que es la institución más emblemática de democracia directa en el régimen constitucional y que aparece explícitamente mencionado y recogido en nuestro texto constitucional hasta en diez ocasiones (artículos. 62. c, 92, 149.1.32, 151. 1, 151.2.3º y 5º, 152.2, 167.3, 168 y en la Disposición Transitoria 4ª). Aunque debemos indicar también que la operatividad real de este instituto ha sido más bien escasa, heterogénea y controvertida⁷⁰³. Desde el referéndum de 6 de diciembre de 1978 para aprobar la CE solo encontramos dos referéndums de ámbito nacional⁷⁰⁴ y siete de ámbito autonómico, pero siempre para la aprobación o reforma de estatutos de autonomía. Pueden observarse en la siguiente tabla:

Tabla 4. Referéndums nacionales y autonómicos.

Ámbito	Materia	Pregunta	Fecha	Resultado
Nacional	Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN	¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?	12/03/1986	Aprobado
Nacional	Referéndum sobre la Constitución Europea en España	¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?	20/02/2005	Aprobado
Autonómico	Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco?	25/10/1979	Aprobado
Autonómico	Referéndum sobre el	¿Aprueba el proyecto de Estatuto	25/10/1979	Aprobado

⁷⁰² Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 176.

⁷⁰³ Aguiar de Luque, L.; “Participación política: Democracia directa y democracia participativa”, op. cit., p. 195.

⁷⁰⁴ El referéndum para la ratificación de la Constitución española de 6 de diciembre de 1978 (¿Aprueba el Proyecto de Constitución?) no era el primero que se realizaba en nuestro país. A ese le precedieron tres, en la época predemocrática: el Referéndum sobre la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 6 de julio de 1947 (¿Aprueba el Proyecto de Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado?); Referéndum sobre la Ley Orgánica del Estado de 14 de diciembre de 1966 (¿Aprueba el Proyecto de Ley Orgánica del Estado?); y el Referéndum sobre el Proyecto de Ley para la Reforma Política de 15 de diciembre de 1976 (¿Aprueba el Proyecto de Ley para la Reforma Política?). Todos ellos fueron aprobados por la ciudadanía.

	Estatuto de Autonomía de Cataluña	de Autonomía para Cataluña?		
Autonómico	Referéndum sobre la iniciativa del proceso autonómico de Andalucía	¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa, prevista en el artículo 151 de la Constitución, a efectos de su tramitación por el procedimiento previsto en dicho artículo?	28/02/1980	Aprobado
Autonómico	Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Galicia?	21/12/1980	Aprobado
Autonómico	Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Andalucía	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía?	20/10/1981	Aprobado
Autonómico	Referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña?	18/06/2006	Aprobado
Autonómico	Referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía?	18/02/2007	Aprobado

Fuente: Junta Electoral Central⁷⁰⁵.

Elaboración propia.

En cuanto al modo en que es llevado a cabo la figura del referéndum en los países de nuestro entorno cabe indicar que las modalidades de referéndum que se conocen en los sistemas jurídicos más próximos al nuestro son muy diversas, pues se prestan a diferentes usos en diferentes contextos, y no hay un único modelo de relación entre democracia representativa y referéndum en las democracias constitucionales de nuestro entorno. Así destacamos la existencia de referéndums obligatorios y facultativos, vinculantes y consultivos, decisorios y abrogatorios, constitucionales y legislativos, de iniciativa popular y gubernamental, referéndums que manifiestan de forma directa la voluntad popular y referéndums que tienen por objeto la formación de la opinión política y, por tanto, se enmarcan en una estructura compleja en la que la decisión se

⁷⁰⁵ Datos extraídos de: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/referendos> Fecha última consulta 11/01/2019.

adopta por el Parlamento. La STC 51/2017 hace un análisis del modo en que se materializa este mecanismo participativo en los ordenamientos jurídicos más cercanos:

«En los Estados federales se reconoce por lo general la competencia de las entidades federadas para regular y establecer sus modalidades referendarias. Suiza destaca sin duda como el Estado de nuestro entorno en el que el referéndum se regula y se practica con mayor amplitud, en todos sus niveles territoriales (federal, cantonal y local): en dicho Estado los referéndums de ámbito cantonal se regulan en la Constitución de cada cantón, y tienen carácter vinculante o consultivo. En Alemania, aunque la institución del referéndum tiene carácter excepcional en el nivel federal (cfr. art. 29 de la Ley Fundamental de Bonn), las constituciones de algunos Länder regulan ciertas modalidades de consulta popular, incluidas las referendarias, para la modificación de la Constitución del Land, la aprobación de leyes u otras cuestiones. Igualmente, las constituciones de los Länder austriacos prevén modalidades de consulta.

En lo que se refiere, por otro lado, a los Estados regionales de nuestro entorno, destaca a este respecto la Constitución italiana, que contempla expresamente la competencia de los estatutos regionales para regular el referéndum y establecer su naturaleza y objeto, como parte de la configuración de las reglas básicas de la región (art. 123). Con base en esta previsión constitucional, el Tribunal Constitucional italiano considera que la materia referendaria pertenece a los contenidos obligatorios del Estatuto, y que a las regiones se les permite articular la ordenación de los referéndums regionales de forma diferente a la tipología de referéndums previstos en la Constitución, incluso innovando con ellos en varios aspectos, precisamente porque cada región es libre de diseñar formas, métodos y criterios de participación popular en el proceso de control democrático de los actos regionales (Sentencia núm. 372, de 29 de noviembre de 2004, apartado 8)»⁷⁰⁶.

Respecto del ámbito local también se han producido experiencias de referéndum. Aunque convendría mejor llamarlas consultas populares. El asunto objeto de consulta debe tratarse de una decisión susceptible de ser adoptada por las autoridades municipales, en el sentido de que debe tratarse de un proyecto de decisión, y no debe utilizarse para ratificar una decisión ya adoptada. De este modo, se descarta la posible utilización de la consulta con finalidades plebiscitarias por parte de los alcaldes, en el sentido de tratar de legitimar decisiones ya adoptadas o que los electores ratifiquen su gestión. Por ello, sería más adecuado mantener la terminología de «consulta», en la que

⁷⁰⁶ STC 51/2017, FJ 4.

los ciudadanos expresan su opinión, en lugar de la histórica en nuestro régimen local de «referéndum», en la que los electores deciden⁷⁰⁷.

Sobre estas consultas primero de todo cabe indicar que la anteriormente expuesta Recomendación (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local, declaró la necesidad de introducir o, en su caso, mejorar las disposiciones legales que permitan a las autoridades locales organizar consultas locales sobre cuestiones de importancia local, ya sea a iniciativa de las propias autoridades locales o a petición de la población local.

Las consultas populares en el ámbito municipal en virtud de la autonomía local son expresión de la democracia participativa y pueden reforzar la vida municipal española⁷⁰⁸. Sobre esta cuestión de las consultas locales, la CE en su artículo 149.1.32 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum». En el artículo 92.3 CE se establece que una Ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la propia Constitución. Pero las consultas populares locales no son una de las modalidades de referéndum previstas en la CE y para las cuales se ordena la reserva de Ley orgánica. Por tanto debemos remitirnos a la LRBRL, que en su artículo 71 indica que la legislación competente para las consultas populares será la «del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello».

Respecto de la vinculación jurídica para los órganos de gobierno de los resultados de la consulta cabe indicar que ya el propio artículo 71 LRBRL configura a esta vía como una «consulta», al igual que el artículo 92 CE del que procede. Y de conformidad con el artículo 69.2 LRBRL, las distintas formas de participación ciudadana «no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley»⁷⁰⁹.

La LRBRL en su artículo 71 expresa que debe tratarse de «asuntos de competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial trascendencia para los vecinos», exceptuando los asuntos relativos a la «Hacienda Municipal», por lo que hay que entender, por tanto, excluidos de la consulta popular asuntos como el

⁷⁰⁷ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., pp. 266-267.

⁷⁰⁸ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; *Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática*, op. cit., p. 180.

⁷⁰⁹ El Tribunal Supremo (en adelante TS) en la STS de 9 de mayo de 1997, señala que la consulta tiene simplemente por objeto «conocer, sin carácter vinculante, la opinión de los vecinos» sobre el asunto.

establecimiento de tributos y precios públicos o la aprobación de las ordenanzas fiscales.

La iniciación del procedimiento para la convocatoria de una consulta popular puede efectuarse bien por la propia Corporación municipal o bien a petición de los vecinos (artículo 18.1.f) LRBRL). De todas formas, la solicitud vecinal no genera el derecho a que se celebre la consulta en el municipio -lo que, por otra parte, depende del cumplimiento de toda una serie de requisitos formales y materiales- sino solamente, el derecho a que el Pleno de la Corporación municipal responda motivadamente a su solicitud, por lo que la celebración final de la consulta popular dependerá del acuerdo adoptado por mayoría absoluta del Pleno de la Corporación municipal sobre la oportunidad política de someter una cuestión a referéndum⁷¹⁰.

Como muestra indicativa de este tipo de consultas destacamos el ejemplo presentado por Villasante que resalta la experiencia producida en 1993 en Cebreros (Ávila) en una consulta organizada por el Ayuntamiento ante las presiones de la Coordinadora Vecinal tras haber ofrecido Cebreros al Ministerio para que allí se instalase una prisión:

«Vecinos y comerciantes crearon ante este problema una Coordinadora Vecinal *anticárcel*, haciendo reuniones masivas en discotecas y bares, hasta forzar en un Pleno al alcalde a Convocar un «referéndum» donde se pronunciasen los vecinos. Tras una ingeniosa y popular campaña consiguieron un «no» mayoritario a la cárcel, a pesar de que el equipo de Gobierno puso todos los medios para lo contrario, incluyendo una pregunta que amenazaba a la población con dejarla sin gobierno: «¿Está usted de acuerdo con la instalación en Cebreros de un Centro Penitenciario y con la continuidad del equipo de Gobierno?» En su arrogancia llevaron la penitencia, y tuvieron que dimitir»⁷¹¹.

La mera existencia de la figura del referéndum ya produce una influencia positiva en el ámbito político porque un sistema de democracia que presente elementos de participación directa, como es un referendo, hace que penda sobre los políticos esta posibilidad como la espada de Damocles, y hace que ellos mismos se vean obligados a buscar compromisos, precisamente para evitar un referendo. De ahí que pueda afirmarse que el mejor referendo es el que nunca se celebra⁷¹².

⁷¹⁰ Pérez Alberdi, M. R.; *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, op. cit., pp. 281-292.

⁷¹¹ Villasante, T. R.; *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*, op. cit., pp. 44-45.

⁷¹² Ordás Menéndez, D.; *España se merece... Democracia directa*, op. cit., p. 34.

5.2.1.2. Plebiscito

La noción de plebiscito es controvertida ya que lo único que está fuera de discusión es que se trata de un pronunciamiento popular⁷¹³. El problema viene al estudiar su consideración por parte de la doctrina y en el estudio de los criterios de diferenciación con la figura del referéndum. Así, un plebiscito consistiría en una consulta a los ciudadanos sobre un acto de naturaleza política o gubernamental. Por tanto, el objeto de la consulta popular no gira alrededor de un acto legislativo –como hemos indicado en el caso del referendo–, sino alrededor de una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica⁷¹⁴.

Ahora bien, la utilización de los plebiscitos en escenarios no democráticos para recabar apoyos de la ciudadanía y legitimar determinadas actuaciones políticas ha derivado en la mala consideración por parte de la doctrina de este mecanismo participativo. La consideración positiva, empero las contraindicaciones participativas que hemos destacado, queda íntegramente para la figura del referéndum. El matiz diferenciador del objeto de la pregunta, que es en puridad el elemento diferenciador, queda en un segundo plano por parte de los autores para considerar, de modo peyorativo, cualquier plebiscito como asimilado a gobiernos no democráticos y que pretenden con ellos una legitimación de sus decisiones, siendo, por tanto, el referéndum la institución empleada en contextos democráticos.

5.2.1.3. Iniciativa popular

En primero lugar, sobre la iniciativa popular debemos comentar que se trata de uno de los instrumentos para conseguir la sociedad democrática avanzada de la que habla el Preámbulo de la Constitución Española, de la cual algunos autores consideran que se caracteriza por una intensa participación de los ciudadanos en las decisiones de los poderes públicos y privados al margen del proceso representativo⁷¹⁵.

La forma más habitual que adopta la iniciativa popular es la iniciativa legislativa popular que el Tribunal Constitucional ha conformado como un mecanismo de democracia directa en repetidas ocasiones (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2,

⁷¹³ Bobbio, N. y Matteucci, N.; *Diccionario de política*, op. cit., vol. II, p. 1208.

⁷¹⁴ Ramírez Nardiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 181.

⁷¹⁵ Pérez Alberdi, M. R.; *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, op. cit., p. 305.

y 31/2015, de 25 de febrero, FJ 3). Mediante la ILP, un conjunto de ciudadanos, en tanto que titulares del derecho proclamado en el artículo 23 CE, y en cuanto que implican una porción del cuerpo electoral, tiene la facultad de presentar una proposición de ley ante el órgano legislativo para que éste proceda a su tramitación. Supone, por tanto, el ejercicio de la primera fase del procedimiento legislativo, su fase instaurativa, aquella que lo pone en marcha, constituyendo así el impulso necesario para la elaboración de la ley por el Parlamento⁷¹⁶. Es, en definitiva, una manifestación del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, solo que se proyecta en un escenario legislativo. Aranda Álvarez destaca por encima de todo el hecho de que un colectivo u organización va a desarrollar una campaña de información y explicación de un asunto político y va a pedir a los ciudadanos que se impliquen y se comprometan dando su respaldo mediante una firma⁷¹⁷.

Para la presentación de una ILP⁷¹⁸, la legislación establece que son necesarias 500.000 firmas bajo la supervisión de la Junta Electoral para que sea admitida a trámite, lo que hace que la puesta en marcha de esta iniciativa esté excesivamente limitada⁷¹⁹. Además son numerosas las cuestiones sobre las que no se puede plantear: «No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia» (artículo 87.3 CE). En base a ello, Presno considera que las previsiones constitucionales han sido muy poco generosas, pues a las restricciones comentadas hay que añadir su exclusión en los procedimientos de reforma constitucional (artículo 166 CE), siendo significativo el hecho de que no pueda ejercerse en «materias propias de Ley Orgánica», con lo que se veda a esta institución el acceso a cuestiones directamente relacionadas con el desarrollo constitucional, como los derechos fundamentales y las libertades públicas, los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general (artículo 81 CE), además de todos aquellos ámbitos cuya regulación exige, por mandato constitucional, la aprobación de una Ley Orgánica (como el Defensor del Pueblo, el Consejo General del Poder Judicial, la

⁷¹⁶ *Ibidem*.

⁷¹⁷ Aranda Álvarez, E.; La nueva ley de la iniciativa legislativa popular, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 2006, p. 200.

⁷¹⁸ Para la cuestión de la ICE nos remitimos al Capítulo II, en concreto al epígrafe 2.1.2. *La participación en la Unión Europea*, donde hemos analizado la cuestión a nivel de la UE, por lo que vamos a considerar en este apartado solo la cuestión estrictamente nacional.

⁷¹⁹ Martínez Jiménez, A.; *La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación en el siglo XXI*, Fundación Ideas, Madrid, 2012.

sucesión a la jefatura del Estado, entre otras)⁷²⁰. Por todo ello consideramos que, pese a que entre sus estudiosos destacan autores que de forma optimista sostienen que la iniciativa legislativa popular puede y debe contribuir a la necesaria «regeneración democrática» de nuestro país⁷²¹, lo cierto es que desde el inicio de la democracia hasta nuestros días apenas se ha conseguido legislar en base a este mecanismo participativo⁷²² lo cual denota que esta participación ha sido hasta el momento más teórica que real⁷²³.

Estudiando este mecanismo a nivel local observamos que mediante la iniciativa popular en el ámbito local se permite a los vecinos, que disfruten del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, presentar propuestas de acuerdos, actuaciones y proyectos de reglamentos en materias de competencia municipal. Hay que reconocer que su objeto es más amplio que el previsto en la iniciativa legislativa popular porque no se limita a la iniciativa para la aprobación de disposiciones generales sino que incluye la adopción de decisiones de carácter político⁷²⁴.

De su aspecto regulatorio indicaremos que las condiciones básicas para su ejercicio las encontramos en la LRBRL, siendo su artículo 18.1.h) el que lo cataloga como un derecho de los vecinos. En el artículo 70 bis LRBRL se establece la disciplina básica sobre la iniciativa popular local, que deberán desarrollar las Comunidades Autónomas.

Con la iniciativa popular local los ciudadanos ostentan el derecho de iniciar el procedimiento administrativo dirigido a la toma en consideración por el Pleno municipal de la propuesta de acuerdo, actuación o proyecto de reglamento y, en su caso, a su tramitación por el órgano competente para resolver por razón de la materia. Cabe tener en cuenta que, por motivos obvios, el objeto de la consulta tiene que ser una cuestión de competencia municipal, del mismo modo que las consultas populares municipales, de ahí que ambas instituciones puedan confluir en una misma propuesta si los ciudadanos plantean someter a consulta su iniciativa popular, y en ese caso el artículo 70.bis establece que estará sujeto a los mismos requisitos y trámites que la consulta popular municipal.

⁷²⁰ Presno, M. Á.; “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, *op. cit.*, p. 213.

⁷²¹ Vidal Marín, T.; Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 2, 2015, pp. 1-57.

⁷²² Soriano, R.; La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte, *Sistema*, 16, 2002, pp. 111-118.

⁷²³ En el Anexo II se incluye una tabla en la que puede observarse la poca efectividad de este mecanismo al recopilar todas las ILP planteadas hasta la fecha y su escasa repercusión práctica.

⁷²⁴ Pérez Alberdi, M. R.; *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, *op. cit.*, pp. 355-358.

Para ejercer la iniciativa será necesario la presentación de un número de firmas que se determinará en función de la población del municipio correspondiente: el 20% en aquellos de hasta 5.000 habitantes, el 15% en aquellos que no sobrepasen los 20.000 y el 10% en los que tengan más de 20.001 habitantes. Un porcentaje mucho más alto que el que se exige en la iniciativa legislativa popular. En todo caso, con anterioridad al debate sobre la cuestión planteada y su votación en el Pleno, la LRBRL establece la obligación de someter la iniciativa planteada al informe de legalidad del secretario municipal. Si afecta a derechos y obligaciones de contenido económico del Ayuntamiento se requiere también el informe del interventor. Dicho informe deberá pronunciarse sobre las cuestiones que afecten a la legalidad de la iniciativa, es decir, si cumple los requisitos formales y materiales que se exigen a este tipo de iniciativa.

En el debate plenario se analizará sobre todo la oportunidad política de la medida de manera que se hará visible la postura de los grupos políticos sobre la misma, si bien su acuerdo no vinculará al órgano competente para adoptar la decisión que podrá aceptarla, rechazarla o modificarla. En definitiva, la iniciativa popular local solo confiere el derecho a que se tramite la iniciativa de acuerdo, actuación o reglamento, pero no el derecho a que esta propuesta popular sea adoptada por la Corporación local pues las instituciones de participación directa no pueden menoscabar las facultades de decisión de los órganos representativos municipales (artículo 69.2 de la LRBRL).

5.2.1.4. Revocación de mandato

Ramírez Nárdiz define la revocación de mandato como el mecanismo participativo que consiste en la facultad de la ciudadanía de retirar del ejercicio de sus funciones a un cargo político o a un funcionario público antes del vencimiento de su plazo de ejercicio. Su desarrollo puede conllevar que un cargo político sea sometido a una nueva elección, quedando en su puesto si resulta reelegido y siendo retirado de su función así como revocado su mandato si no lo resulta⁷²⁵.

Como indica el profesor González De la Garza, instituciones como «el *recall*» o la *destitución y reelección de cargos públicos electos*, cuentan con una milenaria tradición que puede rastrearse en sus primitivas formulaciones en Grecia con la institución del

⁷²⁵ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 184.

ostracismo⁷²⁶ y que fue uno de los rasgos más sobresalientes de la vida pública ateniense del siglo V a. C.»⁷²⁷.

Esta figura no existe en nuestro Derecho, pero en opinión de Dueñas Castrillo la incorporación de esta institución de democracia directa mejoraría la calidad de nuestra democracia puesto que conllevaría un acercamiento de los representantes a los representados y un empoderamiento de la ciudadanía, ya que sería ésta, en último término, quien tendría la posibilidad de destituir al representante cuestionado⁷²⁸. Pero conviene recordar que el artículo 67.2 CE proclama que: «Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo», por lo que la posibilidad de encaje legal de este mecanismo en nuestro ordenamiento jurídico parece complicado, más allá de que pudiera ser positiva o negativa para el desarrollo democrático. Tras un análisis y estudio largo y profundo de la cuestión participativa, y en el que siempre abogamos por una participación ciudadana abierta y no excluyente, pero barnizada ampliamente por la responsabilidad democrática, este mecanismo no resulta muy atractivo. Parece más un instrumento para la demagogia y el bloqueo político que para el avance democrático porque si se solicita a la ciudadanía una participación activa y responsable en los asuntos públicos, pero sin acabar con la democracia representativa, es decir, incluyendo mecanismos de participación directa que complementen y mejoren nuestros sistemas democráticos, no parece tener mucho sentido que la parte de los asuntos que quede en el orden de la representación sufra una amenaza tan grave de posibilidad de destitución. Ello provocaría la inacción del representante elegido que delegaría, no ya una parte de sus cometidos, sino todos. Ante el riesgo de ser puesto en cuestión a la mínima optaría por consultar permanentemente sus decisiones vaciando de contenido la institución representativa para la que hubiera sido elegido. Así, si

⁷²⁶ «La ley del ostracismo en Atenas, data del año 510 a. C., fue impuesta por Clístenes y se puso en práctica en el año 487 a. C. como lucha contra la tiranía. Cada año el *Demo*, decidía en una reunión regular de la Asamblea en la sexta pritanía, aproximadamente en enero, si se celebraba una *ostrakophoria* (votación de ostracismo). Si el resultado era afirmativo, la *ostrakophoria* señalada se celebraba en la octava pritanía. El ciudadano inscribía en un trozo de vasija rota (*ostrakon*) el nombre de la persona a quien deseaba alejar de Atenas. Conseguido el quórum de 6000 personas, el individuo con mayor número de *ostrakas* contra él debía marcharse al exilio por diez años. Durante las reuniones no se permitía el debate. Sin embargo, el intervalo daba lugar a discusión entre los individuos; es opinable si tal decisión privada llevaría a decisiones más ecuanímes que el debate público en una asamblea. El que se exigieran dos reuniones, significaba que la decisión no se tomaba de forma atropellada».

Sinclair, R. K.; *Democracia y participación en Atenas*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 292.

⁷²⁷ González De la Garza, L. M.; La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el *microtargeting* y el *big data*, *op. cit.*, p. 296.

⁷²⁸ Dueñas Castrillo, A.; “La incidencia de los partidos políticos en el revocatorio del mandato en los ayuntamientos españoles”, en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 148.

sostenemos que incluir mecanismos participativos en el escenario representativo democrático puede suponer una mejora considerable de las democracias y del afianzamiento de la responsabilidad de los ciudadanos para con su entorno, deslocalizar completamente la tarea de gobierno o someterla a tal control que impida su aplicación efectiva consideramos que excede lo razonable, no siendo partidarios de su implantación en nuestro sistema jurídico.

5.2.1.5. Apelación de sentencia

Este mecanismo participativo tampoco se encuentra en nuestro ordenamiento, ni en general en los de nuestro entorno europeo, siendo principalmente desarrollado en el continente americano. Pese a ello vamos a tratar de mostrar brevemente sus líneas maestras y enjuiciar lo acertado o no de su exclusión en nuestro sistema. Así, con la apelación de sentencia lo que se persigue es someter a votación por parte de los ciudadanos una sentencia judicial. Puede ser una sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley o una sentencia que habilite una situación jurídica inicialmente imposibilitada por una autoridad administrativa o por un tribunal inferior. Con ello se trata de que una fracción del cuerpo electoral se considere hábil para solicitar que se realice un referendo para que, o bien una ley declarada inconstitucional sea mantenida en el ordenamiento al tiempo que la sentencia que la declaraba inconstitucional sea anulada, o bien la ciudadanía anule una sentencia de un tribunal que declaraba conforme a Derecho una situación jurídica que en un primer momento no había sido permitida bien por una autoridad administrativa, bien por un tribunal inferior⁷²⁹.

La consideración en este caso también es negativa ya que, si bien puede haber una corriente de opinión sobre la pertinencia o no de determinadas decisiones políticas, ellas se basan, a fin de cuentas, en que el ciudadano es el protagonista de la democracia y tiene capacidad, en tanto que ciudadano, de participar activamente y exponer sus razones sobre los asuntos públicos. Parece que ello supone un exceso cuando se trata de querer deslegitimar una decisión judicial tomada por ciudadanos que tienen una formación mucho más allá de la media en las cuestiones jurídicas, por lo que la explicación y debate que pueda suscitar determinadas medidas propias del Derecho

⁷²⁹ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 185.

exceden la comprensión del ciudadano medio, siendo poco recomendable participar en un proceso que determina el ajuste a Derecho o no de ciertas resoluciones judiciales.

5.2.2. *Ámbito de aplicación local*

Los mecanismos participativos de aplicación local son estrictamente aquellos cuya implantación y mejora pueden redundar en una mejor y mayor democracia desde el orden local y, por consiguiente, objeto de un estudio profundo en esta investigación doctoral.

En este epígrafe pretendemos abordar la cuestión desde una perspectiva global, es decir, desde el punto de vista de los mecanismos participativos que se encuentran en la política local de modo específico. Todos estos mecanismos tienen como objetivo complementar a la participación asociativa y llevar la participación a un escenario deliberativo y «no tan solo consultivo o informativo como se llevaba haciendo hasta ahora»⁷³⁰. Por ello no incluimos como categoría la posibilidad de dirigir sugerencias o quejas a las autoridades del municipio, lo cual viene reconocido en la mayoría de los reglamentos como facultades separadas del derecho de petición⁷³¹.

5.2.2.1. Asamblea abierta

Es el instrumento participativo puro, aquel del que han derivado todos los demás. De hecho se emplea en otros mecanismos participativos como una parte del proceso, véase un presupuesto participativo o un núcleo de intervención participativa en el que el «universo» participante se convoca en su totalidad para adoptar decisiones. Se trata, en definitiva, de una reunión general de los ciudadanos de una entidad local, convocada bien por el órgano ejecutivo local, o bien a petición de los ciudadanos. Con ella se puede trazar claramente un esbozo del punto de vista de la población sobre cuestiones determinadas o facilitar el debate sobre las principales opciones contempladas por un servicio específico, un proyecto o una política.

Es el mecanismo participativo por antonomasia en tanto en cuanto cualquier sistema de gobierno se basa o bien en su ejecución directa, o bien en una ficción jurídica que

⁷³⁰ Pérez González, C.; Análisis de la participación ciudadana en España, *Revista digital CEMCI*, 21, 2013, p. 6.

⁷³¹ Expósito, E.; Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa, *op. cit.*, p. 383.

posibilita la representación, es decir, los representantes elegidos por la ciudadanía votan a modo de asamblea reducida cualquier cuestión política, de modo que se trata de una extrapolación de la hipotética asamblea en la que participarían todos los ciudadanos.

Su naturaleza puede ser de índole consultiva o bien decisional. En algunos casos la asamblea de ciudadanos es el órgano deliberante de la comunidad, en el marco de un sistema de democracia directa en el nivel local⁷³².

5.2.2.2. Foros de consulta

Este mecanismo constituye la generación de espacios de debate y análisis, al objeto de reflexionar sobre los efectos de una política pública y elaborar análisis valorativos de los efectos reales de dichas políticas en la calidad de vida de la ciudadanía⁷³³.

5.2.2.3. Paneles ciudadanos

La propuesta de los paneles de ciudadanos se inicia en 2002 en una treintena de municipios del Reino Unido, dando paso posteriormente a su implantación en numerosos ayuntamientos europeos por su carácter eficaz y propiciador de comunicación e interacción entre la Administración y el ciudadano. Este mecanismo genera espacios de información constante e inmediata que se crean con carácter temporal, mediante los que la Administración informa o realiza consultas relacionadas con cualquier asunto de interés público y, en especial, sobre las expectativas de futuro de los ciudadanos⁷³⁴.

5.2.2.4. Núcleos de intervención participativa

Los núcleos de intervención participativa⁷³⁵ (en adelante NIP) son un instrumento de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, desarrollado a

⁷³² Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 149.

⁷³³ Castel Gayán, S.; El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa, *op. cit.*, p. 866.

⁷³⁴ *Ibidem*.

⁷³⁵ También son conocidos como los jurados ciudadanos (Reino Unido), o células de planificación (Dinamarca y Alemania). Algunos autores españoles optan por denominarlos Consejos ciudadanos o Comités ciudadanos, de modo que pueden confundirse con los Foros de distrito o barrio, que a su vez también se conocen como Consejos ciudadanos. Como se ve, la proliferación de nuevas nomenclaturas

partir de las aportaciones de Peter Dienel que los define como el mecanismo participativo formado por un grupo de personas

«... elegidas al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo limitado, de forma remunerada, para tratar de buscar soluciones a problemas preestablecidos, siendo asistidos por organizaciones responsables»⁷³⁶.

Los grupos suelen contar con alrededor de 25 participantes elegidos al azar, que se reúnen para estudiar una cuestión determinada normalmente a petición de la autoridad local. Por esta labor en el marco de unas jornadas de trabajo participan en la discusión y resolución de alguno o algunos de los problemas de la localidad, por lo que reciben una remuneración⁷³⁷. Su utilidad puede consistir bien en tomar decisiones, bien en captar necesidades y demandas. Analizando los modelos que se desarrollan pueden apreciarse tres fases diferentes en cualquier NIP, a saber, la preparación, la ejecución y el seguimiento. Tras un proceso de información y aclaración de cuestiones por expertos en la materia, se procede a una deliberación y discusión para que se pueda adoptar una decisión mayoritaria sobre el asunto objeto del NIP.

Este procedimiento puede durar algunos días, al término de los cuales se toma una decisión y se redacta un informe donde se reflejan los puntos de acuerdo, así como las opiniones divergentes surgidas⁷³⁸. Suelen tratarse temas de urbanismo, como el diseño de nuevos barrios de viviendas o la ubicación y equipamientos de instalaciones deportivas; también cuestiones relativas al transporte público; temáticas ambientales en cuanto a la energía a emplear de cara al futuro o la planificación de sistemas de recogida de basuras y la ubicación de vertederos; así como definir cuestiones de prioridad en sanidad que afecten al municipio.

Con este mecanismo participativo se pretende establecer un diálogo más fluido entre los ciudadanos y el gobierno local, unas relaciones más estrechas con los problemas de

sobre los mismos conceptos solo incrementa la confusión alrededor de todo proceso participativo en cuanto a su calificación, más allá de su contenido. Esto supone un problema considerable puesto que se malgastan muchos esfuerzos doctrinales por definir y clasificar mecanismos, lo cual no conduce a ninguna parte en términos democráticos y participativos. Hemos optado por respetar la denominación original de este mecanismo para poder desarrollar sus características, cuestión de verdadera relevancia más allá de los términos escogidos para calificarlo.

⁷³⁶ Dienel, P. C. y Harms, H.; *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, op. cit., p. 83.

⁷³⁷ Ramírez Nardiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 188.

⁷³⁸ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 148.

su comunidad y una resolución más consensuada de dichos problemas mediante un debate abierto y contrastado. Es decir, se busca conseguir una cultura del diálogo, el consenso y la participación ciudadana⁷³⁹.

5.2.2.5. Encuestas deliberativas

Un mecanismo que guarda una estrecha relación con el anteriormente descrito es la encuesta deliberativa. Aunque en este caso con las encuestas deliberativas no se persigue alcanzar una decisión. Dicho mecanismo, siguiendo a Pastor Seller, puede definirse como «una técnica de investigación cuyo objetivo principal es la obtención de información respecto al estado general de opinión de la ciudadanía una vez satisfechos los requisitos de información y debate»⁷⁴⁰. Esta herramienta metodológica, ideada por J. Fishkin al final de los años ochenta, propone la noción de una «encuesta de opinión deliberativa» (*deliberative opinion poll*)⁷⁴¹. La plantea como un mecanismo para combinar la igualdad política con la deliberación. El razonamiento es el siguiente: si una encuesta de opinión ordinaria proporciona un modelo de lo que el público piensa, pero de algo sobre lo que no posee mucha información habitualmente, una encuesta deliberativa lo que proporciona es un modelo de lo que el público pensaría si tuviera una oportunidad más adecuada para pensar acerca de los temas en cuestión y si se le diera una oportunidad para una reflexión ampliamente y con acceso a la información⁷⁴².

Este procedimiento metodológico consiste en encuestar a una muestra representativa de la población, previamente seleccionada. Una vez realizada la encuesta, dichas personas se convocan a un foro en el que son asesorados por expertos en la materia de la que han sido preguntados. En el mencionado foro se les proporciona una información prolija relativa al estudio de modo que puedan reflexionar y deliberar sobre los argumentos a favor y en contra del tema seleccionado. Una vez finalizado el proceso deliberativo se les vuelve a pasar la encuesta a los participantes, la misma, analizando de este modo la incidencia que el proceso deliberativo tiene sobre su percepción del problema.

⁷³⁹ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 189.

⁷⁴⁰ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 151.

⁷⁴¹ Fishkin, J.; *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática* [versión española de Jorge F. Malem], Ariel, Barcelona, 1995, p. 12.

⁷⁴² *Ibidem*, p. 138.

El objeto de este mecanismo es múltiple. En primer lugar se puede recabar la información relativa al conocimiento de una materia por parte de una muestra representativa de la sociedad. En segundo lugar, y tras el proceso deliberativo, se puede analizar la respuesta a un tema en concreto dada por un público con información suficiente sobre la materia en cuestión. Es más, este tipo de encuestas permiten deducir el modo en que se puede cambiar de opinión a la ciudadanía sobre un tema si se recibe la información suficiente, como podría ser con un mayor foco mediático sobre un asunto. En tercer y último lugar se muestra lo que la ciudadanía opinaría con un mayor nivel de información e implicación en los procesos públicos.

5.2.2.6. Presupuestos participativos

Uno de los instrumentos de participación ciudadana que ha tenido mayor implantación en España han sido los presupuestos participativos⁷⁴³. El presupuesto participativo es definido por Boaventura de Sousa Santos como un proceso regularizado de intervención permanente de los ciudadanos en la gestión municipal⁷⁴⁴. Su origen se encuentra en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil⁷⁴⁵, y ha servido como ejemplo, o al menos como inspiración, para muchos municipios de todo el mundo⁷⁴⁶. En España esta metodología comienza en el año 2001, período en el que se produce la fase de expansión y diversificación fuera de Brasil, siendo su referencia principal la experiencia puesta en marcha en la ciudad de Córdoba⁷⁴⁷.

Con el presupuesto participativo se creó un sistema que se ha convertido en un modelo mundial para la responsabilidad y la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y fue acompañado por enormes mejoras en los servicios públicos y la calidad de

⁷⁴³ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F. J.; Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática, *op. cit.*, p. 183.

⁷⁴⁴ Santos, B. d. S.; *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre* (M. d. M. Portillo, Trad.), Viejo Topo, Barcelona, 2003, p. 8.

⁷⁴⁵ Andrade de Abreu, J. C. y Gomes de Pinho, J. A.; Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital, *Rev. Adm. Pública*, 48(4), Rio de Janeiro, 2014, pp. 821-846.

⁷⁴⁶ Gomà, R. y Rebollo, Ó.; “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.

⁷⁴⁷ Pineda, C. y Pires, V.; “Estudio bibliométrico del presupuesto participativo en España”, en R. Bañón Martínez y R. Tamboleo García, *La modernización de la política y la innovación participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014, pp. 19-21.

vida de la ciudad⁷⁴⁸. Para Santos con este tipo de actividades se trata de dar realce a experiencias de redistribución democrática de los recursos a través de mecanismos de democracia participativa o de combinaciones de democracia participativa y democracia representativa⁷⁴⁹.

Los presupuestos participativos son un mecanismo participativo de ámbito local⁷⁵⁰ a través del cual el gobierno municipal consigna una determinada parte del presupuesto de un municipio para su administración y utilización en aquellos objetivos que decida en colaboración con los vecinos del municipio, los cuales participarán en el proceso de decisión de los objetivos a alcanzar con esa parte del presupuesto municipal, así como el modo de alcanzar dichos objetivos, decidiendo en qué y cómo se gasta⁷⁵¹. La cantidad consignada normalmente va dirigida a cuestiones sobre infraestructuras municipales y a los servicios que se desarrollan en la localidad, por lo que no inciden en el funcionamiento corriente de la administración municipal.

En resumen, el presupuesto participativo es el proceso por el cual un gobierno comparte con la población las decisiones sobre el uso de los recursos financieros⁷⁵². Y aunque algunos autores destacan que la creación de espacios participativos como el presupuesto participativo es una medida para el empoderamiento social⁷⁵³, lo cierto es que es uno de los mecanismos participativos más costosos y difíciles de llevar a cabo, ya que su organización es compleja, y requiere, entre otras cosas, una cierta infraestructura para las asambleas, para el funcionamiento de las otras instancias y para la difusión de información⁷⁵⁴.

Un dato que cabe significar es que el proceso tiene una duración de un año, por lo que sus diferentes etapas se dividen a lo largo del año natural. El presupuesto participativo no es una discusión abierta ni una mera consulta, sino una serie de

⁷⁴⁸ Acemoglu, D. y Robinson, J. A.; *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, op. cit., p. 532.

⁷⁴⁹ Santos, B. d. S.; *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*, CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005, pp. 50-52.

⁷⁵⁰ Ha habido experiencias a nivel regional, pero tanto su naturaleza como la reiterada y amplia implantación de este mecanismo participativo en el ámbito local dictan que el rango geográfico que debe acometer es el municipal.

⁷⁵¹ Ramírez Nardiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 194.

⁷⁵² Barceló, S. y Pimentel, Z.; *Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*, op. cit., p. 17.

⁷⁵³ Carneiro, E. y Pineda, C.; “El presupuesto participativo de Araraquara (Brasil): una experiencia participativa institucional marcada por el protagonismo gubernamental”, en R. Bañón Martínez y R. Tamboleo García, *La modernización de la política y la innovación participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014, p. 100.

⁷⁵⁴ Barceló, S. y Pimentel, Z.; *Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*, op. cit., p. 135.

decisiones que se toman según un calendario establecido a disposición de todos. Tal procedimiento produce una sensación de continuidad, pues los ciudadanos son capaces de evaluar los resultados al final del ciclo anual y antes de que empiece la elaboración del próximo presupuesto⁷⁵⁵. Su funcionamiento consiste en reunir a los ciudadanos en asambleas por distritos y temáticas. Previamente se han producido una serie de reuniones preparatorias en las que se exponen las exigencias y se clasifican las prioridades según los temas a tratar, de modo que sobre esas preferencias se canalicen las inversiones del municipio, siempre atendiendo a criterios objetivos que permitan jerarquizar las preferencias. Así, en las asambleas se escogen a los consejeros del presupuesto participativo, los cuales valoran y votan la propuesta presupuestaria construida por el Ejecutivo municipal, a partir de las prioridades definidas en las diferentes asambleas. A la vez, en las asambleas son elegidos los delegados, en un número proporcional a la participación, a quienes compete jerarquizar las inversiones concretas dentro de cada prioridad y supervisar la ejecución de las decisiones tomadas⁷⁵⁶. De este modo, no hay ninguna posibilidad de desvío de fondos, de abusos, por lo que las inversiones responden con total exactitud a los deseos mayoritarios de la población de los barrios⁷⁵⁷, y ello redundará, además, en otra circunstancia como es la predisposición a pagar impuestos. En el caso de Porto Alegre, modelo de este mecanismo participativo para todos los municipios que lo han incorporado a su vida política, se constata un aumento de la voluntad de pagar impuestos por ver en ellos su aspecto cívico. Cuando la población ve cómo se usa el dinero público, y que este uso es eficaz y transparente, aumenta la disposición a pagar impuestos⁷⁵⁸. Sobre ello cabe destacar que la participación ciudadana se desarrolla en una íntima articulación con los alcaldes y concejales elegidos, acercando así la política efectiva a los ciudadanos. Por tanto, se trata de un sistema de *co-gobierno* en el que la sociedad civil interviene en un proceso regular y organizado para ejercer el control público a través de formas de cooperación institucionalizadas⁷⁵⁹.

⁷⁵⁵ Ginsborg, P.; *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria* (M. Pino Moreno, Trad.), op. cit., pp. 230-231.

⁷⁵⁶ Santos, B. d. S.; *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre* (M. d. M. Portillo, Trad.), op. cit., pp. 8-9.

⁷⁵⁷ Barceló, S. y Pimentel, Z.; *Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*, op. cit., p. 13.

⁷⁵⁸ *Ibidem*, p. 127.

⁷⁵⁹ Santos, B. d. S.; *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre* (M. d. M. Portillo, Trad.), op. cit., pp. 8-9.

En relación con lo anterior, algunos autores destacan la influencia positiva en términos educativos que repercuten los presupuestos participativos. Aguirre Sala sostiene que es «altamente educativo, formativo y democrático por su exigencia deliberativa y no se reduce a la consulta o las sospechosas encuestas y estadísticas inducidas que tanto déficit de credibilidad han causado en las democracias contemporáneas»⁷⁶⁰. Así, ciudadanos que nunca han tenido la posibilidad de participar en política se introducen en ella en base a deliberar con sus conciudadanos y tomar decisiones conjuntamente. Para ello utilizan términos que nunca habían formado parte de su vocabulario cotidiano y se va especializando en cuestiones de control y fiscalización de la cuestión pública para estar al tanto de la marcha de los procesos, así como emplea vocabulario específico para entablar debates con los técnicos que les facilitan la labor de comprensión. Se produce un aprendizaje en la corresponsabilidad de la labor pública auspiciado por el desarrollo de los presupuestos participativos, por lo que ese ejercicio efectivo de la ciudadanía se traduce en un crecimiento personal y educativo de la ciudadanía⁷⁶¹.

Por otro lado, hay elementos importantes para una mayor participación ciudadana de las que se nutren los presupuestos participativos. Uno de ellos es el asociacionismo, que deviene en una variable importante para el éxito de las experiencias de los presupuestos participativos. La explicación de ello es que en contextos marcados por una densidad asociativa más intensa, el diseño institucional del presupuesto participativo tiende a formalizar relaciones más democráticas entre la Administración correspondiente y la sociedad⁷⁶².

Santos considera que los presupuestos participativos se basan en tres principios fundamentales⁷⁶³ que consisten, en primer lugar en que todos los ciudadanos tienen derecho a participar; en segundo lugar que la participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo estatuto interno está determinado por los participantes; y, en tercer lugar, que los recursos de inversión se

⁷⁶⁰ Aguirre Sala, J. F.; El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo, *Comun. Soc* (Nueva Época), 22, 2014, p. 224.

⁷⁶¹ Pontual, P.; “Presupuesto participativo y participación ciudadana en Santo André”, en C. Álvarez de Sotomayor y E. Ganuza Fernández (coords.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003, pp. 69-70.

⁷⁶² Carneiro, E. y Pineda, C.; “El presupuesto participativo de Araraquara (Brasil): una experiencia participativa institucional marcada por el protagonismo gubernamental”, *op. cit.*, p. 89.

⁷⁶³ Santos, B. d. S.; *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre* (M. d. M. Portillo, Trad.), *op. cit.*, p. 28.

distribuyen de acuerdo con un método basado en criterios establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de definir prioridades, pero dentro de la viabilidad técnica o económica, que es definida por el Ejecutivo.

Se trata de un mecanismo participativo que no sustituye sino que complementa a la democracia representativa tradicional, ya que lo que busca es ampliarla y ejercer una función de control entre uno y otro momento electoral. Es más, algunos autores definen el presupuesto participativo como una forma de reequilibrar la articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa⁷⁶⁴. Ello es así porque el mecanismo en cuestión consiste básicamente en el encuentro de la población con sus gobernantes para consensuar las decisiones sobre la gestión pública, y, concretamente, sobre el presupuesto, especialmente en el capítulo de inversiones⁷⁶⁵.

El presupuesto participativo es un mecanismo idóneo para promover la participación de los ciudadanos puesto que les introduce en la toma de decisiones municipales que tienen por objeto la justicia distributiva, pero también la eficacia decisoria y la corresponsabilidad del Ejecutivo municipal junto con los delegados elegidos por las comunidades⁷⁶⁶. De hecho algún autor considera que se trata de una experiencia de democracia que trata de demostrar que otro mundo es posible y que la participación de los ciudadanos fortalece la democracia y mejora la sociedad⁷⁶⁷. Pese a todo ello, el hecho de reconocer sus muchos aspectos positivos no supone aceptar la tesis de que sea una especie de panacea universal capaz de erradicar todos los problemas relativos a la gestión de las ciudades y regiones⁷⁶⁸ ya que entre sus muchos inconvenientes siempre está presente el de la dificultad de hacer partícipes de este mecanismo a un número de ciudadanos más representativo del municipio, puesto que es habitualmente reducido el número de ciudadanos que participan *de facto*, así como la fundada sospecha de que se

⁷⁶⁴ Avritzer, L. y Navarro, Z.; *A inovação democrática: o Orçamento Participativo no Brasil*, Cortez, Sao Paulo, 2003, p. 14.

⁷⁶⁵ Barceló, S. y Pimentel, Z.; *Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*, op. cit., p. 31.

⁷⁶⁶ Santos, B. d. S.; *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre* (M. d. M. Portillo, Trad.), op. cit., p. 125.

⁷⁶⁷ Bruce, I.; *The Porto Alegre alternative*, Pluto Press with the International Institute for Research and Education IIRE, Ann Arbor, Mich, Londres, 2004.

⁷⁶⁸ Kunrath, M. y Sacco, F.; “El presupuesto participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS”, en C. Álvarez de Sotomayor y E. Ganuza Fernández (coords.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003, p. 59.

emplean como una herramienta electoral en el seno de las democracias locales cuyo objetivo es aglutinar votos y recabar apoyo electoral⁷⁶⁹.

5.2.2.7. Los consejos consultivos de entidades

Los consejos son órganos de participación cuyo objetivo es posibilitar el desarrollo de una de las funciones primordiales de la participación ciudadana: que las organizaciones sociales puedan tomar parte en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas⁷⁷⁰. Se trata de un mecanismo tradicional y de fuerte arraigo, como lo demuestra el hecho de que la transición a la democracia, que conllevó una lógica «fiebre participativa», se tradujo en la extensión de estos mecanismos de participación ciudadana consultivos y asociativos, mediante Consejos territoriales y sectoriales, que en nuestro país se consolidarían en la década de los noventa en muchos municipios, mientras que en Europa fueron ya implantados en los años setenta⁷⁷¹.

Este mecanismo participativo de ámbito local es de base, eminentemente, asociativa. Por ello se trata de plataformas de interlocución de los equipos de gobierno con el tejido asociativo de cada sector y/o territorio del municipio. Con ellos se pretende construir un marco formal y estable a través del cual fluyan las relaciones entre el Ayuntamiento y la red asociativa⁷⁷². Responden a una lógica territorial cuando se circunscriben a un distrito de un municipio, o a un barrio o bien a la totalidad del municipio, mientras que también pueden adoptar una lógica sectorial cuando los participantes comparten una serie de intereses en relación a un colectivo, como pueden ser inmigrantes, mujeres, jóvenes, o bien sufren una problemática concreta, como la violencia de género o bien están interesados en una concreta área de gestión de la política pública municipal como servicios sociales, la sanidad o la educación. Respecto de estos últimos, los consejos sectoriales, cabe indicar que el ROF, en su artículo 130, indica que su «finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales» y que ejerce «exclusivamente funciones de informes y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al

⁷⁶⁹ Ganuza Fernández, E.; “La democracia participativa: la experiencia de los presupuestos participativos en Córdoba”, *op. cit.*, pp. 193-194.

⁷⁷⁰ Espadas Alcázar, M. Á. y Alberich Nistal, T.; *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, *op. cit.*, pp. 29-31.

⁷⁷¹ Ganuza Fernández, E.; La participación ciudadana en el ámbito local europeo, *Revista de estudios europeos*, 38, 2004, pp. 77-91.

⁷⁷² Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, *op. cit.*, p. 142.

que corresponda cada Consejo». De este modo, los Consejos Sectoriales tienen un carácter exclusivamente consultivo, básicamente con la finalidad de que el Gobierno Local pueda conocer la opinión y las inquietudes de personas especialmente cualificadas entre la comunidad local en el sector de que se trate⁷⁷³.

Dentro de esta categoría global de consejos consultivos de entidades encontramos al Consejo Social de la Ciudad, a los Consejos Municipales de Participación Ciudadana y a los Consejos o Comités de ciudadanos. El Consejo Social de la Ciudad puede definirse como el «órgano de participación y deliberación de las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas más representativas del municipio para el debate, propuesta e informe sobre aquellas grandes materias y proyectos de carácter estratégico y/o con repercusión en el desarrollo social»⁷⁷⁴. Tras la reforma de la Ley 57/2003, la LRBRL, en su artículo 131.1, obliga a los Ayuntamientos que se acojan al régimen especial de Municipios de gran población a crear un «Consejo Social de la Ciudad». Esta figura participativa consiste en un órgano participativo, con gran similitud con los citados consejos sectoriales previstos en el ROF, pero se diferencia de éstos en su carácter general, asemejándose a los Consejos Económicos y Sociales existentes en las instancias territoriales superiores⁷⁷⁵.

Los Consejos Municipales de Participación Ciudadana son mecanismos de participación encargados de coordinar y encauzar las relaciones entre los vecinos, las asociaciones y entidades ciudadanas y la Corporación municipal. Su cometido es la promoción de la participación de los vecinos del municipio por lo que sus objetivos y funciones generales pueden reducirse a, siguiendo a Pastor Seller, facilitar y promover la participación de los ciudadanos en las distintas áreas de gestión municipal; al impulso de cauces de participación que conduzcan a una mayor implicación de los ciudadanos en la vida municipal; a planificar y realizar todas aquellas acciones que puedan servir como promoción de la participación de los ciudadanos; a evaluar todas aquellas acciones que les son propias y desarrolladas por el Ayuntamiento en sus distintas áreas; a potenciar el asociacionismo como instrumento de participación; y a promover la creación de Consejos Sectoriales o de Comisiones de Trabajo específicas⁷⁷⁶. Se trata de un órgano permanente compuesto de una muestra representativa de la representación

⁷⁷³ Fernández Ramos, S.; *La información y participación ciudadana en la Administración local*, op. cit., p. 179.

⁷⁷⁴ *Ibidem*, p. 188.

⁷⁷⁵ *Ibidem*, p. 189.

⁷⁷⁶ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., pp. 222-224.

política municipal y de las entidades asociativas con sede local. La Corporación Local puede requerir sus opiniones varias veces al año y suele estar presidido por el Alcalde o concejal responsable del Área Municipal de Participación Ciudadana o de otra⁷⁷⁷.

Respecto de los Consejos o Comités de ciudadanos cabe indicar que son órganos permanentes que se reúnen regularmente y que pueden adoptar formaciones territoriales, sectoriales y de usuarios de servicios. Los territoriales también reciben el nombre de Foros de distrito o barrio y consisten en el estudio por parte de representantes de las asociaciones de un determinado territorio de cuestiones de relevancia municipal para ser trasladadas al gobierno. Los sectoriales realizan el mismo cometido, pero en este caso las asociaciones representadas responden a una cuestión temática, de modo que representantes de asociaciones sobre una cuestión específica se reúnen para estudiar y transmitir las conclusiones obtenidas sobre ámbitos temáticos acerca de los que tienen un interés y conocimiento claro. Por último destacamos a los Comités de usuarios de los servicios que son órganos que debaten cuestiones vinculadas con el desarrollo de un centro o servicio determinado concertado entre Ayuntamiento y entidades sociales⁷⁷⁸.

5.2.2.8. Audiencias ciudadanas

Las audiencias ciudadanas son un instrumento de consulta en el que, mediante un procedimiento oral y público, las Administraciones garantizan a las personas directamente afectadas por una política pública ser escuchados antes de adoptar una decisión sobre el asunto que les afecta⁷⁷⁹. En la práctica la audiencia a los ciudadanos tiene una proyección marcadamente asociacionista puesto que se realizan como uno de los contenidos específicos del derecho de participación. Respecto de los vecinos individualmente considerados, la audiencia no aparece como un derecho que éstos puedan ejercer en la reunión del Pleno de la Corporación, sino que es una facultad discrecional del Alcalde requerir a los vecinos asistentes para que manifiesten su opinión sobre una o varias cuestiones tratadas en dicha reunión plenaria⁷⁸⁰.

⁷⁷⁷ *Ibidem*, p. 143.

⁷⁷⁸ *Ibidem*, p. 144.

⁷⁷⁹ Castel Gayán, S.; El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa, *op. cit.*, p. 866.

⁷⁸⁰ Expósito, E.; Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa, *op. cit.*, p. 385.

Por su parte, las denominadas como «audiencias públicas», que son aquellas que no manejan como requisito la asistencia a los plenos y, de alguna manera, se encuentran en el ROF⁷⁸¹ ya que especificaba como uno de los contenidos del derecho a la participación de las asociaciones, la audiencia en las Comisiones Informativas a cuyas reuniones, a pesar de no ser públicas, puedan ser convocadas las asociaciones «a los solos efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto de un tema concreto»⁷⁸². Al tratarse de una forma de participación en el procedimiento de elaboración de disposiciones o actos de alcance general, halla su fundamento en el artículo 105.a) CE. Este mecanismo participativo tiene como característica diferencial que las propuestas de actuación o las recepciones de información de los ciudadanos se realizan de forma verbal y en unidad de acto, y se diferencia de una asamblea plenaria en que los titulares del derecho no son todos los vecinos electores, ni los ciudadanos deciden ni votan nada, aunque pueden debatir con los órganos municipales; simplemente proponen o reciben información de los órganos municipales que las convocan; además, a ella pueden asistir los ciudadanos que lo deseen, no existiendo un quórum obligado de asistencia⁷⁸³.

5.2.2.9. Procesos participativos derivados de la Agenda 21

En junio de 1992 tuvo lugar en Rio de Janeiro (Brasil) la Cumbre de la Tierra sobre el medioambiente y el desarrollo sostenible, en la cual se aprobó el Plan de acción de la ONU para un desarrollo sostenible en el siglo XXI o Plan 21, también conocido como Agenda 21⁷⁸⁴. En su capítulo 28 recomienda a los gobiernos locales la elaboración de sus propias agendas a escala local⁷⁸⁵. Y para el desarrollo de esas agendas se producen mecanismos participativos a nivel local para poder trabajar conjuntamente con la ciudadanía en la determinación de los puntos a mejorar en cuestiones medioambientales. La idea es que solo a través de la concienciación que propicia la participación directa de

⁷⁸¹ *Ibidem*, p. 390.

⁷⁸² Artículo 227.2 ROF.

⁷⁸³ Sánchez, J. y Font, J.; *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, op. cit., pp. 304-305.

⁷⁸⁴ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 199.

⁷⁸⁵ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 157.

la población pueden alcanzarse esos objetivos⁷⁸⁶. De ahí que las Agendas-21 Locales integren procesos consultivos y participativos en el diseño de políticas de sostenibilidad en el ámbito local.

Así, el capítulo 28 citado de la Agenda 21 insta a los poderes locales a participar y a cooperar en la obtención de los objetivos de la Agenda 21 y a crear su propia versión de la Agenda para su municipio, sirviéndose para ello de procedimientos participativos consistentes en realizar consultas y diálogos de las autoridades locales con los ciudadanos, las asociaciones y las empresas privadas del municipio que lleven a un consenso que permita crear un Programa 21 local; la cooperación y coordinación de las autoridades municipales con las asociaciones del municipio con el fin de conseguir un aumento del intercambio de información; y la integración de las mujeres y de los jóvenes en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución⁷⁸⁷.

El modo participativo mediante el que se lleva a cabo esta iniciativa varía según los objetivos que se persigan. De ahí que podemos encontrarnos supuestos en los que se solicita la participación de los ciudadanos a través de debates públicos, también se les puede convocar para desarrollar grupos de trabajo en una temática concreta junto a representantes del gobierno local, de forma menos invasiva puede consultarse a los ciudadanos mediante encuestas, o bien abrirse a la recepción de propuestas de la ciudadanía. En definitiva, el modo participativo de colaborar en la determinación de los objetivos de las agendas 21 locales es muy amplio ya que lo que se necesita en todo el proceso es que los ciudadanos participen. El modo en que se materialice esa participación variará porque las Agendas 21 no son un mecanismo participativo, sino que los objetivos fijados en ellas tienen que ser producto de un proceso participativo. De ahí su inclusión final en esta clasificación ya que su incorporación es necesaria pero tangencial.

5.3 Formas no convencionales de participación

⁷⁸⁶ Del Riego Artigas, P.; *La Agenda 21 Local: vehículo idóneo para la necesaria participación directa de los ciudadanos en el desarrollo sostenible: el Programa 21 (o Agenda 21) y el modelo DEYNA de Agenda 21 Local*, Mundi-Prensa, Madrid, 2004, p. 113.

⁷⁸⁷ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 200.

Cuando se habla de participación en la Administración municipal o en la Administración pública, no se está hablando de participación política en general, sino más bien de una forma muy particular de participación política: la que se da por canales institucionales específicos, lo que implica una participación encauzada según reglas de juego preestablecidas⁷⁸⁸. Por ello, además de la participación institucionalizada desarrollada, cabe indicar la existencia de otras formas no convencionales de hacer política que se caracterizan por la participación intensiva de la ciudadanía y que incluso suelen entrar en contradicción con la política institucional. Estamos hablando de prácticas participativas en las cuales la Administración no asume el liderazgo de la participación, ya sea porque son iniciativa de la sociedad civil o porque gozan de un alto grado de autonomía respecto a las instituciones⁷⁸⁹.

Entre las otras prácticas de participación que se dan al margen de la Administración Subirats destaca las manifestaciones, las protestas, los centros sociales autogestionados, los procesos autónomos de desarrollo comunitario y la actividad asociacionista, entre otras. Debe subrayarse que estas formas de participación política no convencional alcanzan una considerable repercusión y relevancia social puesto que constituyen espacios autónomos de transformación de la sociedad y pueden contribuir a dar respuestas colectivas a los problemas complejos de nuestras sociedades⁷⁹⁰. En ocasiones se trata de expresiones de rechazo ante determinadas políticas que pueden exteriorizarse de forma espontánea como a base de sentadas, o bien de una forma más organizada como con los boicots a determinados actos o productos⁷⁹¹. En palabras de Anduiza

«los efectos de la protesta política y de la participación no convencional son controvertidos. Para algunos, un cierto grado de apatía es saludable para la democracia, ya que reduce las demandas transmitidas al sistema. Una elevada participación en forma de protesta, por el contrario, indica descontento, puede producir una saturación del sistema e incluso puede generar inestabilidad política al desafiar a la autoridad. Así, el aumento de la participación no convencional fue percibido en su momento como una amenaza a la democracia representativa»⁷⁹².

⁷⁸⁸ Grossi, M.; “Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Brasil”, en J. Borja, F. Calderón, M. Grossi y S. Peñalva (eds.), *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1989, p. 126.

⁷⁸⁹ Parés, M.; “Participación y evaluación de la participación”, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁹⁰ Subirats, J.; “Democracia, participación y transformación social”, en J. Alguacil (ed.), *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Madrid, 2006.

⁷⁹¹ González De la Fuente, Í.; *Antropología de la participación política*, Amarú Ediciones, Salamanca, 2010, pp. 155-180.

⁷⁹² Anduiza, E. y Bosch, A.; *Comportamiento político y electoral*, *op. cit.*, p. 59.

El Tribunal Constitucional reconoce un considerable margen al ejercicio del derecho de manifestación por cuanto «en una sociedad democrática el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación»⁷⁹³. Por ello la protección de los derechos de reunión y manifestación supone una contribución a la tutela del derecho de participación en los términos de la STC 42/2000, de 14 de febrero, afirmando que el ejercicio del derecho de manifestación, por su propia naturaleza, requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas, reconociendo que la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y vehículos, pero que no por ello el ejercicio de este derecho fundamental, aun cuando conlleve las señaladas restricciones, ha de ser considerado constitucionalmente ilegítimo⁷⁹⁴.

En la práctica, la participación ciudadana se ejerce a través de los derechos de reunión y manifestación, que cumplen su función instrumental como presupuestos del derecho de participación, del que se encuentran en íntima conexión. A través de esta vía se fundamenta el derecho de participación directa al margen de las exigencias del TC, y los derechos de reunión y manifestación actúan como válvula de escape de aquella considerándose como «unos de los pocos medios de los que disponen los ciudadanos para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones»⁷⁹⁵.

⁷⁹³ STC 66/1995, FJ 3.

⁷⁹⁴ Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, S.; El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁷⁹⁵ STC 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2.

CAPÍTULO VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INTERNET: ESTUDIO DE LA E- DEMOCRACIA

Robert Dahl sostiene que una de las necesidades imperativas de los países democráticos consiste en potenciar las capacidades de los ciudadanos para que puedan implicarse inteligentemente en la vida política. El mero hecho de considerar que la potenciación de esas necesidades es de índole imperativa deja suficientemente claro que la propia democracia, para su supervivencia, debe adaptarse a los continuos avances técnicos que permitan su desarrollo. De ahí que Dahl concluya que no hay que prescindir de las instituciones existentes desde los siglos XIX y XX, pero sí que en los próximos años las instituciones más antiguas tienen que ser remozadas por nuevos medios destinados a la educación cívica, participación política, información y deliberación, que descansen de forma creativa en el conjunto de técnicas y tecnologías disponibles en el siglo XXI⁷⁹⁶. Y el paradigma de este desarrollo técnico que apunta Dahl es obviamente Internet⁷⁹⁷. Visto así, la influencia de Internet en la vida de las

⁷⁹⁶ Dahl, R. A.; *La democracia: una guía para los ciudadanos* (F. Vallespín, Trad.), Taurus, Madrid, 1999, p. 37.

⁷⁹⁷ Las palabras de Dahl nos conducirían a una democracia participativa digital, la cual recibe también otros nombres como son democracia digital, democracia electrónica o e-democracia, nomenclatura esta última que es probablemente la más gráfica y clara de todas al denotar una influencia vital de las nuevas

personas puede redundar en mejoras democráticas⁷⁹⁸. Y aplicadas a cualquier campo de estudio que analicemos, las posibilidades que ofrece Internet son ilimitadas, por lo que el ámbito de estudio relativo a la participación ciudadana⁷⁹⁹ no iba a resultar una excepción. Con este planteamiento se presenta el uso de internet como una posibilidad de reactivación de las acciones cívicas, en una suerte de refundación del paradigma comunicativo que vincula directamente el potencial participativo de la ciudadanía con los avances de las tecnologías sociales de la información, también implica la existencia de un público igualitario y la configuración del usuario como nuevo sujeto activo. Todo ello ofrece posibilidades de «reactivación» de la participación ciudadana en los asuntos públicos⁸⁰⁰.

A través de Internet puede potenciarse, por ejemplo, la participación ciudadana en el debate previo a que las instituciones representativas adopten las decisiones correspondientes. En consecuencia, Internet puede ser contemplado como «un excelente medio de participación, de comunicación y por ende de influencia, entre los políticos y los ciudadanos»⁸⁰¹. De hecho Calle destaca el carácter reticular y agregador que pueden tener las nuevas tecnologías de información y comunicación y que facilita la creación de estructuras de participación muy concretas, como pueden ser «herramientas de difusión

tecnologías en sinergia con la democracia. De ahí que hayamos escogido esta terminología en el título del presente capítulo. Para definirla diremos que la e-democracia viene a ser el modelo de democracia que propone el uso masivo y habitual de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como ayuda o complemento en los procesos de participación democrática. En la misma línea Camisón Yagüe indica que «en un sentido amplio el concepto de e-democracia engloba el uso de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, fundamentalmente Internet, para la mejora de los procesos democráticos de toma de decisiones». Camisón Yagüe, J. Á.; «eDemocracia y control de principio de subsidiariedad en la Unión Europea: el IPEX», en A. Noguera Fernández (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 171. Por último, indicar que la Comisión Europea define a la e-democracia o democracia electrónica como «el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes con el fin de mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas». Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa [COM (2003) 567 final - no publicada en el Diario Oficial], p. 7.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124226b>

⁷⁹⁸ Cebrián Zazurca, E.; *Deliberación en Internet: una propuesta de modelo de participación política*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, Zaragoza, 2012, p. 28.

⁷⁹⁹ La participación democrática digital es toda participación democrática que utiliza las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, ya sea como canal de participación o simplemente como apoyo a un canal tradicional. La participación democrática digital es la acción política de la e-democracia.

⁸⁰⁰ Giraldo Luque, S.; Modelo de análisis del uso de internet para promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión pública (poderes Ejecutivo y Legislativo), *Signo y Pensamiento*, XXXI (61), 2012, pp. 18-36.

⁸⁰¹ Pau i Vall, F.; Democracia e Internet, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 10, 1998, pp. 201-202.

y de coordinación, ágoras de debate y comunidades de afinidad»⁸⁰². Pero la influencia de Internet en la vida política va mucho más allá de lo indicado, al punto que sostiene Anduiza que «es evidente que la participación política ya no puede ser entendida sin tener en cuenta la participación online»⁸⁰³.

«Internet es una extraordinaria herramienta adicional para la participación política, que permite estudiar, organizarse, intercambiar información, movilizarse, actuar, de una forma desconocida hasta que apareció, y que promete seguir ofreciéndonos innovaciones cada día»⁸⁰⁴.

Desde finales del siglo XX se han venido produciendo importantes avances en el ámbito de los mecanismos participativos en Internet debido a su desarrollo y extensión. Siguiendo en esta materia a Sánchez, de entre las experiencias más remarcables de potenciación de la participación a través de Internet en torno a las instituciones de gobierno cabe destacar las siguientes: *MN E-Democracy* (Minnesota, EEUU); *Your Say* (Reino Unido); y *E-petitioner* (Escocia). Respecto del primero, *MN E-Democracy*, hay que indicar que este proyecto comenzó a principios de la década de los noventa del siglo pasado y se puede considerar el decano de las experiencias de democracia electrónica. Se trata de una de las principales referencias en la participación política en la red. *Minnesota E-democracy* genera un foro específico de debates denominado *MN-Politics* a través de una lista de correo electrónico. Su objetivo es compartir la información sobre discusiones en materia de políticas públicas y de las cuestiones políticas de Minnesota. La principal virtud de esta experiencia es que con este foro se pretende cubrir un ámbito informativo que tenga utilidad y que sea participativo. En cuanto a *Your Say* subrayamos que es el espacio de participación que se puede encontrar en la página web del gobierno del Reino Unido, y que consiste en la creación de espacios de debate donde los ciudadanos pueden hacer llegar sus opiniones y sugerencias al gobierno. Así, en los inicios de la participación ciudadana por Internet observamos que una de las primeras medidas era fomentar espacios abiertos de debate, eliminando así las barreras de una participación amplia por motivos de espacio y tiempo, lo que evoca, una vez más, a la consideración de primordial de la participación ciudadana que llevamos desarrollando a

⁸⁰² Calle, Á.; *La Transición inaplazable: salir de la crisis desde los nuevos sujetos políticos*, op. cit., p. 46.

⁸⁰³ Anduiza, E.; “Panacea”, op. cit., p. 132.

⁸⁰⁴ Arroyo, L.; “¿La ciberutopía era esto? Sofactivismo, tribalismo, nueva censura y trivialización del espacio público”, en R. Cotarelo y J. A. Olmeda Gómez (coords.), *La democracia del siglo XXI: (política, medios de comunicación, internet y redes sociales)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, p. 144.

lo largo de toda nuestra tesis: una participación ciudadana restringida a un ámbito, fundamentalmente el local, será, hasta en el ámbito tecnológico, la más eficiente y deseable. Y evolucionando sobre esa cuestión destacamos la tercera experiencia inicial de participación ciudadana en Internet a la que nos hemos referido que es *E-petitioner*, medida adoptada por el Parlamento de Escocia a inicios del año 2000 para crear un sistema electrónico de transmisión de peticiones desde la ciudadanía a la institución parlamentaria⁸⁰⁵.

Estas iniciativas pioneras sirvieron de ejemplo para potenciar la participación en los escenarios digitales en otros países, como por ejemplo Francia, que ha introducido mecanismos participativos en los que se establece una comunicación directa entre ciudadanos y parlamentarios como en su

«...plataforma oficial 'Parlamento y Ciudadanos', «Herramienta web» diseñada para «permitir a los parlamentarios y a los ciudadanos construir conjuntamente, paso a paso, propuestas de ley sólidas, reflexivas, compartidas y respaldadas». Diseñado para involucrar a los ciudadanos en legislación, basada en la idea de que votar no es suficiente para resumir su participación en la democracia, y que debemos ir más allá de la expresión organizada de cuerpos intermediarios y lobbies»⁸⁰⁶.

Ya en el escenario político español actual, dentro de las iniciativas participativas a nivel municipal destacan determinadas experiencias que se han puesto en marcha en grandes ciudades. Subirats las analiza positivamente, especialmente las realizadas en las dos grandes ciudades españolas, tanto Madrid como Barcelona:

«Las experiencias de «Madrid Decide» o «Decidim Barcelona» apuntan a nuevos formatos de participación mezclando participación convencional, vía entidades y reuniones presenciales, y participación digital de ciudadanos a título individual o de colectivos que no forzosamente pueden asistir u organizarse a tales efectos. En este sentido, es evidente que Internet ha logrado reducir de forma muy significativa los costes de la acción colectiva, permitiendo una redistribución de los recursos entre los actores y, en consecuencia, una alteración de las relaciones de poder. La red facilita el acceso al conocimiento, facilita compartir recursos y facilita la colaboración. Con ello la ciudadanía (y también los actores colectivos) cuentan con

⁸⁰⁵ Sánchez, J.; “Internet como instrumento de participación”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 146-148.

⁸⁰⁶ Arnaud, A.; *La gouvernance. Un outil de participation*, op. cit., p. 288.

más recursos cognitivos y con una mayor capacidad de producción conjunta de conocimiento, de información y de estrategias de acción»⁸⁰⁷.

Dentro de las posibilidades que se suceden en el ámbito de Internet tal vez la que resulte más evidente es la relativa a la información. La información a través de Internet ha posibilitado cuestionar la centralidad de los grandes medios de comunicación de masas, dado que permite acceder a una información mucho más plural y ampliar el espacio de discusión y articulación política para las transformaciones sociales⁸⁰⁸. Ya hemos indicado que uno de los pilares básicos de la participación ciudadana es la información disponible para la ciudadanía⁸⁰⁹ de manera que este incremento exponencial de las posibilidades de informarse que conlleva Internet supone un salto cualitativo en todo proceso o mecanismo participativo. De hecho, Lenk sostiene que las tecnologías digitales mejoran la comunicación ya que implican un incremento en la información sobre un problema y su contexto, incluyendo métodos interactivos y multimedia y técnicas de realidad virtual. Del mismo modo facilitan procesos comunicacionales en los que incluyen formas asincrónicas y comunicaciones universales. También redonda en una mejor comunicación el hecho de que las tecnologías digitales estructuran mejor los debates y, en consecuencia, facilitan procesos de decisión⁸¹⁰. En la misma línea de consideración positiva de las tecnologías de la información y la comunicación Peña López considera que las TIC «han eliminado de un plumazo tanto la escasez de información como los costes de transacción asociados a su manejo»⁸¹¹. Del mismo modo, y con una estrecha relación con lo anterior, las TIC «han hecho casi irrelevante la cuestión de la movilidad a la hora, entre otras cosas, de informarse, debatir, negociar y, en definitiva, de expresar preferencias»⁸¹².

En todo caso, y antes de analizar en profundidad la cuestión de la participación ciudadana y las nuevas tecnologías conviene no soslayar una premisa básica y es que las

⁸⁰⁷ Subirats, J.; *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*, op. cit., p. 101.

⁸⁰⁸ Sanz, J. y Mateos, O.; 15-M. Apuntes para el análisis de un movimiento en construcción, *Revista de Fomento Social*, 263, 2011, pp. 517-544.

⁸⁰⁹ Para una mayor profundidad en la cuestión de la información nos remitimos al Capítulo V, en concreto al epígrafe 5.1.1.

⁸¹⁰ Lenk, K.; “Electronic support of citizen participation in planning processes”, en B. N. Hague y B. D. Loader (eds.), *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*, Routledge, Londres, 1999, p. 88.

⁸¹¹ Peña-López, I.; “Casual politics: del clickactivismo a los movimientos emergentes y el reconocimiento de patrones”, en R. Cotarelo y J. A. Olmeda Gómez (coords.), *La democracia del siglo XXI: (política, medios de comunicación, internet y redes sociales)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, p. 211.

⁸¹² *Ibidem*.

tecnologías no son más que una herramienta, «un instrumento que tiene por objetivo constituirse en un apoyo que facilite la participación ciudadana»⁸¹³. La tecnología no puede dar respuesta por sí misma a los problemas de la democracia, no es más que un medio al servicio de un fin⁸¹⁴. Las tecnologías no pueden ser la clave ni el factor dominante, sino un mero elemento de apoyo y, por muy valioso que este sea, el referente principal debe ser siempre el ciudadano⁸¹⁵. Así, Ramírez Nárdiz entiende estas nuevas tecnologías como un mecanismo para «mejorar el funcionamiento de la democracia representativa facilitando la introducción en ella de instrumentos de la democracia participativa»⁸¹⁶.

La información debe de convertirse en un instrumento que logre la implicación de la ciudadanía en algo que se podría designar como compromiso virtual, superando una perspectiva meramente pasiva de la ciudadanía, ya que, como gráficamente se ha dicho, Internet no es por sí misma «un plus de democracia»⁸¹⁷. Existe cierto sentimiento de apego inconsciente hacia todo lo que implique novedad, y la tecnología se nutre constantemente de esta situación. El profesor González De la Garza considera que «las nuevas tecnologías -por el solo hecho de ser «nuevas»- conducen a representaciones mentales que en su práctica totalidad no prometen sino expectativas positivas de progreso y bienestar»⁸¹⁸. Pese a esta consideración, es obvio que la evolución tecnológica de nuestras sociedades ha modificado sustancialmente muchos ámbitos de la vida social, cultural, económica y política, y en consecuencia también lo ha hecho con los medios de participación democrática. Pero lo primordial, lo básico, siempre será el hecho de participar, independientemente del modelo escogido, por lo que no hay que hacer una gradación en cuanto a los métodos por su importancia e innovación, sino trabajar para conseguir una participación lo más amplia, transversal e integradora posible. Por ello la aplicación de las nuevas tecnologías a la política y a la democracia

⁸¹³ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 158.

⁸¹⁴ Rubio Núñez, R.; “Las redes sociales en las administraciones ¿Periodo de pruebas?”, en L. Cotino Hueso (ed.), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Servei de Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2011, p. 151.

⁸¹⁵ Rivero Ortega, R. y Merino Estrada, V.; *Innovación y gobiernos locales: Estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, op. cit., p. 94.

⁸¹⁶ Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 158.

⁸¹⁷ Lasagabaster, I.; “Las nuevas tecnologías y su aplicación para el progreso de la democracia”, en J. Barrat Esteve y R. M. Fernández Riveira (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2011, p. 356.

⁸¹⁸ González De la Garza, L. M.; *Voto electrónico por internet, constitución y riesgos para la democracia*, op. cit., p. 32.

tiene unas potencialidades enormes, y debe favorecerse su desarrollo en la medida en que amplía considerablemente tanto el número de ciudadanos que pueden interesarse en las cuestiones públicas y participar de ellas como la capacidad de adquirir información sobre cualquier asunto para, de ese modo, propiciar una participación no solo masiva, sino informada y responsable. Y es que lo que cambia el mundo digital no es tan solo la facilidad para transmitir y procesar información, sino la posibilidad de extender los mecanismos que estructuran la representación a cualquier ámbito, creando comunidades que sin esta comunicación no existirían nunca⁸¹⁹. Por este motivo hay que elaborar estrategias que incidan en la disminución, y futura eliminación, de lo que se denomina brecha digital⁸²⁰ y, de este modo, conseguir un número más elevado de potenciales participantes en los asuntos públicos.

Para la mejora de la administración y el gobierno las nuevas tecnologías suponen un avance notable en muchos aspectos, pero especialmente en aquellos que implican un mayor grado de transparencia en la información y comunicación con la ciudadanía, de ahí la relevancia de introducir las innovaciones producidas por el uso de las TIC en el campo de la gestión pública, lo que se concreta en la administración electrónica, con todos sus componentes que incluyen también la transparencia electrónica y la rendición de cuentas digital; el gobierno electrónico; y la democracia digital⁸²¹. Pero son muchas más las bondades que se predicán de las TIC aplicadas a la política y a la participación ciudadana:

«El incremento que las TIC suponen en la libertad de expresión hace posible una comunicación multidireccional en la que cada usuario es receptor y emisor, favoreciendo así el debate político y de ideas. Las TIC constituyen un claro instrumento que puede servir para fortalecer la democracia representativa, al fomentar la participación política, la relación gobernantes-gobernados, el pluralismo político y social o el servicio al ciudadano de las diferentes administraciones públicas»⁸²².

⁸¹⁹ Llauradó, J. M.; *Democràcia digital: informació, participació, transparència*, op. cit., p. 64.

⁸²⁰ Cuando hablamos de brecha digital nos referimos al conjunto de desigualdades estructurales, culturales, educacionales o económicas que provocan que un sector de la ciudadanía se encuentre en inferioridad de oportunidades respecto al acceso y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación. También recibe el nombre de fractura digital o división digital. La brecha digital principalmente se focaliza entre las generaciones más jóvenes y las más mayores, siendo estas últimas las que se encuentran más desfavorecidas. Otra fractura digital se produce en consonancia con las capacidades económicas, lo que agrava aún más la desigualdad social. El problema es importante ya que en situaciones extremas la brecha digital puede convertirse en un factor de exclusión social y política.

⁸²¹ Fundación Kaleidos; *Proximidad, nuevas tecnologías y participación ciudadana en el ámbito local*, op. cit., p. 63.

⁸²² Ríos Insúa, D.; *La democracia electrónica*, Lid, Madrid, 2008, p. 162.

Sobre las TIC se ha escrito y profundizado mucho en cuanto a los avances que implican, pero también se ha dado la voz de alerta en base a la teoría de que deshumanizan las relaciones entre las personas y que dotan de frialdad a todo proceso, por supuesto también en el escenario de la participación ciudadana. De hecho Vilasau concluye que «el peligro de las redes sociales es que en ellas se pierden todos los matices y circunstancias característicos de la comunicación en el mundo *offline* (tono de voz, mirada, expresión, destinatario concreto)»⁸²³. En todo caso, en este punto en el que estamos presentando las posibilidades de las TIC aplicadas a la profundización democrática no pretendemos rebatir el argumentario anexo a esta teoría, pero antes de exponer los mecanismos y posibilidades que brindan las TIC conviene subrayar algunos elementos positivos que a veces se pasan por alto. Uno de ellos es que gracias a estas tecnologías de la información y de la comunicación se generan nuevas relaciones sociales, así como se robustecen y reafirman las existentes. Pero es que además se pueden conducir de una manera muy positiva iniciativas de solidaridad por una circunstancia muy simple: al estar permanentemente conectados los unos con los otros pueden detectarse con mucha más facilidad y rapidez situaciones de carencia o necesidad existentes en cualquier ámbito. Esa relación mundial y global que permiten estas tecnologías implica un conocimiento muy rápido de estas circunstancias y pueden acometerse procesos participativos elaborados por los ciudadanos para solventarlos en el ámbito más cercano. Pero no problemática solo a nivel global, también tiene una incidencia a escala local puesto que la inmediatez en la detección de problemas o carencias próximas que a veces no se atisban por el contacto directo sí pueden descubrirse en base a criterios tecnológicos. Por ello las TIC ayudan a generar sentimientos de solidaridad y ayuda, y también sirven para canalizarlos de modo eficaz.

Como sostiene Ramírez Nárdiz, las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante NTIC⁸²⁴) introducen mejoras técnicas que permiten optimizar los canales de información, comunicación, consulta, deliberación y

⁸²³ Vilasau, M.; “Privacidad, redes sociales y el factor humano”, en A. Rallo Lombarte y R. Martínez Martínez, *Derecho y redes sociales*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2010, p. 61.

⁸²⁴ Ramírez Nárdiz define las NTIC como aquel conjunto de «innovaciones tecnológicas que facilitan la transmisión de la información de una manera rápida y segura, permitiendo con ello un desarrollo de los intercambios humanos tanto intelectuales como materiales. El ejemplo esencial de NTIC sería Internet». Ramírez Nárdiz, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, op. cit., p. 153.

participación -es decir, las distintas fases del proceso participativo- de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas haciéndolos más inmediatos, sencillos y efectivos⁸²⁵.

Además de para mejorar las relaciones entre los ciudadanos, las TIC, como hemos apuntado *ut supra*, tienen una incidencia importante en la gestión pública ya que no solo implican la reducción de distancias físicas o simbólicas entre personas, sino también entre personas e instituciones. Ello viene de suyo puesto que al beneficiar de forma tan notable la posibilidad de transferir información y, especialmente, de forjar una excelente comunicación, hace que la Administración tenga a su disposición nuevos y mejores mecanismos de contacto con la ciudadanía. Con el uso de las TIC los ciudadanos pueden relacionarse de manera directa y sin coste con la Administración, por lo que las posibilidades de manifestar su opinión sobre alguna cuestión de índole municipal, su queja, denuncia, protesta o cualesquiera de sus variantes no acarrea un coste excesivo ni económico ni temporal, por lo que facilita que esta comunicación se produzca. Y no solo eso, por los mismos argumentos el coste de la respuesta disminuye considerablemente de modo que la Administración puede atender todas y cada una de las cuestiones planteadas de forma mucho más eficiente. De esta manera esa «devolución» será más adecuada y, con posterioridad, se podrá hacer un estudio del seguimiento de la cuestión planteada, su respuesta y la evaluación realizada al haber más posibilidades de establecer un contacto posterior. Desde este punto de vista las mejoras son obvias ya que permite un contacto directo y barato, una respuesta ágil y también sin coste, descontando la capacidad de seguir y evaluar cómo ha derivado el asunto en concreto y así obtener unas conclusiones óptimas para futuros casos similares. En conclusión, se establece un contacto directo, bidireccional, y con la posibilidad de análisis para llevar a cabo mejoras futuras, y todo ello además sin apenas coste.

Los mecanismos participativos existentes requieren de una información básica para que el ciudadano pueda comprender de forma integral aquella cuestión que se somete a debate y discusión. Y para que exista una información completa y que verdaderamente propicie una participación ciudadana efectiva y responsable, y no una mera acumulación de opiniones sin sostén informativo, las TIC ofrecen un avance considerable puesto que resulta posible, fácil y poco costoso proporcionar a los ciudadanos que van a participar en un determinado proceso participativo toda la documentación que se estime necesaria, desde la más básica y global a la más específica a través de contenidos digitales.

⁸²⁵ *Ibidem*.

Por supuesto las TIC permiten ampliar la participación de forma exponencial ya que hacen factible que ciudadanos que habitualmente se encuentran excluidos puedan, efectivamente, participar. Y no solo nos referimos a una exclusión geográfica, que por supuesto también queda superada gracias a las nuevas tecnologías, sino a superar una exclusión personal. Las TIC dan la posibilidad de participar a personas que normalmente se encuentran alejadas de las cuestiones públicas y políticas en la medida en que sus condiciones personales implican una barrera infranqueable por circunstancias de timidez o dificultades con las habilidades sociales. Y ello sin contar a aquellos que padecen algún grado de discapacidad:

«Internet colabora ayudando a la manifestación de la voluntad, permitiendo que las personas con dificultades de manifestación consientan exteriorizar su voluntad política y enterarse de las corrientes y programas de los partidos políticos, haciendo su expresión de la voluntad política más objetiva y, en fin, tomar conocimiento de la información que le permitirá ejercer su derecho-deber de ciudadanía»⁸²⁶.

Por ello las TIC derriban esos «muros» de naturaleza geográfica y/o personal, permiten interactuar y tomar parte en un mismo proceso a todo tipo de ciudadano debido a que su puesta en práctica determina que no es necesario que aquellos que participan en un proceso estén presentes, en ese momento, en el municipio en el que se desarrolla. El carácter remoto de la participación digital contribuye a acentuar el pluralismo de los participantes y, en consecuencia, enriquece la decisión adoptada. Por eso la aplicación de las TIC en el ámbito de la participación ciudadana supone una herramienta más para promover la tolerancia hacia la diferencia. De todo ello se extrae que la democracia digital tiene un efecto beneficioso para fomentar actitudes cívicas.

Además de la mejora que implican los mecanismos participativos en Internet en la superación de barreras físicas y temporales hay otro elemento sobre el que podemos incidir y es en la constancia en la participación. Rodotà denuncia que la democracia representativa y la directa adolecen del mismo problema respecto de la participación y es que esta resulta intermitente. Los ciudadanos son convocados por los poderes públicos en un periodo concreto, bien al elegir a sus representantes, bien al decidir sobre una determinada cuestión. Pero las posibilidades que se abren con las nuevas

⁸²⁶ David Araujo, L. A.; “Novas tecnologias e participação política das pessoas com deficiência”, en E. Pajares Montolío (ed.), *Nuevas dimensiones de la participación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 272.

tecnologías, y con Internet en general, se amplifican al grado de que no tienen que ser convocadas ni acotadas a un periodo concreto las posibilidades participativas, sino que en todo momento y lugar pueden surgir nuevas iniciativas participativas significativas. Y esta cualidad va en la línea de lo que el propio Rodotà ha denominado «democracia continua», lo cual significa que la voz de los ciudadanos puede elevarse en cualquier momento y en cualquier lugar, convirtiéndose en parte del proceso político cotidiano⁸²⁷.

Es importante reflexionar sobre la nueva realidad de los tiempos y la profunda influencia que tienen las nuevas tecnologías en nuestra vida diaria. La democracia evoluciona al ritmo de las sociedades en las que se encuentra y no hay que perder de vista que también la relación de los ciudadanos y las tecnologías es susceptible de evolución. De ahí que al hablar de una democracia digital abordemos la cuestión de los mecanismos participativos que se suceden con el desarrollo tecnológico, sin olvidar el día a día del ciudadano. Sobre esta cuestión el profesor Lorenzo Cotino considera que «más allá incluso de los procesos formales e institucionales de participación, cualquier referencia a la participación y democracia electrónicas no puede escapar de la realidad del uso ciudadano y participativo de la red en la llamada web 2.0 o web social»⁸²⁸. En el marco de estas nuevas realidades, las políticas de gobierno abierto que ya hemos desarrollado (participación, colaboración y transparencia) en el nivel de gobierno local intentan desarrollar una administración abierta, participada, cercana y eficaz que ahonde en la interrelación con la ciudadanía, instituyendo una comunicación permanente, transparente, bidireccional y en red, valiéndose, primordialmente, de las posibilidades de intervenir en la vida pública y en la toma de decisiones que las TIC suministran a todos los ciudadanos⁸²⁹.

Dentro de los diferentes niveles de participación que se estudian se suele subrayar que las TIC tienen una gran influencia respecto de la información y la comunicación, pero a veces no se destaca como debiera la radical mejora que producen las nuevas tecnologías en la fase de deliberación. Sobre ello Iturbe Mach indica que la comunicación intensiva entre ciudadanos en un espacio virtual permite que la voluntad

⁸²⁷ Rodotà, S.; *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

⁸²⁸ Cotino Hueso, L.; “Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas”, en J. Barrat Esteve y R. M. Fernández Riveira (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2011, p. 227.

⁸²⁹ Martín Cubas, J.; “Democracia participativa en los entornos locales”, *op. cit.*

del *demos*, de la ciudadanía, la voluntad popular se conforme de un modo deliberativo⁸³⁰.

«Para que la ciudadanía pueda participar en procesos democráticos deliberativos, es necesario que haya información precisa y relevante; que haya cierto equilibrio entre las diversas posiciones sobre una misma controversia; que haya diversidad de opiniones; y que haya responsabilidad y criterio objetivo para que los ciudadanos participantes sopesen los diversos argumentos en sí mismos y con independencia de quién los emita. En potencia, Internet permite que esas condiciones se den»⁸³¹.

Realmente con la deliberación digital puede tenerse acceso a las opiniones de todos con mucha más profundidad que en los escenarios participativos presenciales que se seguían de forma tradicional. Es muy importante este dato porque además de eliminar la exclusión se deja constancia de las opiniones de todos y cada uno de los intervinientes. Ninguna voz se acalla entre todas. Todas pueden ser leídas en igualdad de condiciones. Este dato es valiosísimo puesto que no se producen interferencias en la discusión de los grupos, se elude el murmullo que impide la libre expresión de todos y evita que momentos de déficit de atención impidan valorar en su justa medida opiniones y visiones aportadas sobre un asunto en concreto que podrían quedar sin la consideración debida. No solo se aporta desde la perspectiva de cada uno sino que se deja constancia de ello. Se delibera en un concepto mucho más amplio puesto que no se desecha, por el motivo que sea, ninguna de las aportaciones. La comunicación no se ve afectada y puede volverse a puntos de entendimiento anteriores sin resquebrajar el proceso deliberativo. En consecuencia la deliberación digital aporta una característica fundamental y es que la hace flexible. Todos pueden participar, ser leídos, retomar los puntos de encuentro y avanzar en la discusión de una decisión o posición conjunta y consensuada. Si la actitud y predisposición son las adecuadas las posibilidades de la deliberación digital superan en mucho las de la deliberación tradicional. El salto de calidad es notable en cuanto a que no solo se eliminan barreras físicas, geográficas y personales, sino que añade el dato cualitativo de la flexibilidad temporal. Se puede retomar la discusión desde el punto deseado retrocediendo en la misma puesto que todos los que han participado han dejado constancia de sus aportaciones. La deliberación

⁸³⁰ Iturbe Mach, A.; “Democracia, democracia electrónica y Parlamento Vasco”, *op. cit.*, p. 268.

⁸³¹ Arroyo, L.; “¿La ciberutopía era esto? Sofactivismo, tribalismo, nueva censura y trivialización del espacio público”, *op. cit.*, p. 140.

digital ordena cualquier mecanismo participativo y si lo que se pretende es llegar a puntos de conexión y a decisiones justas y colectivas este elemento resulta esencial. Esta es una de las grandes ventajas de las TIC a la hora de enriquecer la fase de deliberación y debate. Y como efecto de todo ello, el número de participantes en una deliberación *online* puede ser muy superior al de una presencial, sin perder por ello ni orden ni rigor.

6.1. El impulso de las redes sociales a la participación ciudadana

Las redes sociales (en adelante RRSS) suponen un ejemplo de participación directa por parte del ciudadano. Constituyen un espacio de libertad, donde el individuo puede dejar su impronta y formar parte del grupo⁸³². La influencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la participación ciudadana es un fenómeno imparable y sin retorno. Y el paradigma de ello es la difusión que han alcanzado las RRSS, a las que Ortiz López define de manera amplia como «aquellos servicios de la sociedad de la información que ofrecen a los usuarios una plataforma de comunicación a través de Internet para que estos generen un perfil con sus datos personales, facilitando la creación de redes en base a criterios comunes y permitiendo la conexión con otros usuarios y su interacción»⁸³³. Por eso las RRSS son un potenciador sin parangón de la conectividad entre personas y, en consecuencia, del incremento exponencial de métodos para organizarse colectivamente y participar puesto que las redes cívicas «nacen con el objetivo declarado de fomentar la participación ciudadana, además de garantizar la transparencia y la simplificación»⁸³⁴. Arnaud considera que una de las principales críticas sobre la democracia representativa se basa en que producen una cierta exclusión de los ciudadanos de la vida política y que la existencia de las RRSS a través de Internet resulta un acercamiento entre la política y la vida cotidiana de

⁸³² Ramón Fernández, F.; “La red social como ejemplo de participación: casos y cuestiones”, en L. Cotino Hueso (ed.), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Servei de Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2011, p. 171.

⁸³³ Ortiz López, P.; “Redes sociales: funcionamiento y tratamiento de información personal”, en A. Rallo Lombarte y R. Martínez Martínez, *Derecho y redes sociales*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2010, p. 24.

⁸³⁴ Costanzo, P.; “Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia”, en E. Pajares Montolío (ed.), *Nuevas dimensiones de la participación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 200.

las personas, de lo que concluye que gracias a ellas se produce un fortalecimiento de la soberanía popular⁸³⁵.

Siguiendo a Rubio Núñez, destacamos que las RRSS permiten que la Administración se relacione con los ciudadanos de manera transversal en cuatro ámbitos, a saber, la comunicación, la comunidad, la cooperación y la participación. Respecto de la comunicación, las RRSS nos ayudan a encontrar otras personas con intereses comunes y organizarnos en torno a comunidades, dando lugar a una posible cooperación, ya que ayudan a hacer cosas juntos, siendo el ámbito político el lugar más adecuado para esta confluencia de acciones, por lo que de suyo puede llegarse a un estrato de participación en base a las RRSS, puesto que nos ayudan a los ciudadanos a contribuir en la adopción de decisiones públicas⁸³⁶.

Sea como fuere, lo cierto es que la principal función de las RRSS en el ámbito político y participativo ha sido la de propiciar la interconectividad y la complementariedad relativa a la movilización en las calles. De este modo junto a la ocupación de espacios para realizar protestas, manifestar reivindicaciones o bien como muestra de organización de los ciudadanos frente a situaciones sobre las que no estaban de acuerdo el fenómeno de las RRSS ha devenido en esencial:

«Los grandes nodos de información crecidos de forma descentralizada al calor de los acontecimientos y su popularidad son impresionantes. Lo que no hace sino corroborar el papel del uso masivo de Internet en la descentralizada red como soporte comunicador del fenómeno de protesta social en la calle»⁸³⁷.

Por ello, la presencia continua en redes sociales para organizar actos colectivos llega a tal calibre que se ha generado así una hibridación entre el espacio urbano y el ciberespacio, lo que Castells denomina el «espacio de la autonomía»⁸³⁸. Y es que la irrupción de las RRSS en la influencia política es creciente. Tenemos ejemplos muy notorios y claros en las carreras electorales de Barack Obama y Donald Trump en EEUU, en las que la movilización de votantes y de apoyos que se generó a través de Internet mediante las RRSS colaboró decisivamente en sus éxitos. También destaca el uso de Internet y las RRSS en Italia con el *Movimento 5 Stelle* (Movimiento 5 Estrellas,

⁸³⁵ Arnaud, A.; *La gouvernance. Un outil de participation*, op. cit., p. 287.

⁸³⁶ Rubio Núñez, R.; “Las redes sociales en las administraciones ¿Periodo de pruebas?”, op. cit., p. 156.

⁸³⁷ Lacasta Zabalza, J. I.; *Memoria colectiva, pluralismo y participación democrática*, Tirant Humanidades, Valencia, 2013, pp. 213-214.

⁸³⁸ Castells, M.; *Redes de indignación y esperanza*, Alianza Editorial, Barcelona, 2013.

en adelante M5E), que ha construido buena parte de su discurso político contra los medios informativos y las oportunidades de Internet para llamar la atención, y captar simpatías y votos, puesto que las RRSS son ahora la puerta de entrada de la información⁸³⁹.

Las redes sociales han devenido en un instrumento fundamental en procesos de organización ciudadana y, en consecuencia, en el impulso participativo. Siguiendo a Subirats podemos distinguir como rasgos característicos de estas nuevas formas de participación política desde abajo y con amplio uso de Internet y de las RRSS la radicalidad democrática, la colaboración, la conectividad, la presión e implementación y la glocalización⁸⁴⁰. Respecto de la radicalidad democrática lo más reseñable es que se fundamenta en un esquema de democracia que está desligado de las AAPP y el mercado, se basa únicamente en la incorporación de intereses colectivos, por lo que prima el respeto a la diversidad y a la gestión de algo común. Evoca una democracia pura en la medida en que todos participan como iguales sin establecer diferencias ni gradaciones, lo cual se asemeja en sus esquemas a lo que encontramos en las RRSS. Todos crean su usuario de la red social en cuestión y se abren a la inmensidad de las intercomunicaciones que presentan estos ámbitos de comunicación. En cuanto a la colaboración, este elemento supone una característica obvia en los procesos participativos basados en Internet y las RRSS. No existe jerarquía por lo que se basan en procesos horizontales afirmados, en consecuencia, en la colaboración y la cooperación. Ante unas mismas preocupaciones, opiniones o realidades los ciudadanos se agrupan en base a criterios de colaboración. El tercer rasgo característico de estas iniciativas es la conectividad puesto que los ciudadanos se comunican directamente, sin

⁸³⁹ Hemos destacado el ejemplo de Obama porque supuso un antes y un después en el uso de las redes sociales e Internet en un proceso tan importante a nivel planetario como es la elección del Presidente de los Estados Unidos. Y también citamos a Donald Trump porque su uso de las RRSS ha supuesto un punto de inflexión en el modo de adaptar y adoptar estas tecnologías en el día a día de la política. Del mismo modo hemos destacado la irrupción del *Movimento 5 Stelle* en Italia puesto que parte de nuestra investigación se realizó en Roma y el fenómeno social encabezado por *Beppe Grillo* es un punto de estudio ineludible si tratamos el tema de la participación ciudadana en base a los avances de Internet y las redes sociales. En todo caso los ejemplos que se han sucedido en los últimos años de protestas, quejas sociales y diversos fenómenos colectivos que abogan por una mayor y mejor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se han caracterizado por una conjunción destacable de estas peticiones y la utilización masiva de las redes sociales para propiciar la acción colectiva, por lo que sin pretensión de ser exhaustivos podemos citar a modo de ejemplo lo sucedido en España con el *15M*, en Estados Unidos con la acción *Occupy Wall Street*, en México con el movimiento *Yo soy 132*, en Brasil con el movimiento *Passe Livre*, en Turquía con el *Gezi Park*, y la *Revolución de los Paraguas* en Hong Kong. Todas ellas son nuevas experiencias de movilización y de acción colectiva, que han ido más allá de los parámetros tradicionales, y en las que el papel de Internet y de las redes sociales ha sido muy relevante, permitiendo espacios de experimentación e innovación social.

⁸⁴⁰ Subirats, J.; *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*, op. cit., pp. 98-102.

intermediarios de ningún tipo. El concepto de colaboración unido a la radicalidad democrática de estas actividades lleva consigo la necesidad de una conectividad permanente entre todos los interesados y ese es, precisamente, el elemento definidor de las redes sociales, la constante y permanente capacidad de estar conectado con los demás. Obviamente esos procesos desde abajo y sustentados en la unión de los ciudadanos con respecto a un propósito concreto y auspiciados por la conectividad que facilitan las RRSS desemboca en un grupo cada vez más numeroso de personas que pretenden presionar a los representantes públicos para llevar a cabo las medidas objeto de su iniciativa. La presión ejercida será proporcional al número de ciudadanos que se hayan agregado al mecanismo participativo en cuestión. Y si la actividad realizada adquiere una dimensión adecuada, por el apoyo recibido y la organización dirigida a tal fin, es posible que se acaben implementando las alternativas planteadas como efecto de esa presión ejercida. Y esta presión ejercida vendrá determinada también por el último elemento que destacábamos que es el de la glocalización puesto que estas experiencias de innovación social actúan desde una lógica que combina la escala local con la global. Al pretender una gran repercusión, el fenómeno puede expandirse de lo local a lo global para potenciarlo y así extraer unas consecuencias más provechosas. La ilimitada capacidad de Internet y las RRSS de expandir circunstancias que en un primer momento son locales profundiza en la dimensión del mecanismo empleado y ayuda a presionar a los dirigentes para que tomen en consideración las acciones propuestas. Vendría a producirse así una relación directa entre aquello que se ha denominado «viralidad» e incidencia directa en la toma de decisiones⁸⁴¹. Este dato es especialmente relevante en nuestro ámbito de estudio porque al referirnos a la participación ciudadana en relación a las instituciones locales puede deducirse que toda actuación va a ceñirse, única y exclusivamente, a la relación del ciudadano con la institución que le es más próxima, fundamentalmente el escenario municipal. Pero ello, sin dejar de ser cierto, no acota la cuestión del todo porque una situación que responda a la complejidad local puede

⁸⁴¹ Hablamos de «viralidad» cuando un determinado contenido se difunde de una forma multitudinaria en Internet, principalmente a través de las redes sociales. Normalmente está asociado a un elemento visual como un vídeo o una fotografía, pero también puede darse con contenidos escritos. Lo principal del hecho es que el elemento en sí se expanda entre los participantes de una red social al punto de que a los que alcance ese contenido lo amplifiquen a su vez a sus contactos, produciéndose una transmisión en cadena difícilmente cuantificable. Si esta cuestión la relacionamos con el ámbito político la trascendencia de esa «viralidad» no puede ser prevista con facilidad ya que puede acometerse un cambio sustancial entre la ciudadanía sobre una cuestión fundamental, o bien tratarse de una campaña u ola de opinión de corto recorrido. Dependerá del caso en concreto que se analice, pero no cabe infravalorar las posibilidades de cambio social y político que pueden provocar tales hechos.

magnificarse en grado sumo por la influencia de las RRSS. El altavoz de Internet sobre una cuestión local y puntual es imposible de cuantificar, de modo que pese a que tratemos relaciones políticas de ciudadanos con instituciones locales concretas, la problemática política y social puede llegar a cualquier parte del mundo, sin dejar, no obstante, de ser una cuestión local. Por tanto, al tener las RRSS tal potencial y capacidad para poner en el primer plano cuestiones de toda índole, deben tenerse en cuenta, también, para estudiar los asuntos locales. Y esto observando la cuestión desde los parámetros de la ciudadanía, pero también puede darse desde la perspectiva de los representantes políticos:

«En ningún caso se puede perder de vista el poder de las redes en nuestro tiempo. No solo permiten poner en común experiencias a las personas privadas; también pueden servir para el mismo propósito entre responsables públicos, sin descartar la participación directa de los ciudadanos en estos foros, porque la innovación no será satisfactoria si no hace suyas las propuestas de los destinatarios de sus ventajas: los usuarios de los servicios públicos y, en general, los ciudadanos»⁸⁴².

6.2. La E-democracia como avance participativo aparente

Hemos afirmado que la influencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la participación ciudadana es un fenómeno progresivo y sin retorno. Y es que «el avance de Internet es imparable tanto en la calidad técnica como en la evolución de los servicios y prestaciones para los usuarios»⁸⁴³. Sobre esta cuestión puede alcanzarse un consenso general y tanto los ciudadanos como las Administraciones son plenamente conscientes de ello. Hemos destacado las posibilidades participativas que se derivan de un avance tecnológico como el que se ha producido en los últimos tiempos y que aplicadas a mecanismos participativos llevarían, de suyo, a unas sociedades más democráticas y participativas. A colación podemos traer la reflexión de Arnaud cuando sostiene que la práctica de la «democracia electrónica» hace posible desarrollar iniciativas de la democracia participativa y que es necesario

⁸⁴² Rivero Ortega, R. y Merino Estrada, V.; *Innovación y gobiernos locales: Estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, op. cit., p. 45.

⁸⁴³ Martínez Martínez, R.; “Protección de datos personales y redes sociales: un cambio de paradigma”, en A. Rallo Lombarte y R. Martínez Martínez, *Derecho y redes sociales*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2010, pp. 83-84.

contar con el uso de las TIC y las NTIC en los procesos de *eParticipación* a nivel local⁸⁴⁴. Ahora bien, ¿por qué esto no tiene una plasmación efectiva y directa en nuestro día a día? Si se aboga desde todas las perspectivas sociales posibles por una más y mejor democracia y convenimos en que la mejora tecnológica aproxima al ciudadano a la deliberación y toma de decisiones habrá que preguntarse el motivo por el que estas realidades efectivas, que en casi cualquier sector de la vida diaria de los ciudadanos se actualizan y añaden con relativa naturalidad, no se llevan a cabo de la misma forma en el ámbito político.

Una de las cuestiones que se plantean es la falta de adaptación de las Administraciones a la realidad social actual ya que «el concepto de *e-government* lamentablemente no suele incluir la participación política sino que se entiende habitualmente como un sistema de mejorar y hacer eficiente la actuación administrativa»⁸⁴⁵. Esta sería una de las críticas al modo en que se asume la mejora tecnológica en el ámbito participativo puesto que las AAPP tienen una tendencia generalizada a utilizar Internet únicamente como una nueva herramienta para seguir actuando como ya hacían, pero de forma más eficiente. Es decir, la utilización de las nuevas tecnologías pasaría por hacer un uso de Internet basado en la comunicación unidireccional, en poner en conocimiento del ciudadano aquellas cuestiones que le interesan, pero cercenando cualquier posibilidad de comunicación bidireccional o entre los propios ciudadanos en red como consecuencia de la comunicación institucional.

«Las nuevas tecnologías son concebidas por los partidos como un canal unidireccional de comunicación pensado para funcionar tan solo desde ellos hacia los ciudadanos y no a la inversa; las leyes de transparencia han convertido, asimismo, en obligaciones jurídicas medidas que ya deberían haber sido efectivas como meros deberes éticos, amén de que su eficacia continúa dependiendo en exceso de la voluntad de sus ejecutores»⁸⁴⁶.

En esta línea Ríos Insúa manifiesta que «las aplicaciones, potenciales o reales, de las TIC a la democracia son ciertamente muy numerosas. Algunas de estas posibilidades van en la línea de hacer más eficientes los procedimientos políticos tradicionales»⁸⁴⁷. En

⁸⁴⁴ Arnaud, A.; *La gouvernance. Un outil de participation*, op. cit., p. 291.

⁸⁴⁵ Corredoira Alfonso, L., y Cotino Hueso, L.; *Libertad de expresión e información en Internet: Amenazas y protección de los derechos personales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, p. 30.

⁸⁴⁶ Garrorena, A.; “Democracia, participación y representación. La crisis actual de la democracia representativa”, op. cit., p. 76.

⁸⁴⁷ Ríos Insúa, D.; *La democracia electrónica*, op. cit., p. 26.

consecuencia encontramos pocos ejemplos de gobiernos locales que profundicen en la mejora democrática en base a las nuevas tecnologías y que fomenten una mejor forma de organizarse o de producir políticas públicas. Sobre ello afirma el profesor Cerrillo que cada vez más ciudadanos acceden a la información del sector público a través de servicios prestados por otros ciudadanos, en vez de sitios Web u otras aplicaciones implementadas por las AAPP⁸⁴⁸. Esta falta de adaptación lo que denota es que pese a la voluntad de progresar en cuestiones de *e-democracy* o *e-government* en base a conceptos asimilados de experiencias internacionales, lo cierto es que se asume, en muchos casos, solo una parte de estas iniciativas que fundamentan su potencial democratizador en las posibilidades de Internet. Y cuando hablamos solo de una parte nos referimos a aquellas dirigidas a mejorar los mecanismos de información y de transparencia a disposición de la ciudadanía, lo cual es plausible, pero no suficiente. Es significativo que los avances tecnológicos basados en el desarrollo de las TIC han fomentado entre otras cosas la emergencia del movimiento del *open data*, que ha supuesto un progreso en la idea de abrir las puertas a la información que posee el gobierno, dada la naturaleza pública de la misma⁸⁴⁹.

Con una mayor y mejor información y transparencia con el uso de las TIC se persigue que los ciudadanos ejerzan de una manera más completa, responsable y eficaz sus posibilidades de elección y disponer, asimismo, de más influencia en sus relaciones con las actuaciones públicas. Por ello Olmeda Gómez afirma que

«...el realce de la «transparencia» como valor democrático ha sido estimulado por Internet, en especial tras las filtraciones de Wikileaks. El surgimiento de la transparencia como término de moda deriva de la enorme capacidad de la red para permitir que las gentes conozcan información previamente restringida a las élites con poder»⁸⁵⁰.

Por ello no es criticable, en ningún caso, el crecimiento, de la mano de las TIC, de la transparencia en el actuar público y en poner en conocimiento de los ciudadanos las actividades de los poderes públicos. Lo que censuramos es que no se potencien de una

⁸⁴⁸ Cerrillo, A.; “Web 2.0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información”, en L. Cotino Hueso (ed.), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Servei de Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2011, p. 137.

⁸⁴⁹ Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. N.; “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, *op. cit.*, p. 97.

⁸⁵⁰ Olmeda Gómez, J. A.; “Gobierno electrónico, ciberpolítica y democracia”, en R. Cotarelo y J. A. Olmeda Gómez (coords.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, p. 4.

manera más profunda otras posibilidades participativas puesto que es obvio que existe un freno permanente a desarrollar de un modo más ambicioso la evolución tecnológica en el ámbito político. Y ello va en la línea de la consideración de la profesora Anduiza sobre la cuestión que tratamos. Da la sensación de que el mero uso de nuevas tecnologías se sobreentiende como un avance en sí mismo. De ahí que hablemos de un avance participativo aparente:

«Es cierto que Internet pone a nuestro alcance más información de la que nunca podremos asimilar. Pero es igualmente cierto que el ochenta por ciento de la información política que se consume en la red procede de las páginas web de medios tradicionales (prensa escrita, radio o televisión). La tecnología puede facilitar y potenciar procesos sociales y abre efectivamente un mundo de posibilidades. Pero no iniciará ni obligará por sí sola a cambios políticos. No constituye el factor determinante -una *driving force*-, sino un condicionante más. Así pues, la mala noticia es que no tenemos en Internet la panacea de nuestros males»⁸⁵¹.

Y esta crítica puede ser tomada desde todos los ángulos. No es, solamente, una crítica a los poderes públicos y su visión acotada de las posibilidades participativas en base a las TIC. No es solo eso. El ciudadano también interioriza que participan más ciudadanos, y eso es positivo, pero hay más matices que estudiar. Porque a la hora de participar en democracia, el número es considerablemente importante debido al juego de mayorías que se produce, pero esas mayorías deben ir sustentadas en una motivación de adhesión a los principios democráticos. Nuestro concepto de participación ciudadana desarrollada a lo largo y ancho de toda esta tesis doctoral es el de una participación ciudadana responsable. Es el matiz crucial y diferenciador. No pretendemos una participación ciudadana restringida, al contrario, cuantas más voces diversas colaboren en la solución de los problemas y asuntos públicos más se enriquecerá el debate y la deliberación, por supuesto. Pero esa participación masiva debe tener un halo de responsabilidad, de consciencia de lo que es participar en cualquier escenario público. No nos interesa, únicamente, la adhesión, sin más, de opiniones diversas. No se trata solo de eso. Y el problema es que con la e-democracia, con el fomento de la participación ciudadana por Internet, las estrategias que se persiguen, pese a las infinitas posibilidades de información, conducen a una agregación de pareceres sin contrastar las motivaciones ni intereses que llevan a presentar tal participación. Porque hay estudios que muestran que el «número de participantes en una acción política digital no resulta

⁸⁵¹ Anduiza, E.; “Panacea”, *op. cit.*, p. 131.

correlativo a su grado de compromiso»⁸⁵². Es decir, el hecho de tener de forma tan sencilla y fácil la posibilidad de participar en cuestiones políticas y de tener la posibilidad de manifestar la opinión en foros que tradicionalmente eran mucho más restringidos supone un avance exponencial en las posibilidades democráticas de cualquier organización política. Pero también conlleva que quien accede a estos nuevos escenarios no supera las dificultades previas existentes y, en consecuencia, la motivación para participar en cuestiones políticas ya no será unívoca. Morozov concluye que todas estas posibilidades tecnológicas en el ámbito político pueden provocar que la participación en Red se caracterice por actos pasivos, vinculados al entretenimiento y, por tanto, inofensivos en términos de impacto político⁸⁵³. Se desnaturaliza desde esta perspectiva la propia participación política porque deviene en lo que Morozov denomina «slacktivism» («activismo de sillón»). Arroyo lo denomina «sofactivismo», que define como la participación en los asuntos públicos que se ejerce en el ciberespacio, a golpe de click en la pantalla, sin levantarse de la silla. Considera que los efectos de esa participación fácil pueden parecer impresionantes, y con frecuencia la fascinación de los medios de comunicación con las nuevas tecnologías los exageran⁸⁵⁴. Porque desde el ordenador de casa o desde el móvil mientras viajamos en autobús podemos adherirnos a infinidad de causas políticas que se suceden en entornos lejanos. El fin es positivo porque muestra una predisposición a colaborar o brindar nuestro apoyo a causas que consideramos justas y que se deben potenciar. Pero queda todo en eso. En un activismo desnaturalizado. Además genera una participación fluida, pero intermitente⁸⁵⁵. Las nuevas tecnologías permiten solidarizarse con cuestiones locales de muchos otros entornos, pero no constituye el inicio de nada. Y las motivaciones son muy diversas porque no conlleva una acción real, más que la mera solidaridad virtual. Es una cuestión sobre la que reflexionar porque si el potencial de las TIC aplicado a la organización política de los ciudadanos y a la concienciación de la importancia de participar y manifestarse en las cuestiones que nos conciernen como ciudadano se circunscriben a un «me gusta» o a firmar una petición virtual el paisaje resulta desolador. Con todas las potencialidades que pueden extraerse de las TIC para

⁸⁵² Earl, J. y Schussman, A.; “The new site of activism: online organizations, movement entrepreneurs, and the changing location of social movement decision-making”, en P. Coy (ed.) *Consensus Decision Making, Northern Ireland and Indigenous Movements*, JAI Press, Londres, 2003.

⁸⁵³ Morozov, E.; *The Net Delusion. The Dark Side of Internet Freedom*, Public Affairs, Nueva York, 2011, p. 203.

⁸⁵⁴ Arroyo, L.; “¿La ciberutopía era esto? Sofactivismo, tribalismo, nueva censura y trivialización del espacio público”, *op. cit.*, pp. 141-142.

⁸⁵⁵ Innerarity, D.; *La política en tiempos de indignación*, *op. cit.*, p. 219.

aplicarlas a solucionar problemas que nos afectan a todos y el desarrollo tan enorme que conlleva la evolución tecnológica, el problema que puede producirse es que todo ello se acabaría reduciendo a adherirse de forma figurada a cuestiones que consideramos justas, pero que no nos impulsan a participar más activamente. Si se reduce todo el potencial participativo tecnológico a manifestar brevemente una opinión, la mejora democrática brillará por su ausencia. Y ello no se predica solo respecto de mostrar la solidaridad sobre cuestiones que ocurren en lugares muy lejanos. No solo ocurre en estas cuestiones. En el ámbito local también sucede. Al resultar tan «gratuito», podemos caer en la tentación de considerar que hasta ahí llega nuestro compromiso político, incluso en nuestro entorno más próximo, el local. La individualización permanente y progresiva de la sociedad, la tendencia al aislamiento propiciada, precisamente, por esta evolución tecnológica, y el hecho de producir generaciones cada vez más formadas, pero a su vez menos integradas y, en consecuencia, egoístas, supone un caldo de cultivo extraordinario para ello. También las dinámicas mayoritarias del mercado generan un individualismo radical que invita poco a la participación y a compartir problemas; nuestra sociedad es muy diversa y fragmentada y alberga nuevas formas de exclusión social (edad, educación, género, etnia) que discriminan; los estilos de vida dominantes dejan poco tiempo libre para relacionarse e interactuar más allá del trabajo y la familia; y hay menos oportunidades para crear un arraigo y una continuidad a largo plazo. Ya con Schmitt observamos una crítica a esta deriva democrática cuando afirma que

«...podría imaginarse que un día, por medio de los inventos apropiados, cada hombre particular, sin abandonar su domicilio, pudiera dar expresión continuamente a sus opiniones sobre cuestiones políticas, y que todas sus opiniones fueran registradas automáticamente por una central donde solo hiciera falta darles lectura. Eso no sería una Democracia especialmente intensa, sino una demostración de que el Estado y lo público se habían privatizado en su integridad»⁸⁵⁶.

Así, esa participación ciudadana digital que no conlleva ningún compromiso para con los demás deviene en la participación ciudadana que conocen cada vez más las nuevas generaciones, por lo que no se profundiza en los debates, en la confrontación de pareceres y en el crecimiento personal que se produce en la doble vertiente de, por un lado, participar en los asuntos de nuestro entorno con personas igualmente afectadas por

⁸⁵⁶ Schmitt, C.; *Teoría de la Constitución* (F. Ayala, Trad.), Alianza, Madrid, 1983, p. 239.

la misma situación y, por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, la capacidad de empatizar que se desarrolla al conocer esa misma situación desde diversos prismas, atender a cómo afecta a la vida de los demás situaciones que nos afectan a nosotros de un modo diferente y que jamás nos habríamos planteado sin ese, llamémosle, *feedback*, que se produce como consecuencia de frecuentar entornos participativos diversos y plurales.

«Internet confirma la tendencia al tribalismo, tan animal y tan humana, que tantos antropólogos, sociólogos y filósofos han detectado desde hace cientos de años. Así, podría ser, y parece haber ya algunas pruebas de ello, que Internet estuviera favoreciendo (o al menos retratando) no una democracia más deliberativa, sino otra más polarizada, en la que resulta especialmente fácil buscar la información de los tuyos, reunirte con los tuyos, reforzarte en tus argumentos y sentirte acogido por los tuyos.

Según todos los síntomas, por tanto, el ser humano persistiría en su tenaz contradicción de los postulados de los defensores de la democracia deliberativa que suponen que el individuo, provisto de la información adecuada, está deseoso de tomar decisiones informadas, minuciosas y racionales en el sentido clásico del término «racional», tal como fue definido por los pensadores de la Ilustración europea»⁸⁵⁷.

Esa relación paradójica entre una ilimitada capacidad de encontrar información diversa y esa tendencia a reforzar los argumentos propios buscando información o posturas que se asemejen a la nuestra es otro de los matices a estudiar cuando indicábamos que para una mejor participación no basta solo con una agregación sin más de sujetos intervinientes. Para mejorar cualquier organización que se precie de ser democrática lo que se requiere es una mayor participación ciudadana, pero responsable, con acceso a la información necesaria para formar un criterio propio y con interés en conocer de los asuntos públicos. *Sapere aude*⁸⁵⁸, podría ser el lema de este nuevo impulso a la participación ciudadana apoyada en las TIC. Hay mayor facilidad con estas tecnologías de conocer en profundidad cualquier cuestión que en ningún otro momento de la Historia. Y los asuntos públicos siempre van a concernir directamente a los ciudadanos en tanto que tales. Por eso, y para su mejor desarrollo, son necesarios los entornos participativos diversos y plurales que no tienen por qué ser necesariamente entornos físicos, ya que ha quedado sobradamente demostrado que los entornos

⁸⁵⁷ Arroyo, L.; “¿La ciberutopía era esto? Sofactivismo, tribalismo, nueva censura y trivialización del espacio público”, *op. cit.*, pp. 146-147.

⁸⁵⁸ Kant, I.; *¿Qué es la Ilustración?* Alianza editorial, Madrid, 2013.

virtuales de decisión presentan innumerables ventajas y posibilidades, pero en cualquier caso sí se requiere una motivación, un acercamiento a la cuestión con un mínimo de perspectiva democrática, perspectiva y fundamento que consideramos que se pierde con este denominado «activismo de sillón» o con una restricción de los enfoques de la realidad. Superar ese tribalismo del que escribe Arroyo y no desnaturalizar la participación ciudadana con la mera adhesión a causas por Internet, sin mayor esfuerzo que *clickar* un enlace, son dos de las dificultades a las que deben enfrentarse las TIC para que la e-democracia no sea considerada un avance participativo aparente.

6.3. Acerca del voto electrónico

Un mantra que se repite constantemente cuando hablamos de democracia digital, e-democracia, o cualquier escenario tecnológico relacionado directamente con la democracia es la del voto electrónico. Y tiene lógica puesto que el paradigma participativo en las democracias representativas es, precisamente, la votación, el ejercicio del derecho de sufragio.

«El voto electrónico electoral no es únicamente administración electrónica -por el papel importante que tiene en el desarrollo democrático- ni únicamente democracia electrónica -por su condición de medio, y no de fin-. Y es justo en esa intersección donde se encuentra el punto común entre gobierno electrónico y democracia electrónica: el fomento de la participación»⁸⁵⁹.

Durante décadas se lleva advirtiendo de que el futuro pasa por la votación electrónica, lo que ha llevado a establecer objetivos demasiado ambiciosos y apresurados respecto al voto electrónico, lo cual es calificado por el profesor Cotino como «comenzar la casa por el tejado»⁸⁶⁰. Así, se han experimentado diversas posibilidades en numerosas votaciones, siendo los primeros en emplear estos sistemas determinados estados y condados de Estados Unidos en los años 90 del siglo pasado. Pese a las numerosas pruebas llevadas a cabo hasta la fecha, la presencia del voto por

⁸⁵⁹ Martínez Dalmau, R.; “Constitucionalismo y democracia ante las nuevas tecnologías de la información y la comunicación”, en A. Noguera Fernández (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 325-326.

⁸⁶⁰ Cotino Hueso, L.; “El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y participación electrónicas por los cimientos”, en L. Cotino Hueso (coord.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares, Granada, 2006.

Internet en elecciones políticas y vinculantes sigue siendo reducida, por lo que solo un puñado de países, y de modo destacado Estonia, Canadá, Francia y Suiza, lo utilizan⁸⁶¹. Y es que, por su idiosincrasia democrática, hay países especialmente proclives a introducir variantes en sus sistemas electorales, como puede ser el caso de Suiza:

«En ciertos cantones suizos, como Zúrich, Neuchatel y Ginebra, llevan experimentando con el voto electrónico desde el año 2004. Este es un recorrido considerablemente largo ya, que les ha permitido afinar aspectos defectuosos o mejorables, desarrollar nuevos mecanismos de seguridad, dar formación suficiente a la ciudadanía, etcétera. Estos mecanismos, que recibieron la mención de buena práctica por parte del programa eEuropa 2010 de la Unión Europea, arrojan resultados de uso y satisfacción por parte de la ciudadanía muy elevados»⁸⁶².

Es relativamente sencillo encontrar autores que critican u observan problemas a la implementación de las votaciones electrónicas, pero lo que resulta más difícil aún es encontrar opiniones contrarias a que va a ser la forma de votación en el futuro:

«Hoy en día el voto electrónico es ya un complemento a la participación electoral tradicional muy consolidado, pero podemos aventurar que en un futuro no muy lejano las elecciones periódicas se realizarán únicamente por medios electrónicos. Los expertos no albergan dudas al respecto. La cuestión es entonces por qué no extender su uso a otras formas de participación ciudadana, como la participación directa»⁸⁶³.

Puede que, fundamentalmente por el ruido generado alrededor de esta cuestión, la conclusión a la que se llega es que no se tiene muy claro en qué consiste el voto electrónico. Porque no tiene una versión unívoca en el imaginario colectivo, y porque ayudará a centrar la reflexión, lo mejor será presentar primero las variantes existentes:

«La expresión «voto electrónico» designa múltiples métodos de expresión y de recuento de votos. Si nos acotamos a la tipología más empleada, tres conjuntos principales merecen ser distinguidos: el voto con máquina de recuento (una vez perforada o marcada, la papeleta vuelve a ser contabilizada por un ordenador central), el voto mediante registro directo (la papeleta se desmaterializa dando lugar a un teclado, una pantalla táctil, un lápiz (o marcador óptico) o un

⁸⁶¹ Barrat Esteve, J.; “Verificabilidad del voto por internet y su recepción en el ámbito hispano”, en G. J. Guglielmi y O. Ihl (coords.), *El voto electrónico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017, p. 176.

⁸⁶² Fundación Kaleidos; *Proximidad, nuevas tecnologías y participación ciudadana en el ámbito local*, op. cit., p. 168.

⁸⁶³ *Ibidem*, p. 167.

cursor: cada herramienta está conectada a una terminal que totaliza paulatinamente las preferencias) y el voto en línea. En este último caso, existen varios grados para incorporarlo a Internet: mediante terminales electrónicas repartidas en una circunscripción, dentro de la mesa electoral tradicional o en el domicilio del elector»⁸⁶⁴.

Categorizada la cuestión, partimos de la base de que nuestro objeto de estudio es la participación ciudadana en el ámbito local, por lo que los pormenores de las variantes de voto electrónico exceden nuestra labor. Ahora bien, sí que podemos partir del concepto participativo que conlleva una mejora de las posibilidades de participar en los procesos electorales, como pueden ser las elecciones municipales. Así, a efectos meramente electorales, el hecho de introducir un sistema técnico nuevo en la forma de computar los votos físicamente en el lugar de votación ni suma ni resta absolutamente nada. Aquel que quisiera votar en las elecciones se dirigiría al colegio electoral que le correspondiera en el día señalado y ejercería su derecho. En la materia que nos interesa el mismo ejercicio democrático se produce introduciendo un sobre en una urna que marcando en una pantalla táctil la elección dispuesta. Así que si lo que estamos desarrollando es la incidencia de las TIC y la influencia de Internet en los entornos democráticos la cuestión que va a centrar nuestro interés es una variante del voto electrónico, en concreto la del voto remoto por Internet. Y es aquí donde sí destacaremos las ventajas y los problemas que puede afectar a la democracia, también en el ámbito local, la implantación de este sistema.

La falta de confianza es el mayor argumento político contra el voto electrónico⁸⁶⁵. El problema por antonomasia, por tanto, es el del peligro de manipulación de los resultados. Para González De la Garza «su empleo genera inseguridad, sin aportar ventajas significativas en ningún sentido relevante. Tal vez, sí la sensación de satisfacción de un prurito por adaptar las nuevas tecnologías emergentes a los sistemas electorales como condición subjetiva e ideológica de progreso»⁸⁶⁶. Esta es la problemática fundamental para instaurar el voto electrónico y es que aunque se haya producido un gran avance tecnológico siempre queda la duda de qué sucedería ante una manipulación de resultados. Porque como sostiene Barrat Esteve, «el voto por Internet

⁸⁶⁴ Guglielmi G. J. e Ihl O. (coords.); *El voto electrónico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017, p. 17.

⁸⁶⁵ Martínez Dalmau, R.; *Voto electrónico, democracia y participación*, Vadell Hermanos, Caracas, Venezuela, 2006, p. 93.

⁸⁶⁶ González De la Garza, L. M.; *Voto electrónico por internet, constitución y riesgos para la democracia*, op. cit., p. 593.

constituye la versión más arriesgada del voto electrónico»⁸⁶⁷. La pérdida de confianza de la ciudadanía en los resultados podría conllevar un atraso de décadas de progreso democrático. Ello lleva a considerar a algunos autores que «el voto electrónico remoto se trata de una modalidad técnica de ejercicio del sufragio que, normativamente, habría de estar prohibida»⁸⁶⁸. Y es que, de producirse alguna manipulación electoral, se tambalearían los cimientos de los países democráticos al existir una duda razonable, o bien pruebas manifiestas, de que el resultado electoral, en cualquiera de sus posibles escenarios, tanto local como estatal, haya sido distinto del real. Y ya no solo que sea fruto de una manipulación interesada de los resultados, también puede producirse un fallo en la contabilización de votos, en el modo de atribuirlos a los partidos políticos presentes en las elecciones, que se produzca un borrado accidental total o parcial de los votos emitidos, y eso sin contar con la ya explicada brecha digital que supondría dejar fuera del escenario electoral a un amplio conjunto de ciudadanos por motivos de pobreza y/o edad. Pero, incluso superada esta inmensa dificultad, es decir, en el caso de encontrar un sistema tan a prueba de errores que se tuviera una confianza en él tal como puede existir en el tradicional, la primera preocupación que nos plantearíamos sería la relativa a la veracidad de la identificación del elector. Para que el voto electrónico remoto sea una variante efectiva en los procesos democráticos es necesario que se despeje cualquier duda de posible suplantación en la identidad del votante.

«La sofisticación de los sistemas de autenticación o acreditación personal permite reducir considerablemente las inquietudes respecto a este foco de inseguridad, pero, como es evidente, cuanto más onerosa sea la identificación, más difícil será movilizar a los ciudadanos a votar con un mecanismo de este tipo»⁸⁶⁹.

Esta ya es una cuestión muy a tener en cuenta. Deberán ser extremadamente exhaustivos los métodos de identificación para que se pueda, efectivamente, ejercer el derecho a voto. La complejidad en el sistema agravará las dificultades de su implementación, pero la seguridad en esta materia resulta trascendental, por lo que necesariamente el método para llevar a cabo el proceso de voto será complicado. Pero

⁸⁶⁷ Barrat Esteve, J.; “Verificabilidad del voto por internet y su recepción en el ámbito hispano”, *op. cit.*, p. 175.

⁸⁶⁸ González De la Garza, L. M.; *Voto electrónico por internet, constitución y riesgos para la democracia*, *op. cit.*, p. 594.

⁸⁶⁹ Fundación Kaleidos; *Proximidad, nuevas tecnologías y participación ciudadana en el ámbito local*, *op. cit.*, p. 166.

como complicado es el relativo a la operativa bancaria para realizar determinados trámites, argumentarán sus partidarios. Para ellos el ciudadano asumiría esa carga extra de complejidad porque se trataría de una cuestión importante, sea la cuestión monetaria, como sería la cuestión democrática en cuanto al ejercicio de los deberes ciudadanos. La complejidad existirá, porque debe existir, al tratarse de una cuestión de relevancia considerable.

En todo caso, más allá de la complejidad en su desarrollo, lo que es manifiesto es que la revisión y supervisión del procedimiento del voto electrónico, especialmente el que se produce de modo remoto por Internet, sobrepasará las capacidades informáticas del ciudadano medio, tal como pone de manifiesto Barrat Esteve:

«La observación electoral en los casos de voto electrónico normalmente reposa en datos técnicos que solo pueden ser entendidos por expertos informáticos y, por lo tanto, los ciudadanos medios tendrán que tomar en consideración hasta qué punto tal metodología especializada de observación electoral es suficientemente independiente, transparente y plural»⁸⁷⁰.

Por tanto, para superar este inconveniente deberá presentarse al ciudadano un sistema lo suficientemente fiable y seguro para que se pueda equilibrar ese déficit de capacidades técnicas, que son imposibles de solventar. Por muy avanzada que vaya la tecnología, exigir unos conocimientos informáticos cada vez más exhaustivos no conlleva ninguna mejora democrática e implica un plus de exigibilidad al ciudadano que no tiene porqué cumplir. Sus deberes ciudadanos se circunscribirían, en todo caso, a la cuestión política, es decir, a asegurarse un conocimiento lo más profundo y amplio posible de la realidad política que le rodea para que lleve a cabo una participación ciudadana responsable y acorde a sus criterios propios. En ningún caso debería exigirse un añadido a ello en cuanto a solvencia informática para ejercer de revisores de un sistema complejo. He ahí, por tanto, un problema complicado de resolver para la implementación futura de estos sistemas informáticos remotos puesto que la transparencia y capacidad crítica y fiscalizadora del ciudadano, que redundan en un mejor proceso electoral, quedará reducido a un pequeño grupo de personas con los conocimientos técnicos adecuados para comprender la complejidad del sistema electoral.

⁸⁷⁰ Barrat Esteve, J.; “El control democrático del voto electrónico. A propósito de las novedades del sistema noruego de voto por internet”, en A. Noguera Fernández (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 342.

Respecto a las ventajas, yendo más allá de aspectos puramente del debate político, encontramos también elementos muy favorables a su instauración. Y es que aunque no tenga porqué sustituir, al menos por el momento, el voto electrónico en cualquiera de sus variantes al voto tradicional en papel, lo cierto es que Gálvez Muñoz pone de manifiesto la existencia de argumentos muy sólidos a su favor⁸⁷¹. El primero es económico, puesto que las papeletas de votación conllevan un gasto en cuanto a impresión y distribución de sobres y papeletas. Gálvez Muñoz habla de más de 900 millones de papeletas por parte de la Administración en el caso de las citas electorales en España. Obviamente es un gasto excesivo puesto que la inmensa mayoría no se van a emplear. Lo que lleva al segundo argumento esgrimido, que es el medioambiental. Pese a que las papeletas se reciclen, el impacto inicial es demoledor, teniendo en cuenta que con un sistema digital, tecnológico o, en definitiva, nutrido de la virtualidad, el impacto medioambiental sería escaso. El tercer argumento es el organizativo. El Estado, sea cual sea el proceso electoral, tiene que organizar a una enorme cantidad de población y redistribuirla en mesas electorales para su votación. La cotidianeidad de las votaciones en los países democráticos nos hace perder cierta perspectiva de la complejidad organizativa que conlleva cualquier escenario electoral, sea municipal, estatal, o en cualquier otra de sus manifestaciones. El cuarto argumento es el riesgo que puede conllevar la impresión dolosa de papeletas erróneas para entorpecer el proceso democrático. Reconociendo tal posibilidad, no resiste el riesgo mucho más poderoso de intento de modificación tanto de resultados como de identificación del votante que aparece en la votación electrónica, por lo que teniendo en cuenta tal posibilidad, no parece determinante. El quinto argumento en favor de las votaciones electrónicas vendría a redundar en la complejidad organizativa puesto que considera una dificultad la adecuada distribución de papeletas en los distintos colegios electorales. Sin duda es una dificultad añadida, pero inserta en la complejidad organizativa. Eso sí, tal dificultad se desvanece en cualquier escenario de participación electoral electrónica, sea remota o presencial, precisamente por la ausencia de papeletas para ejercer el derecho de voto. El sexto argumento propuesto es la carga de trabajo que implica para las personas designadas para las funciones a desarrollar en las mesas electorales los días de votación, función que no sería necesaria en caso de voto remoto, y que se reduciría

⁸⁷¹ Gálvez Muñoz, L.A.; “Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico”, en J. Barrat Esteve y R.M. Fernández Riveira (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2011, pp. 69-70.

considerablemente en las votaciones electrónicas presenciales al producirse el recuento de forma automática. El séptimo y último argumento es el del peligro de la nulidad de los votos. Aquí conviene hacer una reflexión porque no necesariamente es un elemento a favor del voto electrónico. Y es que al producirse el voto con el sistema tradicional el ciudadano puede decantarse por una opción política, puede votar en blanco o puede emitir un voto nulo. Pero en el escenario de la votación electrónica el voto nulo no existe. Sería una anomalía del proceso de votación emitir un voto que no se ajusta a los parámetros de votación. Visto así se entendería como un factor corrector y positivo, es decir, aquel ciudadano que por error emite un voto nulo ejerce efectivamente su derecho a participar en las elecciones, del ámbito que sea, pero su elección no tiene el efecto que pretende. Así, pudiendo subsanar, o mejor dicho, no dando opción a que se produzca la nulidad en su votación, el ciudadano tendrá la certeza de que su elección es correcta y se computa como las demás. Ahora bien, también existe la posibilidad de que el elector emita un voto nulo conscientemente⁸⁷². Quiere participar en el proceso electoral, de ahí que no se decante por la abstención y acude al colegio electoral que le corresponde. Y ante las diversas posibilidades que se le ofrecen, decide que ninguna de ellas se ajusta a sus ideales políticos. Se sugerirá que, en ese caso, puede llevar a cabo su derecho a participar mediante un voto en blanco. Y puede ser correcto. Pero el voto en blanco no es neutro. El voto en blanco se contabiliza para realizar los repartos electorales en determinadas elecciones, por lo que si el ciudadano quiere que su participación ciudadana se reduzca al mínimo de su expresión y no tenga ninguna incidencia en el desenlace electoral en el momento del recuento de votos puede optar por emitir un voto nulo consciente. En aras de su libertad introducirá una papeleta que no se corresponda con las destinadas a tal fin, o la rayará o modificará de manera que sea nula. Da igual como lo realice, previsiblemente quiere mostrar su desacuerdo con el proceso electoral concreto en el que realiza su acción, o mostrar una disconformidad total con todas las fuerzas políticas que se presenten. Cualquier especulación es válida porque traerá causa de una libre opción del ciudadano que en el voto electrónico desaparecería. He ahí la matización al argumento de Gálvez Muñoz en cuanto a la mejora que se produce en el voto electrónico respecto del voto tradicional al eliminar la posibilidad del voto nulo. El argumento es válido siempre y cuando el fundamento de la nulidad sea desconocido por

⁸⁷² Reniu, J. M.; “Demasiados talones para un solo Aquiles. Los riesgos del voto electrónico”, en R. Cotarelo y J. A. Olmeda Gómez (coords.), *La democracia del siglo XXI: (política, medios de comunicación, internet y redes sociales)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 103-105.

el votante. Si el elector tuvo plena consciencia de que el voto que emitía era nulo la ejecución de sistemas electorales basados en el voto electrónico deviene en una merma de las libertades del elector puesto que se desvanece una de las posibilidades que ofrecía el voto presencial mediante una papeleta electoral.

Una de las ventajas de la votación remota por Internet en el siglo XXI es la cotidianeidad de la tecnología. Comprar entradas para cualquier espectáculo, billetes de tren o avión, realizar reservas de hoteles o alquilar un coche en el destino vacacional son acciones comunes realizadas por Internet. También mucha, por no decir la inmensa mayoría, de la interacción con las entidades bancarias ya se va escorando hacia la práctica digital. Desplazarse hasta una oficina bancaria, una agencia de viajes o una estación de tren para realizar una operación que podemos realizar desde nuestro ordenador personal o a través de nuestro teléfono móvil tiene un componente de coste que antes no se percibía. Esa cotidianeidad de lo tecnológico también influye en el ámbito democrático en cuanto a que para depositar el sobre con la votación en la urna se requiere de un desplazamiento al colegio electoral, esperar una cola, y efectivamente ejercer el derecho de sufragio. Si lo extrapolamos a los ámbitos que hemos ejemplificado, como la oficina bancaria o la agencia de viajes, o el propio supermercado para realizar la compra, se observa claramente como la acción cotidiana de votar conlleva un coste que la generación más influenciada por la tecnología contemplará de forma muy clara y gráfica. De ahí que en las experiencias que se suceden en el ámbito de la votación electrónica, sobre todo en la vertiente que nos interesa especialmente, la del voto remoto, la participación tiende a aumentar:

«Un dato relevante que debemos considerar de todas las experiencias que ya se han realizado es que el uso de voto electrónico provoca un aumento significativo de la participación por parte de los ciudadanos. La reducción de costes de la participación que permiten las TIC es tal, que muchos ciudadanos se sienten más dispuestos a participar por ciertos canales electrónicos que por medios presenciales»⁸⁷³.

Pese a todo lo expuesto, y la validez tanto de los argumentos a favor como en contra de la instauración del voto electrónico y, en concreto, del voto electrónico remoto por Internet, lo cierto es que siguen pesando todavía más los argumentos que contradicen su implantación. Así García Mahamut concluye que el voto por Internet «en un futuro

⁸⁷³ Fundación Kaleidos; *Proximidad, nuevas tecnologías y participación ciudadana en el ámbito local*, op. cit., p. 170.

podría constituir un buen instrumento siempre y cuando se articule un sistema fiable y seguro de votación que garantice el cumplimiento efectivo de los mandatos constitucionales y legales sobre los que se ejerce el derecho de voto en un sistema democrático»⁸⁷⁴. La transparencia del procedimiento para evitar manipulaciones, así como la garantía del secreto en la votación siguen, y seguirán, siendo el caballo de batalla para poder introducir esta innovación electoral. Y es que la sensación que subyace en toda esta cuestión es que la desconfianza por parte de todos los sectores, es decir, ciudadanía y partidos políticos, fomenta la paralización de cualquier avance en esta cuestión. De hecho la legislación al respecto prácticamente brilla por su ausencia, siendo solo reseñable la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco, cuyo capítulo X regula el procedimiento de la votación electrónica. E, incluso, desde el aspecto jurídico trata de avanzarse en la interposición de trabas que pongan en evidencia los posibles fallos del sistema más que en plantear alternativas de mejora.

«La realidad muestra cómo desde las aproximaciones jurídicas lo que se produce es una ralentización de los procesos de adopción del voto electrónico, a menudo imponiendo nuevos requisitos jurídicos para la validación de los mismos. Un ejemplo paradigmático de ello es el trato -radicalmente distinto- dispensado al voto tradicional postal en relación a la posibilidad de implementar el voto electrónico remoto para los residentes en el extranjero»⁸⁷⁵.

Por tanto, no se atisba ni voluntad ni capacidad técnica lo suficientemente fiable para llevar a cabo, en el corto plazo, unas votaciones masivas por Internet en países como España o de su entorno. Trucco considera que «las tecnologías actuales no parecen suficientemente capaces de proporcionar *a distancia* la garantía de que el votante se encuentra en las condiciones más apropiadas para expresar su propio sufragio de manera completamente libre»⁸⁷⁶. En definitiva parece que, por el momento, las posibilidades del voto electrónico remoto son y seguirán siendo infinitas durante un tiempo o, mejor dicho y parafraseando a Quevedo, eternas... sin principio ni fin⁸⁷⁷.

⁸⁷⁴ García Mahamut, R.; “La participación y las nuevas tecnologías de la comunicación en España (en particular, la participación a través de Internet)”, en E. Pajares Montolío (ed.), *Nuevas dimensiones de la participación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 222.

⁸⁷⁵ Reniu, J. M.; “Demasiados talones para un solo Aquiles. Los riesgos del voto electrónico”, *op. cit.*, p. 89.

⁸⁷⁶ Trucco, L.; “Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata”, en E. Pajares Montolío (ed.), *Nuevas dimensiones de la participación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 251.

⁸⁷⁷ Quevedo, F. d.; *El Buscón* (edición y notas: José Ibáñez Campos), Edicomunicación, Colección Fontana, Barcelona, 1994.

6.4. Inteligencia Artificial y participación ciudadana

Comenzábamos este capítulo citando a Dahl y la necesidad de que se potencie la capacidad de los ciudadanos en la vida política. Como una suerte de adaptación permanente, de reciclaje y mejora continua que es la democracia. Y ello nos abre posibilidades cada vez más amplias conforme avanza la tecnología, siendo lo más avanzado hasta el momento el desarrollo de la Inteligencia Artificial (en adelante IA).

La relación entre la IA y la participación ciudadana, la participación política de los ciudadanos en una democracia, guarda, *a priori*, una lejana y extraña vinculación, puesto que tradicionalmente se tratará de dos ámbitos con pocos nexos. Ahora bien, si se enfoca la cuestión desde el punto de vista del *big data*⁸⁷⁸, la acumulación y tratamiento masivo de datos controlados por algoritmos⁸⁷⁹ y las conclusiones que se pueden extraer de ellos, el escenario que se plantea es bastante más próximo. Porque el algoritmo «gestiona cada vez más no solo recuerdos, sino también decisiones»⁸⁸⁰. Y la decisión por antonomasia es la del ciudadano en una democracia, que viene a ser una forma de gobierno de decisión permanente, ya en su origen con la democracia ateniense de carácter directo y, también en la actualidad, con las democracias modernas de decisión delegada en representantes. Pero, a fin de cuentas, se trata de tomar decisiones permanentemente. Y como afirma Pasquale las decisiones que solían estar basadas en la reflexión humana ahora se toman automáticamente con el empleo de algoritmos puesto que el software codifica miles de reglas e instrucciones calculadas en una fracción de segundo para tomar decisiones precisas⁸⁸¹.

⁸⁷⁸ La Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017, sobre las implicaciones de los macrodatos en los derechos fundamentales: privacidad, protección de datos, no discriminación, seguridad y aplicación de la ley (2016/2225(INI)) maneja un concepto de macrodato que se refiere a la recopilación, análisis y acumulación constante de grandes cantidades de datos, incluidos datos personales, procedentes de diferentes fuentes y objeto de un tratamiento automatizado mediante algoritmos informáticos y avanzadas técnicas de tratamiento de datos, utilizando tanto datos almacenados como datos transmitidos en flujo continuo, con el fin de generar correlaciones, tendencias y patrones (analítica de macrodatos). (Considerando A).

⁸⁷⁹ El término "algoritmo" se usa ampliamente en el contexto de *big data*, *machine learning* e inteligencia artificial. Un algoritmo es una secuencia de comandos para que una computadora transforme una entrada en una salida. Por ejemplo, una lista de personas debe clasificarse según su edad. La computadora toma las edades de las personas en la lista (entrada) y produce la nueva clasificación de la lista (salida). European Union Agency for Fundamental Rights; #BigData: *Discrimination in data-supported decision making*, 2018.

⁸⁸⁰ Finn, E.; *La búsqueda del algoritmo: imaginación en la era de la informática* (H. Castells Albareda, Trad.), Ediciones Alpha Decay, Barcelona, 2018, p. 87.

⁸⁸¹ Pasquale, F.; *The black box society: the secret algorithms that control money and information*, Harvard University Press, Cambridge, 2015.

Gil González define el *big data* como el «conjunto de tecnologías que permiten tratar cantidades masivas de datos provenientes de fuentes dispares, con el objetivo de poder otorgarles una utilidad que proporcione valor»⁸⁸². Por ello, con una herramienta como el *big data* se pueden rastrear las predilecciones de los ciudadanos. El ejemplo paradigmático se da en las RRSS en las que se puede estudiar y analizar la evolución de las respuestas sociales, de forma masiva, a las actuaciones que realicen, por ejemplo, los partidos políticos. En la actualidad merced al nuevo instrumental técnico y a la trazabilidad del tráfico de datos se tiene «un acceso privilegiado al «yo cuantificado» de cada ciudadano que éste ha integrado voluntaria o involuntariamente en la matriz de datos que se vehiculiza a través de Internet como red global»⁸⁸³. Así, con los datos recabados se puede examinar, en tiempo real, el modo en que reaccionan los ciudadanos a determinadas acciones políticas. Es más. Esos datos permiten estudiar esas reacciones por grupos sociales y segmentos de análisis: edades, poblaciones, sectores de afinidad política, evolución de la población indecisa a muy diversas cuestiones planteadas por los mismos partidos políticos y casi cualquier clasificación que podamos imaginar.

«Con las herramientas de procesamiento de datos que conocemos como *Big Data* se puede procesar tanto datos estructurados como no estructurados lo que incluye conversaciones de muchos partícipes en redes sociales que muestren tendencias, mensajes, datos procedentes de redes de sensores (la *Internet de las cosas*) video y la voz contenida en los videos, fotografías (lo que incluye los datos de geolocalización que como metadatos están a ellas incorporadas cuando no se deshabilita esa función, por ejemplo, en las cámaras de los teléfonos móviles). Estos datos permiten ofrecer nuevas métricas y usos de la información con relevancia política»⁸⁸⁴.

Cada vez vemos que la relación que aparentemente era lejana se aproxima rápidamente. Ello es así porque la herramienta que presentamos es rápida, eficiente y, lo más importante, no mide la respuesta a una pregunta, que siempre puede ser falseada a voluntad por el sujeto que da la respuesta. Lo que concluye la medición del *big data* es una interacción, una preferencia o predilección que se infiere. Nunca se había tenido a disposición un instrumento con tantas posibilidades para el estudio del comportamiento

⁸⁸² Gil González, E.; *Big data, privacidad y protección de datos*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016, p. 15.

⁸⁸³ González De la Garza, L. M.; *La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el microtargeting y el big data*, op. cit., p. 273.

⁸⁸⁴ *Ibidem*, p. 276.

y preferencias de las personas⁸⁸⁵. Su capacidad de predecir es aplastante. Se observa si una corriente de opinión se sostiene en el tiempo, o bien no se consolida, o si varían los estados de ánimo de los ciudadanos. En definitiva, casi cualquier escenario social pasa a ser medible en base a los datos que se recaban de los propios ciudadanos. Es un método mucho más eficaz que las encuestas tradicionales porque no hay margen de engaño. La gente reacciona a hechos, se estudian esas reacciones masivamente y se extraen patrones de conducta o sentimientos de proximidad o rechazo. Todo ello de forma rápida y sobre una muestra que tiene los límites que se deseen poner.

Los algoritmos que procesan toda esa información y que le dan sentido devienen en un arma fundamental en el campo político⁸⁸⁶. A tiempo real se pueden analizar las reacciones de los potenciales votantes ante el posicionamiento frente a determinados hechos. La capacidad de manipular a la ciudadanía también se dispara puesto que se puede extraer la conclusión de que la ciudadanía reacciona positivamente a determinados elementos emocionales y explotarlos en beneficio de una determinada ideología o corriente política. Pueden crearse tendencias, polarizar las existentes e, incluso, generar enfrentamientos. También se puede llegar a tocar las teclas adecuadas para recabar adhesiones. Desde este punto de vista, la tecnología resultante de estos avances basados en el *big data*, los algoritmos y la IA parece una amenaza bastante seria para la libertad de los ciudadanos. En las páginas siguientes no soslayaremos esta cuestión, pero tampoco conviene perder de vista que todo lo expuesto implica un avance a algo que, en muchas ocasiones, ya existía. La manipulación política existe desde que se solicita a los ciudadanos su adhesión a causas públicas. Y el recurso a las emociones y la adaptación del mensaje en función del público al que va dirigido no es, ni mucho menos, una solución brillante producto de la IA. Siempre ha sido una opción recurrir a un modelo de lo que podríamos denominar gestión racional/emocional de la política, es decir, se tiene que presentar un programa político a un grupo de ciudadanos concreto, se

⁸⁸⁵ En el Considerando B de la resolución citada anteriormente se reconoce que algunos casos de utilización de macrodatos implican la capacitación de dispositivos de inteligencia artificial como redes neuronales y modelos estadísticos con el fin de predecir algunos acontecimientos y comportamientos. Y el Dictamen 4/2015, de 11 de septiembre de 2015, *Hacia una nueva ética digital: Datos, dignidad y tecnología*, del Supervisor Europeo de Protección de Datos, reconoce que uno de los principales valores de los macrodatos para las empresas y los gobiernos deriva de la supervisión del comportamiento humano, a nivel colectivo e individual y reside en su potencial de predicción.

⁸⁸⁶ No es casualidad que se hayan elaborado numerosos trabajos que aboguen por una mayor transparencia en todos estos procesos debido a la repercusión, especialmente política, que conlleva esta actividad. Por todos ellos destacamos: Arellano, W.; “El derecho a la transparencia algorítmica en Big Data e inteligencia artificial” en Análisis Monográfico Derecho Público, derechos y transparencia ante el uso de algoritmos, inteligencia artificial y big data (A. Boix Palop y L. Cotino Hueso coords.), *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 2019.

tienen que explicar las medidas políticas, pero además hay que provocar la emoción del electorado. Todo remite a un entorno de gestión emocional de la política puesto que lo que interesa son las emociones del elector y provocar su fidelización. Como ocurre con cualquier producto de marketing, lo que se pretende es que el ciudadano elija la opción que mejor se le «ajuste», y para ello el conocimiento personal de los ciudadanos y el tratamiento computacional de esos datos devienen en pieza clave para presentar al elector su elección «óptima». Así, lo que se consigue es que los procesos electorales democráticos, la expresión más elevada de los derechos de ciudadanía, «son cada vez más campañas de marketing basadas en las mismas técnicas de manipulación que se utilizan para vender productos»⁸⁸⁷. En base a nuestros intereses y gustos se nos presentarán las ideas fuerza que mejor se ajusten a nuestro modo de pensar y sentir. El algoritmo que trabaja con nuestros datos puede hacerlo. Pero, como veremos, la cuestión no es tan sencilla. Pariser alerta de que «comprar algoritmos es fácil: págale lo suficiente a *Amazon* y tu libro será promocionado como si se tratara de una recomendación «objetiva» del software de *Amazon*»⁸⁸⁸. Si lo trasladamos a la cuestión política y al ámbito democrático las consecuencias serán mucho más graves.

En términos generales, la IA consiste en elaborar sistemas capaces de resolver problemas y desempeñar tareas mediante la simulación de procesos intelectuales. Se puede enseñar a la IA a resolver un problema, pero ella también puede estudiar el problema y aprender la manera de resolverlo por sí misma sin intervención humana. Los diferentes sistemas pueden alcanzar niveles de autonomía y llegar a actuar de modo independiente. Ya solo con esta contextualización podemos deducir que el concepto que se maneja de IA no casa bien con la participación democrática de los ciudadanos en una sociedad. De ahí que la relación de la participación ciudadana y la IA genere controversia, tiene sus partidarios y sus detractores. Entre estos últimos se encuentran aquellos que asocian las campañas políticas con las estrategias de neuromarketing. Y por ello advierten del impacto que puede tener para la democracia la *customización*. La idea básica es que la *customización* de buscadores y redes sociales permite generar, no realidades paralelas, pero sí la presentación al elector de una única realidad. Pariser ha denominado «burbuja de filtros» a ese proceso en el que se va acotando la realidad de cada persona en base a sus gustos y los gustos de los que le rodean para tener una visión

⁸⁸⁷ Crouch, C.; *Posdemocracia* (F. Beltrán, Trad.), op. cit, p. 144.

⁸⁸⁸ Pariser, E.; *El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos* (M. Vaquero, Trad.), Taurus, Barcelona. 2017, p. 39.

muy sesgada de su entorno y la realidad. Plantea que los algoritmos que tratan de dirigir nuestra vida lo hacen de la siguiente manera:

«La nueva generación de filtros de internet observa las cosas que parecen gustarte -las cosas mismas, o las que les gustan a las personas como tú- e intenta extrapolar. Son máquinas de predicción cuyo objetivo es crear y perfeccionar constantemente una teoría acerca de quién eres, lo que harás y lo que desearás a continuación. Juntas elaboran un universo de información único para cada uno de nosotros que, en esencia altera nuestra manera de encontrar ideas e información»⁸⁸⁹.

El problema de estos avances es, fundamentalmente, que son imparables. Pero también encontramos posiciones diversas que avisan de los problemas que vienen de la mano de la evolución de la IA, el desarrollo de los algoritmos y la robotización. Y como vamos en la dirección de destrucción de puestos de trabajo por la robotización, plantean que o se proporciona una renta mínima garantizada para la población o se va a generar un problema global. Y para solventar ese problema no es que se presente una perspectiva positiva, necesariamente, pero a fin de cuentas cabe hacer de la necesidad, virtud. Por ello, si las condiciones de la IA reducen los trabajos repetitivos y peligrosos, liberan de horas de trabajo a la población y generan un espacio para el ocio, si además se puede garantizar una renta mínima a la población, ¿podríamos volver a aquel modelo ideal de la *polis* griega, que trató de imitar la República romana, en el que la población en la *polis* se reunía y discutía y participaba de los asuntos públicos? Es decir, ¿podría generar un contexto de reducción de la carga de trabajo para la humanidad, junto con una garantía de un mínimo vital digno, un espacio para que la ciudadanía pudiera participar más? Porque tendría tiempo libre de sobra, cosa que ya apuntaba Cotta al indicar «el tiempo liberado significa que, de hecho, tenemos más tiempo para tratar con la política»⁸⁹⁰. Y también sería viable porque se le potenciaría en esa dirección. Sería un impulso democrático sin precedentes y sería como consecuencia del avance tecnológico. Se podría alcanzar lo que Aristóteles califica como la «buena vida», la del ciudadano, que no era simplemente mejor, más libre de cuidados o más noble que la ordinaria, sino de una calidad diferente por completo. «Era «buena» en el grado en que, habiendo dominado las necesidades de la pura vida, liberándose de trabajo y labor, y vencido el

⁸⁸⁹ *Ibidem*, pp. 18-19.

⁸⁹⁰ Cotta, S.; *Partecipazione: a che cosa?* *op. cit.*, p. 63.

innato apremio de todas las criaturas vivas por su propia supervivencia, ya no estaba ligada al proceso biológico vital»⁸⁹¹.

He ahí, por tanto, el anverso y reverso de la moneda del escenario que planteamos poniendo en relación la inteligencia artificial y la participación ciudadana.

En primer lugar vamos a abordar la cuestión de la IA y los algoritmos desde un enfoque completamente negativo. Así, la visión más pesimista es la que considera que su empleo en el escenario político aboca a un autoritarismo digital. Los autores que expresan esta preocupación afirman que con su implantación se conseguiría controlar de manera eficaz a la sociedad, y todo ello a un coste muy bajo. La ONU alerta de esta situación en su Informe sobre el Derecho a la Privacidad en la era Digital en el que explica que la disminución de los costos de tecnología y almacenamiento de datos ha eliminado los inconvenientes financieros o prácticos de la vigilancia: el Estado no había tenido nunca la capacidad de que dispone actualmente para realizar actividades de vigilancia simultáneas, invasivas, con objetivos precisos y a gran escala⁸⁹². Es decir, las plataformas tecnológicas de las que depende crecientemente la vida política, económica y social a nivel mundial no solo son vulnerables a la vigilancia en masa sino que en realidad pueden facilitarla⁸⁹³.

El autoritarismo afianzado en sistemas de IA y en el empleo de algoritmos para controlar la actividad de los ciudadanos desembocaría en una sociedad basada en la censura y la restricción de libertades. Este control exhaustivo de los ciudadanos pondría coto al debate político y supondría, si no la demolición de los escenarios democráticos, por lo menos sí un retroceso considerable⁸⁹⁴. Y ya algunos autores alertan de las actividades sobre esta cuestión que se han desarrollado en países como China en los que algoritmos de aprendizaje profundo estudian la información de los usuarios en los motores de búsquedas para ejercer un potente control social, llegando a establecer una puntuación entre los ciudadanos, puntuación que es significativa para actividades como pedir un crédito, un empleo o un visado para Europa⁸⁹⁵.

⁸⁹¹ Arendt, H.; *La condición humana* (R. Gil Novalés, Trad.), Paidós, Barcelona, 2016, p. 47.

⁸⁹² A/HRC/27/37 *El derecho a la privacidad en la era digital*. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 30 de junio de 2014.

⁸⁹³ González De la Garza, L. M.; La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el *microtargeting* y el *big data*, *op. cit.*, p. 279.

⁸⁹⁴ Wright, N.; Inteligencia Artificial y orden global, *Política Exterior*, vol. 32, 185, 2018, p. 41.

⁸⁹⁵ Helbing, D. et al.; ¿Democracia digital o control del comportamiento? Una llamada para garantizar el uso democrático de los macrodatos y de la inteligencia artificial, *IyC*, 475, 2016, pp. 78-83.

Respecto de la *customización* debemos indicar que *customizar*, es decir, personalizar, ha sido tradicionalmente un objetivo de cualquier empresa que quería vender un producto o servicio a la ciudadanía. Obviamente se trataba de una tarea harto compleja ya que implica un trato personalizado del cliente, lo cual logísticamente era inviable. Ahora bien, gracias al *big data*, al tratamiento de gran cantidad de datos personales y a la inteligencia artificial desarrollada en paralelo con su crecimiento, que permite un tratamiento de datos hasta nuestra Era inverosímil, esa tarea tan deseada como imposible de realizar da un giro. Al igual que *Google*, «redes como *Facebook* y *Youtube* se han convertido en empresas de *big data* capaces de identificar el comportamiento y los gustos de sus usuarios mediante la recopilación de sus datos residuales»⁸⁹⁶. En el caso de *Facebook*, las acciones conocidas como dar «me gusta» implican que esos datos se pueden recoger con gran facilidad y de forma automatizada para elaborar psicometrías o perfiles psicométricos que, conjunta o separadamente de otros datos de la persona y de los grupos con los que se relaciona permiten obtener con una precisión, en muchos casos superior al 95%, datos personales sensibles como orientación sexual, etnicidad, opiniones religiosas y políticas⁸⁹⁷. En algunos casos el usuario es completamente ajeno a esta cuestión como sucede con *Google*. Cuando realizamos una búsqueda en *Google* el resultado varía en función de quién realice dicha búsqueda. Obviamente no somos conscientes de ello puesto que damos por hecho que los resultados de la citada búsqueda serán idénticos para todos los usuarios. Pues no. Pariser lo detalla en su obra «El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos» al indicar que cuando buscamos un término en *Google* desde diciembre de 2009 obtienes el resultado que el algoritmo de *Google* sugiere que es mejor para ti en particular; y puede que otra persona vea algo totalmente diferente. En otras palabras, «ya no existe un *Google* estándar»⁸⁹⁸.

Si obtenemos nuestras noticias de las redes sociales, podemos dejar de prestar atención a aquellas fuentes que no nos gustan, al igual que podemos dejar de ser amigos de gente con la que discrepamos en cuestiones políticas. Que nuestras fuentes de noticias sean de confianza o carezcan de apoyo fáctico dependerá de la propia investigación de nuestros amigos y del algoritmo que *Facebook* use para decidir qué

⁸⁹⁶ Keen, A.; *Internet no es la respuesta* (Á. Leiva, Trad.), Catedral, Barcelona, 2016, p. 89.

⁸⁹⁷ Kosinski, M., Stillwell, D. y Graepel, T.; Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior, *PNAS*, vol. 110, N.º 15, 2013, pp. 5802-5805.

⁸⁹⁸ Pariser, E.; *El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos* (M. Vaquero, Trad.), op. cit., p. 12.

noticias nos «gustarán» más que otras. Resulta irónico que internet, que permite el acceso inmediato a información fiable a cualquiera que se moleste en buscarla, se haya convertido en una cámara de eco⁸⁹⁹.

Nuestras amistades y gustos «son transformados en datos, a través de los gráficos de relaciones de redes sociales o los «likes» de *Facebook*»⁹⁰⁰. Al conocer los datos de las personas se pueden conocer sus gustos, sus aficiones y, por consiguiente, la empresa que quiera suministrar un producto o un servicio a esa persona dispone de las instrucciones necesarias para hacerle más sencilla la elección. Y para el interviniente que proporciona el producto o servicio ese proceso implica una mayor probabilidad de éxito. Cuanto más tiempo pasan los usuarios en la plataforma, más anuncios vende una compañía y más beneficios tiene, por lo que aumentando ese tiempo de permanencia es posible «captar los datos del usuario, analizarlos y utilizarlos para predecir qué le hará reaccionar con más intensidad»⁹⁰¹.

Hasta aquí esta cuestión puede atraer más o menos, pero no se puede discutir el avance en cuanto a eficiencia: el destinatario del producto o servicio encuentra lo que desea en un menor tiempo por el cribado previo que se ha realizado en función de sus preferencias conocidas, y el que suministra tal producto o servicio consigue venderlo en menor tiempo al sugerir directamente aquello que ya sabe que el comprador busca. A fin de cuentas la personalización se basaría en un trato consistente en que, a cambio del servicio de filtrado, proporcionamos a las grandes empresas una enorme cantidad de información relativa a nuestra vida cotidiana, gran parte de la cual no se la confiaríamos ni a nuestros amigos⁹⁰². Las ventajas relativas al ahorro de tiempo son innegables. Ahora bien, si salimos de la órbita mercantil y nos adentramos en el escenario político esa visión optimista y amable de la *customización* languidece ya que, como afirma Sunstein, puede convertirse en algo muy perturbador cuando lo que se hace es animar a los individuos a limitar sus horizontes o satisfacer sus gustos de siempre en lugar de inculcarles otros nuevos. Para este autor es un problema político, social y democrático obvio el hecho de que un grupo considerable de personas con una determinada convicción política se dediquen a leer autores que comparten su mismo punto de vista y,

⁸⁹⁹ McIntyre, L.; *Posverdad* (L. Álvarez Canga, Trad.), Cátedra, Madrid, 2018, p. 113.

⁹⁰⁰ Gil González, E.; *Big data, privacidad y protección de datos*, op. cit., p. 18.

⁹⁰¹ Kakutani, M.; *La muerte de la verdad: notas sobre la falsedad en la era Trump* (A. Pérez de Villar, Trad.), Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2019, p. 87.

⁹⁰² Pariser, E.; *El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos* (M. Vaquero, Trad.), op. cit., p. 25.

por tanto, refuercen sus ideas de siempre, solo porque la mayor parte del material que se les ofrece se expresa de igual modo⁹⁰³.

Aun reconociendo que este argumento de Sunstein puede ser fácilmente rebatido por el hecho de que, en función de la ideología, mucha gente optará por leer a determinados autores y desechará la opción de leer a otros que se alejen de su forma de pensar sin necesidad de que actúe la *customización* ni de la influencia de ningún malvado algoritmo, lo cierto es que en cuestiones políticas genera rechazo, de por sí, que se acoten las posibilidades porque incluso aunque dejemos a un lado la manipulación intencional, el auge del filtrado conlleva una serie de consecuencias imprevistas y serias para los sistemas democráticos. «En la burbuja de filtros, la esfera pública -el ámbito donde se identifican y abordan los problemas comunes- simplemente es menos relevante»⁹⁰⁴. Y sobre las nuevas tecnologías, incluyendo claro está a Internet, Sunstein alerta de que está aumentando mucho la habilidad de los individuos para escuchar el eco de sus propias voces y aislarse de los demás⁹⁰⁵. A este respecto el profesor Cotino señala la consideración que se tiene de la personalización en el sentido de que refuerza las posiciones particulares, sin apertura ni compromiso con lo diferente. Es más, se sostiene que la particularización de contenidos conlleva la desaparición del foro público⁹⁰⁶. En la misma línea Judt sostiene que si cada uno selecciona los fragmentos de conocimiento e información que le interesan, pero evita el contacto con todo lo demás, formaremos comunidades globales de afinidades electivas, al mismo tiempo que perderemos el contacto con las afinidades de nuestros vecinos⁹⁰⁷. Si esta selección viene prefabricada por un algoritmo este aislamiento social ya ni tan siquiera es voluntario. Y es que el problema de canalizar la información para recibir solo la más afín a la ideología del destinatario recuerda a una suerte de censura que desde el punto de vista democrático no agrada. Es una respuesta natural. Un algoritmo basado en nuestros datos puede ofrecernos el viaje o el producto que necesitemos ahorrándonos tiempo y energía en filtrar las innumerables opciones que se nos presentan en un primer momento. Pero

⁹⁰³ Sunstein, C. R.; *República.com: Internet, democracia y libertad* (P. García Segura, Trad.), Paidós Ibérica, Barcelona, 2003, p. 36.

⁹⁰⁴ Pariser, E.; *El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos* (M. Vaquero, Trad.), op. cit., p. 149.

⁹⁰⁵ Sunstein, C. R.; *República.com: Internet, democracia y libertad* (P. García Segura, Trad.), op. cit., p. 55.

⁹⁰⁶ Cotino Hueso, L.; “La selección y personalización de noticias por el usuario de nuevas tecnologías”, en L. Corredoira y Alfonso y L. Cotino Hueso (eds.) *Libertad de expresión e información en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales*, CEPC, Madrid, 2013, pp. 41-56.

⁹⁰⁷ Judt, T.; *Algo va mal* (B. Urrutia, Trad.), op. cit., p. 120.

como consecuencia de ello «tu pantalla de ordenador es cada vez más una especie de espejo unidireccional que refleja tus propios intereses, mientras los analistas de los algoritmos observan todo lo que *clickas*»⁹⁰⁸. Por este motivo, cuando el cribado en función de nuestros intereses y gustos tiene un componente político o excesivamente personal la visión positiva decae. Porque hay una delgada línea que separa entre aquello que nos facilita la existencia y una intromisión que podemos catalogar de inaceptable.

Conocer los datos de los ciudadanos a tal punto que se puedan trazar esos segmentos de mercado no supone un avance deseado. Por eso hacemos una distinción clara entre aquellos algoritmos que proporcionan un servicio útil de los que manejan información asépticamente, pese a lo poco neutral o aséptico que pueda ser ese dato concreto. Por eso en el contexto de la *customización*, el ámbito político reúne los requisitos oportunos para generar rechazo. Si la democracia consiste en el poder del pueblo, y en concreto la democracia representativa en la elección de los representantes políticos de los ciudadanos para gobernarlos de la mejor manera posible, que haya cualquier tipo de orientación invisible, un atisbo de dirección en la decisión democrática en base al conocimiento individualizado que se tiene de la persona hace saltar las alarmas y nos genera la sensación de que los cimientos democráticos basados en última instancia en la elección libre de los ciudadanos se ven amenazados.

Otro concepto que se maneja en este ámbito es el de *Big Nudging*, que podríamos definir como la orientación del modo de obrar de los ciudadanos en base a los datos que se dispone de ellos. El *Big Nudging* es la *macroinsinuación*⁹⁰⁹. Porque los procesos políticos basados en orientar opiniones se construyen sobre aspectos sutiles. No se indica directamente un modo de obrar, sino que con la inmensa información que se posee de los ciudadanos se puede redireccionar el comportamiento de las personas. Cuando esa actuación se acomete desde los poderes políticos hablamos de *Big Nudging* por la combinación masiva de datos de los ciudadanos y el procedimiento sutil que se lleva a cabo para manipular sus comportamientos.

«Los sistemas de propaganda cognitiva electoral parece que funcionan en paralelo a poderosas y profundas distorsiones de la opinión pública que están siendo originadas por muy diversos grupos de interés de alcance nacional e internacional capaces de modificar, por ejemplo,

⁹⁰⁸ Pariser, E.; *El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos* (M. Vaquero, Trad.), op. cit., p. 13.

⁹⁰⁹ Helbing, D. et al.; ¿Democracia digital o control del comportamiento? Una llamada para garantizar el uso democrático de los macrodatos y de la inteligencia artificial, *op. cit.*

mediante granjas de ordenadores la agenda de la opinión pública en temas de interés político mediante la manipulación de tendencias basadas en generación de *hashtags* hasta lograr posicionamientos como *Trending Topics*»⁹¹⁰.

Se trata de una cuestión sensible porque la participación ciudadana y el *big data* combinados pueden proporcionar unos resultados no deseados. Esta conjunción puede devenir en una suerte de participación inconsciente, alentada y encaminada en un determinado sentido por los conocimientos que se tienen del propio elector. Es una forma de vender una determinada opción política. Porque cuando decimos que «los políticos están vendiendo un mensaje, e incluso a sí mismos, estamos tratando el terreno político como si fuera un tipo de mercado, sujeto a la ley de la oferta y la demanda»⁹¹¹. En ese caso, si se puede personalizar tanto la información para el elector, en consecuencia, se puede, incluso, dirigir el voto. Es ir más allá de las encuestas y sondeos de opinión. Es conocer tan en profundidad al objeto en cuestión, al elector, que se puede predecir su respuesta electoral y, por tanto, descartarlo como *target* de campaña o introducirlo en determinados sectores a los que se pretende captar.

«La posibilidad de una clasificación de los ciudadanos en ideologías, niveles de renta, tipos de conducta expresadas por un seguimiento preciso o constante de sus intereses mediante precisos algoritmos, lo que dicen, con quién y cómo se relacionan, hacen posible la sociedad «clasificada» de la que se pueden predicar notables riesgos en lo que respecta a su posible manipulación por los poderes económicos privados y políticos. Ya que a partir de ese momento el hombre se transforma de sujeto de derechos en un «objeto» *cuantificado y evaluable*, predecible en términos económicos y políticos. Se transforma por ello en una «cosa» que sacrifica injustificadamente su dignidad como persona»⁹¹².

Que los datos sirvan para encauzar elecciones democráticas en base a recurrir a los ámbitos más personales del votante no responde a ningún espíritu democrático ni aboga por el bien común. Al punto que Harari afirma que los hábitos liberales como las elecciones democráticas quedarán obsoletos, porque *Google* podrá describir incluso mis

⁹¹⁰ González De la Garza, L. M.; La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el *microtargeting* y el *big data*, *op. cit.*, p. 286.

⁹¹¹ Sunstein, C. R.; *República.com: Internet, democracia y libertad* (P. García Segura, Trad.), *op. cit.*, p. 52.

⁹¹² González De la Garza, L. M.; La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el *microtargeting* y el *big data*, *op. cit.*, pp. 279-280.

propias opiniones políticas mejor que yo⁹¹³. A fin de cuentas el problema subyacente es la utilización de los datos personales para orientar o dirigir el voto. Penetrar en la esfera personal del ciudadano conociendo tan en profundidad sus preferencias que se pueda redirigir su voluntad política en un determinado sentido.

En cualquier caso, el uso de las RRSS es manifiesto en campañas electorales. De hecho, «las principales redes sociales, especialmente Twitter, fueron utilizadas, no solo como mecanismo para la distribución de informaciones o consignas, sino también como escenarios en los cuales construir artificialmente mayorías sociales que condicionen el posicionamiento de la opinión pública sobre determinadas cuestiones»⁹¹⁴. A través de las RRSS se generan debates artificiales y los convencidos de una determinada elección política se utilizan como altavoces de las consignas de un determinado partido. Así se convence a los indecisos ya que no reciben un mensaje de un dirigente político, que puede ser muy lejano y totalmente ajeno a su día a día, sino que quien enfoca la cuestión política es alguien similar al sujeto indeciso, con parecidas preferencias sociales, parecido ámbito laboral y profesional y, en consecuencia, con una realidad mucho más próxima al ciudadano indeciso⁹¹⁵. Si esa persona, tan similar, que en realidad responde, en consecuencia, a una misma segmentación, tiene ese posicionamiento, la persona indecisa puede decantarse por apoyar a esa misma dirección política. Realmente las posibilidades se multiplican conforme vamos acotando los perfiles y nos alejamos de la moralidad. Un señor jubilado con una exigua pensión, una ama de casa, un joven en paro, incluso una mujer que haya sufrido maltrato o hasta unos padres que hayan padecido la pérdida de un hijo... Cuantos más datos de la persona dispongamos más próxima podrá ser la persona que quiera inocular el mensaje político. Reclutando para la causa a personas que respondan estratégicamente a los segmentos sobre los que se persigue el voto se podría llegar, mediante RRSS o con el puerta a puerta, a cualquier votante potencial y tener herramientas, en base a sus datos, para conseguir su adhesión electoral. Puede contratarse publicidad extremadamente personalizada, inundar las RRSS de mensajes o debates en un mismo sentido, o la mencionada estrategia de proximidad. Cualquiera de ellas tendrá más opciones de éxito al disponer de los datos personales de los potenciales electores ya que los ojos con los que ve la realidad el

⁹¹³ Harari, Y. N.; *Homo deus: breve historia del mañana* (J. Ros, Trad.), op. cit., p. 370.

⁹¹⁴ Torres Soriano, M.; “Hackeando la democracia: operaciones de influencia en el ciberespacio”, Documento Opinión, IEEA (Instituto Español de Estudios Estratégicos) 66/2017, junio, 2017.

⁹¹⁵ Hersh, E.; *Hacking the Electorate: How Campaigns Perceive Voters*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 141-167.

votante y los de la persona que le proporciona la información son, a efectos del indeciso, muy parecidos. He ahí la clave del proceso de convicción. Conocernos tan en profundidad que nos asesore alguien tan parecido a nosotros que nos infunda toda la confianza. Porque aunque los seres humanos solemos estar muy de acuerdo con nuestras propias opiniones, cuando aparece la duda la capacidad de convencimiento sobre una determinada orientación tendrá más éxito cuanto más afinidad tengamos con la persona que nos trata de convencer. Para ello no hacen falta algoritmos, pero sí para segmentar y cuadrar a los ciudadanos en ámbitos de afinidad.

Un dato muy relevante sobre esta cuestión es que en octubre de 2011, *Apple* anunció el lanzamiento de *Siri*, «un asistente inteligente al que basta con preguntarle cosas para que te ayude»⁹¹⁶. La inteligencia artificial permite interactuar con el ser humano, preguntar cosas y ordenar acciones. Si nos paramos a pensar, el abanico de decisiones que delegamos en elementos externos y artificiales resulta desbordante. Los sistemas computacionales nos dicen adónde ir, cómo ir, también el modo correcto de escribir, qué libro leer, qué película ver e, incluso, qué pensar⁹¹⁷. Resulta curioso que «los buscadores no responden siempre a lo que buscas: proponen antes productos de pago y sitios conformes con su visión de la sociedad. Puedes incluso recibir por correo cupones de promoción que responden a tus necesidades... ya conocidas»⁹¹⁸. Se ha llegado a una relación casi de fe con la cultura algorítmica porque se da por buena y eficiente a grado máximo cualquier sugerencia u orientación que proceda de un ente tecnológico por su aparente neutralidad. Finn considera que hoy los algoritmos forman parte de nuestro entorno, lo hacen como «piezas domésticas de magia técnica a las que confiamos misiones como la de reservar nuestras vacaciones, sugerir posibles amistades, evaluar pruebas estandarizadas y el desempeño de otras muchas formas de trabajo cultural»⁹¹⁹.

El siguiente paso lógico es: si damos por sentado que ese elemento externo y artificial maneja tal cantidad de datos, sobre nosotros y sobre el mundo, que nos proporciona la mejor elección posible, ¿por qué no pedirle consejo sobre la madre de

⁹¹⁶ Finn, E.; *La búsqueda del algoritmo: imaginación en la era de la informática* (H. Castells Albareda, Trad.), op. cit., p. 109.

⁹¹⁷ George Dyson en su obra «La Catedral de Turing. Los orígenes del universo digital» bromea sobre la cuestión al indicar que *Facebook* te dice quién eres, *Amazon* te dice lo que deseas y *Google* te dice lo que debes pensar. Dyson, G.; *La Catedral de Turing. Los orígenes del universo digital* (F. J. Ramos, Trad.), Debate, Barcelona, 2015.

⁹¹⁸ Pouliquen, T. M.; *Transhumanismo y fascinación por las nuevas tecnologías: 115 preguntas*, Ediciones Rialp, Madrid, 2018, p. 93.

⁹¹⁹ Finn, E.; *La búsqueda del algoritmo: imaginación en la era de la informática* (H. Castells Albareda, Trad.), op. cit., pp. 35-36.

todas las decisiones? ¿Por qué no delegar nuestra participación política en alguien que maneje muchas más alternativas? La respuesta es sencilla: no podemos encomendar a otro nuestra condición de personas. Del mismo modo que la dignidad no se puede subastar, que es un elemento inalienable del ser humano y que le dota de humanidad, la condición de ciudadano no permite la delegación del voto en una máquina, por muy inteligente que sea y por muchos datos combinados que maneje. Es del todo punto absurdo. Se puede elegir cualquier orientación política o ideológica, es más, se puede no elegir ninguna, pero lo que no se puede es dimitir de la condición de ciudadano, y de persona, hasta ese extremo. La consecuencia sería la deshumanización de la política, lo cual es un contrasentido en sus términos. Es antitético como se infiere del brocardo latino *ubi homo, ibi societas*, si hay hombre hay sociedad. La inteligencia artificial eliminaría de este modo la participación ciudadana. Todo ello se basaría en que un algoritmo podría determinar cuál es el mejor gobierno posible, o cuáles son las mejores leyes para una determinada población. ¿Puede la inteligencia artificial acabar, en definitiva, con la democracia? Si los algoritmos pueden determinar la decisión óptima en cualquier escenario por qué no en la decisión por excelencia y en el escenario por excelencia, la de la organización política de una sociedad. Es un tema sobre el que cabe una profunda reflexión y en el que está en juego hasta qué punto estamos dispuestos a traspasar la línea de lo humano. En todo caso, mientras nos mantengamos en el escenario de lo estrictamente humano, las decisiones políticas deberán seguir siendo propiedad en exclusiva de los ciudadanos. La capacidad de informarse y estar al tanto de los problemas que aquejan a la sociedad es un deber cívico que los ciudadanos llevan a cabo con mayor o menor intensidad, en función de su libre elección, pero nunca deben ser sometidos a elementos tecnológicos externos que determinen sus posicionamientos políticos. En caso contrario lo que perecerá con el tiempo es la democracia.

Muchos autores consideran que el *quid* de la cuestión es la veracidad de los datos. Si los datos son erróneos, voluntaria o involuntariamente, las conclusiones que se alcanzarán serán inadecuadas⁹²⁰. Si se trata de corregir la realidad, y en eso la

⁹²⁰ La Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017, sobre las implicaciones de los macrodatos en los derechos fundamentales: privacidad, protección de datos, no discriminación, seguridad y aplicación de la ley (2016/2225(INI)) considera que debe hacerse una distinción entre cantidad y calidad de los datos a fin de facilitar la utilización eficaz de los macrodatos (algoritmos y otras herramientas analíticas); y que los datos y/o los procedimientos de baja calidad en los que se basan los procesos de toma de decisiones y las herramientas analíticas podrían dar lugar a algoritmos sesgados, correlaciones falsas, errores, una subestimación de las repercusiones éticas, sociales y legales, el riesgo de utilización de los datos con fines discriminatorios o fraudulentos y la marginación del papel de los seres humanos en esos procesos, lo que puede traducirse en procedimientos deficientes de toma de decisiones

posverdad⁹²¹ juega un papel crucial, pueden modificarse las conclusiones a las que se llega de modo artificial. ¿Cuál sería el papel corrector de eso? Porque no hay que perder de vista que «los algoritmos solucionan los problemas identificados como tales por los ingenieros y los emprendedores que han desarrollado y optimizado su programación»⁹²². Es decir, una pretendida respuesta neutral y objetiva dada por un ente tan aséptico como puede ser un elemento computacional tiene, en su origen, una clara falta de neutralidad. Está completamente dirigido, consciente o inconscientemente desde su propio nacimiento. Broussard denuncia este aspecto al sostener que el mundo digital está reproduciendo las mismas desigualdades que la vida real porque los ordenadores son máquinas que funcionan gracias a millones de cálculos matemáticos que no responden a ningún principio universal o natural, son símbolos que han sido creados por personas y que responden a una construcción social y, por tanto, son el resultado de millones de pequeñas decisiones tomadas por diferentes ingenieros en determinadas empresas⁹²³. La conclusión a la que se llega con facilidad es que la tecnología de la información se diseña, no se descubre, y por ello «los algoritmos deben diseñarse para evitar sesgos negativos humanos, no para ignorarlos y, en el peor de los casos explotarlos»⁹²⁴.

Este razonamiento que dirige la responsabilidad claramente hacia los ingenieros suele ser esquivado por ellos ya que «la mayoría de las veces, los ingenieros se resisten a la idea de que su trabajo conlleva consecuencias morales o políticas»⁹²⁵. Pero con una aproximación superficial sobre el mundo de la IA y de la importancia en la toma de decisiones que tienen, y aún más tendrán en el futuro los algoritmos, resulta evidente fijar la mirada en aquellos que los programan. No pueden exonerarse de responsabilidad porque para bien o para mal, programadores e ingenieros ostentan un extraordinario poder para configurar el futuro de nuestra sociedad⁹²⁶.

con repercusiones negativas en las vidas y oportunidades de los ciudadanos, en particular los grupos marginalizados, así como generar un impacto negativo en las sociedades y empresas. (Considerando M).

⁹²¹ De la relación de la posverdad con la participación ciudadana se tratará ampliamente en el Capítulo VII, al que nos remitimos para un mayor desarrollo de la cuestión.

⁹²² Finn, E.; *La búsqueda del algoritmo: imaginación en la era de la informática* (H. Castells Albareda, Trad.), op. cit., p. 41.

⁹²³ Broussard, M.; *Artificial Unintelligence. How computers misunderstand the world*, The MIT Press, Cambridge (MA), 2018.

⁹²⁴ González De la Garza, L. M.; La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el *microtargeting* y el *big data*, op. cit., p. 300.

⁹²⁵ Pariser, E.; *El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos* (M. Vaquero, Trad.), op. cit., p. 177.

⁹²⁶ *Ibidem*, p. 188.

Llegados a este punto en el que han quedado sobradamente expuestas las desventajas y consecuencias negativas de la aplicación de la IA y de la influencia perjudicial que pueden traer consigo los algoritmos en el desarrollo de las democracias, conviene también poner sobre la mesa algunos elementos positivos que se derivan de estas nuevas tecnologías. Así, debemos de tener en cuenta que, se profese una mayor o menor simpatía por estas cuestiones, lo cierto es que, sin lugar a dudas, estamos ante un momento histórico en cuanto al entendimiento de las sociedades tal y como las conocemos. Y es que desde la II Guerra Mundial y la automatización de la producción al momento actual, en el que se está decidiendo una suerte de automatización de la sociedad, no nos habríamos enfrentado en tanto que colectividad a un desafío tan importante. Sin duda los riesgos son elevados, pero es en este momento crucial en el que se sentarán las bases democráticas y políticas del futuro. En función de las decisiones que se tomen, y se están tomando, para la instauración de elementos de IA y el desarrollo de algoritmos, el futuro de las sociedades será uno u otro. De ahí que haya que afrontar esta cuestión también desde una perspectiva positiva, subrayar los elementos beneficiosos que pueden traer a las sociedades la implantación de estas tecnologías y, en definitiva, de las mejoras que se pueden aportar a los sistemas democráticos. Porque las hay. Se pueden enriquecer sistemas democráticos si se tiende a una mayor participación, a un entendimiento más complejo y completo de la diversidad humana auspiciado por el desarrollo tecnológico. Trataremos de destacar aquellos aspectos más significativos a continuación.

En primer lugar debemos tratar el tema de la robotización. No podemos predecir cuándo las máquinas lo harán todo y el trabajo del ser humano será absolutamente prescindible, pero sin duda ese tiempo llegará⁹²⁷. De hecho la robotización de nuestras sociedades es algo que está sucediendo y que determina nuestra vida cotidiana⁹²⁸. Y su nivel de propensión en nuestras sociedades se intensificará con el paso del tiempo ya que se estima que en los próximos años nuevas y más sofisticadas tecnologías informáticas basadas en la información y en el empleo de los ordenadores llevarán a la civilización a situaciones cada vez más próximas a la desaparición del trabajo⁹²⁹. Aunque el uso de robots en la industria no es nada nuevo ya que la robótica industrial

⁹²⁷ Calvo, M.; *Filosofía para la era digital*, Almuzara, Córdoba, 2018, p. 211.

⁹²⁸ Moreno, L. y Jiménez, R.; *Democracias robotizadas: escenarios futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2018, p. 154.

⁹²⁹ Rifkin, J.; *El fin del trabajo (Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era)*, Ed. Paidós, Barcelona, 2004, p. 57.

nació en Estados Unidos hace más de 60 años y su aplicación está muy extendida en diversos sectores, lo cierto es que el creciente avance en la robotización genera paro, y cada vez más⁹³⁰. Muchas profesiones se están quedando obsoletas ante la avalancha de avances tecnológicos⁹³¹. Como expresa Atkinson, desde el punto de vista del empleador, todo son ventajas, puesto que los robots no hacen huelgas, así que «con una fuerza de trabajo más pequeña y una producción más mecanizada, la empresa tendrá mayor control y menos necesidad de negociar con los sindicatos»⁹³².

Tras todo lo expuesto la duda razonable que surgirá es cómo se puede presentar la robotización y los avances en IA desde una perspectiva positiva. Aparentemente resulta complicado, por lo que tenemos que combinar este planteamiento con otro tipo de acciones. Por tanto, debemos tener en cuenta que para que la robotización suponga una oportunidad de mejora y progreso democrático resulta fundamental que se fomente una potenciación de la participación ciudadana, del interés de los ciudadanos por la política. Consecuentemente la labor de concienciación cívica y política será el terreno sobre el que abonar el progreso democrático. La robotización de los empleos permite dedicar más tiempo a lo que se desea, siempre que las necesidades básicas se vean cubiertas, por lo que la fuente fundamental de progreso democrático será una labor de sentimiento colectivo y público de los ciudadanos.

Por tanto debemos plantearnos si el avance tecnológico puede suponer un avance, también, político y democrático. Y para ello podemos apoyarnos en herramientas de liberación como puede ser la creación de una renta básica:

«Una de las soluciones más destacables para mitigar la dramática situación de miles de familias es la implantación de una Renta Básica que les permitiría escapar de la pobreza y de la pobreza extrema simplemente por el mero hecho de ser ciudadanos. Pero no solo debemos anclarnos en esa idea, la realidad nos indica que también se trata de amortiguar las consecuencias de una sociedad más robotizada y tecnologizada que cada vez precisa menos mano de obra»⁹³³.

⁹³⁰ Las instituciones son conscientes de ello puesto que en el seno de la Unión Europea se considera que «la IA está modificando la naturaleza del trabajo: se crearán nuevos empleos, mientras que otros desaparecerán y la mayor parte sufrirá transformaciones» (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Inteligencia artificial para Europa*. Bruselas, 25.4.2018. COM (2018) 237 final. SWD (2018) 137 final).

⁹³¹ Pérez del Río, F.; *Ensayo sobre la desigualdad: ¿qué nos queda todavía para ser felices?* op. cit., p. 155.

⁹³² Atkinson, A. B.; *Inequality: what can be done?* Harvard University Press, Cambridge (MA), 2015, p. 116.

⁹³³ Pérez del Río, F.; *Ensayo sobre la desigualdad: ¿qué nos queda todavía para ser felices?* op. cit., p. 167.

Morozov también apunta en la misma línea ya que sostiene que la irrupción de la inteligencia artificial hace claramente innecesario emplear a tantas personas como antes, por lo que subraya que «la facción más avanzada de la industria -la de las *big tech*- parece haberlo entendido muy bien, lo que explica por qué muchos de los principales inversores tecnológicos se han convertido en partidarios de la agenda de la renta básica universal»⁹³⁴.

La libertad que proporciona el sustento garantizado no es una cuestión baladí. Es fundamental en el desarrollo de cualquier democracia que realmente pretenda serlo. Frankfurt alerta de ello al afirmar que «los ricos están en posición de ejercer más presión que los pobres y de influir en nuestras costumbres y conducta social, así como de determinar la calidad y la dirección de nuestra vida política»⁹³⁵. Si la tecnología destruye el empleo, y más personas se sumergen en la pobreza, crecerá la desigualdad y, de forma proporcional irá reduciéndose la democracia. Garantizar una asistencia social que proporcione alimento y cobijo, como mínimo, amplía los horizontes democráticos de los ciudadanos al no verse obligados a tratar de conseguir su sustento y el de las personas a su cargo como primera y única prioridad.

Tampoco pensemos que se trataría de una cuestión novedosa ni transgresora⁹³⁶. Autores como Pisarello han escrito y desarrollado ampliamente la propuesta del derecho

⁹³⁴ Morozov, E.; *Capitalismo big tech: ¿welfare o neufeudalismo digital?* (G. Maio, Trad.), Enclave de Libros, Madrid, 2018, p. 30.

⁹³⁵ Frankfurt, H. G.; *Sobre la desigualdad* (A. F. Rodríguez Esteban, Trad.), Paidós, Barcelona, 2016, p. 10.

⁹³⁶ Podemos observar por ejemplo la cuestión en la Comunidad Valenciana con la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión cuyos artículos 7 y 8 definen y acotan su concepto:

Artículo 7. Concepto de renta valenciana de inclusión

La renta valenciana de inclusión es un derecho subjetivo que se concreta a través de una prestación económica y/o un proceso de inclusión social dirigida a cubrir las necesidades básicas que garanticen la calidad de vida combatiendo la exclusión y la vulnerabilidad social, que podrá estar vinculada a los instrumentos y actuaciones de apoyo regulados en esta ley, facilitando el acceso a la educación, la sanidad, la vivienda, el deporte, la cultura, y a los servicios de empleo y formación en igualdad de oportunidades.

Artículo 8. Características

La renta valenciana de inclusión presenta, con carácter general, las siguientes características:

a) Es complementaria respecto de los recursos económicos de que disponga la persona titular y los miembros integrantes de la unidad de convivencia, en su caso, hasta el importe máximo que corresponda percibir en concepto de renta valenciana de inclusión.

b) Es intransferible, por lo que no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, ni de compensación o descuento, salvo para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, ni podrá ser objeto de retención o embargo de conformidad con lo establecido en el Código civil, en la Ley de enjuiciamiento civil y demás normas del orden civil.

c) Se configura como una prestación económica no condicionada a la obligación de participar en actividades de inclusión social o inserción laboral.

a una Renta Básica incondicionada, suficiente y universal, reconocida a todos en tanto que ciudadanos o residentes estables⁹³⁷.

Para que realmente suponga un avance democrático en relación con la robotización, la propuesta es que el subsidio se pague, no sobre la base de la ciudadanía, sino de la participación en los asuntos públicos, y por esta razón nos tendríamos que referir a esta renta como a una suerte de subsidio compensatorio por la participación política. Sobre esto Atkinson ha dado respuesta a las posibles críticas que vienen aparejadas a este planteamiento:

«La condición de participación es controvertida. Los críticos dicen que un subsidio «incondicional» estaría siendo remplazado por un subsidio «condicional», socavando uno de los principios fundamentales del enfoque. A esto replico que, mientras un ingreso básico con frecuencia se describe como «incondicional», tiene que haber una condición de calificación. Un turista no puede llegar del extranjero y solicitar el ingreso básico»⁹³⁸.

Analizando todas las posibilidades que hemos ido describiendo, realmente podemos encontrar una oportunidad de volver a la esencia de la democracia gracias a la tecnología. Es un tema muy manido el de la desafección política, el desapego de los ciudadanos hacia los dirigentes políticos y lo complicado que resulta involucrar a la ciudadanía en los aspectos públicos, en la toma de decisiones entre todos. Y con este planteamiento se podría incentivar la participación de todos. En el ámbito democrático, y salvando los obstáculos que ahora analizaremos, volver a la polis, a la democracia original y ateniense puede ser un repunte democrático y político en pleno siglo XXI. Y es que en este aspecto democrático podríamos llegar a decir que, en política, y parafraseando a Jorge Manrique, cualquier tiempo pasado, fue mejor⁹³⁹.

Cuando decíamos que podíamos remitir a la antigua *polis* ateniense en sus aspectos democráticos obviamente éramos conscientes de que existían una serie de obstáculos porque «únicamente los varones adultos podían disponer de la ciudadanía. Los esclavos, empero, desempeñaban un papel importante en la forma de gobierno ateniense: su

d) Es una prestación periódica y de duración indefinida, siempre que se mantengan en el tiempo los requisitos y condiciones que originaron el derecho a su percepción y que permitan su renovación.

e) Es incompatible con la renuncia o la falta de solicitud de las prestaciones económicas públicas a las que tengan derecho las personas destinatarias, desde cualquiera de los sistemas de rentas.

⁹³⁷ Pisarello, G.; La renta básica como derecho y como contrapoder, *El vuelo de Ícaro*, 2-3, 2002, pp. 91-108.

⁹³⁸ Atkinson, A. B.; *Inequality: what can be done?* op. cit., p. 219.

⁹³⁹ Manrique, J.; *Poesía* (11ª ed. Edición de J. M. Alda Tesán), Cátedra, Letras Hispánicas, Madrid, 1986, p. 148.

trabajo liberaba a los ciudadanos propietarios de esclavos para participar en la política pública»⁹⁴⁰.

No nos vamos a detener en la cuestión obvia de que en la actualidad no solo los varones adultos participan en la vida política. Pero el dato que es relevante en la cuestión que nos atañe es que ello lo podían hacer, podían vivir la democracia en todo su esplendor, porque los esclavos liberaban su tiempo y ellos lo empleaban para la participación ciudadana⁹⁴¹. La esclavitud de miles permitía la liberación de una minoría de ciudadanos libres que podían concurrir sin trabas a las asambleas⁹⁴². Es sencillo inferir la analogía que pretendemos presentar. El robot, la máquina, el algoritmo, la IA... todo ello debe ir dirigido al progreso humano. Pero sobre todo ese progreso debe canalizarse en una mejor calidad de vida en todos los sentidos. Y al aspecto político le aguantan la comparación muy poco otros aspectos de la vida humana. El gran avance tecnológico supera el evidente problema ético y de dignidad que envuelve a la esclavitud. La dignidad del hombre implica que nadie es un medio para otro, sino que participamos en la idea de dignidad y, en consecuencia, el ser humano es un fin en sí mismo⁹⁴³. Pero ese problema desaparece si quien nos libera de las tareas es un ser creado para ello, una máquina.

Así, tras todo lo expuesto sobre la IA y la participación ciudadana consideramos que la IA presenta elementos que nos pueden llevar a posiciones opuestas. O bien a la visión más catastrófica, democráticamente hablando, de la superposición de inteligencias superiores que elijan por nosotros en el aspecto político y democrático. O bien a la visión más optimista posible en términos democráticos, volver a la raíz misma de la democracia, a la *polis*, en la que el ciudadano se ve liberado de cualquier cometido que no sea su participación en los asuntos públicos. Posiblemente, como todo en la vida, la posición más adecuada será una intermedia. Pero para ello debe tenerse un control certero sobre la utilización de los datos que los ciudadanos suministran inconscientemente. Como indica el profesor Ricard Martínez las posibilidades aparejadas al *big data* llegan a cotas difícilmente imaginables, ya que a partir del análisis de comportamientos aparentemente banales, podemos identificar patrones de conducta, podemos establecer valores asociados a la contabilidad o crédito de una

⁹⁴⁰ Tilly, C.; *Democracia* (R. Viejo Viñas, Trad.), Akal, Tres Cantos (Madrid), 2010, p. 58.

⁹⁴¹ Held, D.; *Modelos de democracia* (versión española de Teresa Alberó), op. cit., p. 50.

⁹⁴² Cristi, R.; Participación, representación y republicanismo, *op. cit.*

⁹⁴³ Kant, I.; *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (edición de Luis Martínez de Velasco), Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

persona, o podemos obtener conclusiones respecto de elementos tan esenciales como su estado de salud presente o futuro⁹⁴⁴. Se puede saber tanto de una persona que se puede manejar incluso, con las herramientas adecuadas y tocando los resortes oportunos, la dirección de su opción política. Por eso la utilización que de estos datos se dé tiene unas consecuencias sumamente importantes.

Los ingenieros y programadores deben tener una gran responsabilidad en el afianzamiento de las nuevas tecnologías en contextos democráticos en los que siga imperando la libre elección de los seres humanos. Si bien es cierto que «los sistemas de aprendizaje profundo en IA son tan complicados que incluso los ingenieros que los diseñaron pueden tener problemas para aislar el motivo de una sola acción»⁹⁴⁵⁹⁴⁶, debe tenerse cuidado y una visión ética y humana de la consolidación tecnológica sin que se produzca el menor menoscabo democrático. La *customización* sin límites puede llevar a la cerrazón y eliminación del diálogo, elemento fundamental de cualquier organización democrática que se pueda considerar realmente una democracia. En palabras de Pariser «la personalización nos procura una esfera pública clasificada y manipulada por algoritmos, fragmentada a propósito y hostil al dialogo»⁹⁴⁷.

En conclusión, los procesos de *customización* deben de tener como límite los intereses políticos para que el avance tecnológico no choque frontalmente con los intereses de mejora democrática que nos atañen a todos y, por otro lado, ese mismo desarrollo tecnológico puede ser enfocado, junto a las medidas sociales como la renta básica, a una mayor participación ciudadana en las democracias y, por ende, ser el combustible óptimo para que los ciudadanos vivan la democracia como se configuró en sus inicios: como el principal cometido que tienen los ciudadanos en sus entornos sociales, con una participación ciudadana que se convierte en prioridad absoluta al estar cubiertos todos los otros ámbitos (el laboral con la robotización y el económico con el sustento garantizado con la renta básica).

⁹⁴⁴ Martínez Martínez, R.; Cuestiones de ética jurídica al abordar proyectos de *Big Data*. El contexto del Reglamento general de protección de datos, *Dilemata*, año 9, 24, 2017, pp. 151-164.

⁹⁴⁵ López Calvo, J.; Inteligencia Artificial y derecho de «explicación» en el Reglamento Europeo de Protección de Datos, *Diario La Ley*, 16, Sección Ciberderecho, Editorial Wolters Kluwer, 2018.

⁹⁴⁶ Pasquale indica respecto de los algoritmos que «los valores y las prerrogativas que promulgan las reglas codificadas están ocultos dentro de cajas negras», lo que ya es sintomático del oscurantismo que rodea estas cuestiones. Pasquale, F.; *The black box society: the secret algorithms that control money and information*, op. cit., p. 8.

⁹⁴⁷ Pariser, E.; *El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos* (M. Vaquero, Trad.), op. cit., p. 165.

TERCERA PARTE

CAPÍTULO VII. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (I): SU RELACIÓN CON LA POSVERDAD

El lenguaje es algo vivo. Las personas dotamos de protagonismo, y por extensión de vida, a las palabras. Algunas caen en el olvido y otras son empleadas insistentemente hasta lograr una aceptación cuasi unánime. Obviamente este proceso es cualquier cosa menos inocente, hay palabras sobre las que se bombardea permanentemente a la ciudadanía para que se apropien de ellas, las hagan suyas, y las amolden a su habla diaria. Veremos a lo largo de este capítulo el proceso que se da con determinadas expresiones que se insertan en la ciudadanía para que calen en las formas de pensar y actuar de todos. Y, probablemente, «participación ciudadana» y «posverdad», que son dos conceptos que se manejan diariamente por los medios de comunicación y llegan constantemente a los ciudadanos, pueden resultar paradigmáticos de aquello que propugnamos.

«A la palabra «participación» actualmente se da una vinculación -casi automática- con sensaciones positivas. Al tener una carga valorativa muy positiva la participación y lo participativo se han convertido en atributos deseables para cualquier iniciativa, proyecto o proceso social que se inicie. Son utilizados de modo recurrente como principio inspirador de

leyes, reglamentos, estatutos de organizaciones. Hoy en día, son un requerimiento metodológico generalizado para el desarrollo de la planificación social, formando parte de las recomendaciones de multitud de organismos internacionales de diversa índole, de comités científicos, de expertos, etc., independientemente de la pertinencia, el contenido y el significado que realmente se le otorgue en cada caso»⁹⁴⁸.

Con la cita de Espadas y Alberich queremos poner de relieve que, con su empleo abusivo, el tema de la participación se ha convertido en un *lugar común*. Son inabarcables los trabajos y estudios dedicados a la participación ciudadana. De hecho la mayoría de los Ayuntamientos, por no decir todos, y otras organizaciones de nivel supramunicipal, cuentan con estructuras dirigidas al fomento de la participación. Consejerías, concejalías, institutos... muchos son los ejemplos. En base a ello Miranda Aranda expresa que

«...para los optimistas, parecería que la batalla ideológica y política está ganada: todo el mundo es consciente de la importancia de la participación, existe la conciencia social de que se trata de algo importante a impulsar de manera permanente. Los pesimistas harían otra lectura: cuando se habla tanto de participación es porque, después de tanto hablar sigue siendo un problema»⁹⁴⁹.

Sobre esta afirmación reflexionaremos a lo largo de las próximas páginas para poner de relieve que la participación ha devenido en un tema estrella en el escenario político actual, en el ámbito teórico. Desde el punto de vista práctico esas mismas estructuras pierden consistencia y acaba resultando un concepto cada vez más vacío y etéreo.

Respecto de la posverdad destacamos que se trata de un término relativamente nuevo, pero cuyo contenido es tan antiguo como la propia política. Realmente la «relevancia del fenómeno de la posverdad es fruto del papel que juega la comunicación en la sociedad actual»⁹⁵⁰, pero un rápido vistazo a la historia nos muestra que la propaganda y la desinformación no son nada nuevo⁹⁵¹. De hecho Arendt afirma que «el sigilo y el engaño, la deliberada falsedad y la pura mentira, utilizados como medios

⁹⁴⁸ Espadas Alcázar, M. Á. y Alberich Nistal, T.; *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, op. cit., p. 17.

⁹⁴⁹ Miranda Aranda, M.; “Redes sociales y participación”, en M. Plumed Parrilla y M. V. Cañada Guallar (compiladores), *La participación en salud*, Asociación Española de Trabajo Social y Salud, Zaragoza, 2002, pp. 81-82.

⁹⁵⁰ Rubio Núñez, R; Los efectos de la posverdad en la democracia, *UNED, Revista de Derecho Político*, 103, 2018, p. 195.

⁹⁵¹ Harari, Y. N.; *21 lecciones para el siglo XXI* (J. Ros, Trad.), Debate, Barcelona, 2018, p. 257.

legítimos para el logro de fines políticos, nos han acompañado desde el comienzo de la Historia conocida»⁹⁵². Pero es verdaderamente nocivo para los sistemas políticos, y las democracias en particular, institucionalizar las estrategias de los bulos y las mentiras. Adornarlo con un concepto atrayente y mediático hace que pueda abordarse su estudio desde un punto de vista favorable, y ese es el verdadero problema. Es más, el fenómeno de la «posverdad» saltó a la atención pública en noviembre de 2016, cuando los diccionarios Oxford nominaron este término como palabra del año 2016, dando una popularidad creciente a este término y maquillando, debido a la notoriedad y publicidad aparejada, su contenido. Por eso, al ser algo moderno resulta llamativo y no se le reconocen *a priori* las características negativas que sin duda tiene. Su mezcla con elementos clave de la política como la participación ciudadana conlleva unos riesgos que debemos subrayar: sobre la mentira y el engaño no puede construirse un andamiaje democrático consistente porque «la verdad congrega a los hombres, la mentira los dispersa y los enfrenta entre sí»⁹⁵³. La verdad es un elemento básico en cualquier relación humana. La verdad tiene un valor en sí misma que resulta imposible de cuantificar. Sobre la verdad se puede construir cualquier tipo de organización humana y, en base a la verdad se pueden desarrollar procedimientos de cooperación entre los seres humanos, se puede participar en algo común. En definitiva, y de una manera mucho más gráfica y directa, Machado diría que «la verdad es la verdad, dígala Agamenón o su porquero»⁹⁵⁴.

7.1. La participación ciudadana como un *lugar común*

La participación ciudadana es un elemento clave en la democracia. Es algo que hay que fomentar para la mejora democrática. Este aserto tiene la aquiescencia general, tanto de los teóricos como de los no teóricos de la participación ciudadana. «La práctica participativa debería comportar una transformación profunda de los modos de producción de políticas»⁹⁵⁵. Se sobreentiende que una transformación a mejor. Sin duda,

⁹⁵² Arendt, H.; *Crisis de la República* [versión española de Guillermo Solana], Taurus, Madrid, 1973, p. 12.

⁹⁵³ Ricoeur, P.; *Historia y verdad*, Encuentro, Madrid, 1990, p. 145.

⁹⁵⁴ Machado, A.; *Juan de Mairena: sentencias, donaires, apuntes y recuerdos de un profesor apócrifo: 1936*, Castalia, Madrid, 1972.

⁹⁵⁵ Ruano, J. M.; *Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana*, *op. cit.*, p. 95.

si todos participan de las decisiones, o al menos forman parte del proceso que se sigue para llegar a esas decisiones, en cierto modo se reafirma la democracia. El poder, efectivamente, estará en manos de los ciudadanos.

Ahora bien, de esta visión superficial del concepto no se desprenden todas las realidades que conlleva. Es decir, existen poderosos argumentos que contravienen la utilización masiva de mecanismos de participación ciudadana y que conviene analizar y estudiar. Así, siguiendo a Subirats encontramos diversos inconvenientes a la visión globalmente positiva de la participación ciudadana⁹⁵⁶. En primer lugar dicha participación aumenta la lentitud en la toma de decisiones ya que al consultar a más gente el proceso se alarga, pues entran en la discusión muchos más enfoques y perspectivas. Con independencia de que el resultado obtenido sea mejor o peor lo único cierto es que será más lento y, en consecuencia, no podrá hacer frente a situaciones en las que se exija una pronta respuesta. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, a mayor tiempo, mayores serán también los costes aparejados a las decisiones. Entran en juego más opiniones y, además de alargar el periodo de deliberación y decisión, lo encarece. Implica, por tanto, un mayor gasto. En tercer lugar, la participación no incorpora valor añadido a la decisión. «El hecho de que los conocimientos de la gente no sean específicos sobre los temas en los que han de tomar una decisión comporta la inexistencia de valor añadido en la participación y la no-mejora técnica de la decisión a tomar»⁹⁵⁷. Es más, y como cuarto argumento contrario a la participación, cabe decir que al extender el proceso a más debatientes se entra en el terreno de los particularismos, de manera que se corre el riesgo de priorizar los intereses personales sobre los generales en el proceso participativo. Por ello, desde esta perspectiva las instituciones y los representantes resolverían mejor esta cuestión al no tener como objeto una visión particular de los asuntos, sino que deben fundamentar sus decisiones en los intereses generales de la sociedad a la que representan⁹⁵⁸. En quinto lugar aparece el problema de la inmediatez, la participación ciudadana solo tiene en

⁹⁵⁶ Subirats, J.; *Nous mecanismes participatius i democràcia: promeses i amenaces*, *Revista Àmbits*, Col·legi de Doctors i Llicenciats en Ciències Polítiques i Sociologia, 1998, pp. 20-24.

⁹⁵⁷ *Ibidem*, p. 21.

⁹⁵⁸ Sobre esta cuestión habría que tener en cuenta los fenómenos de corrupción política que aparecen en los medios de comunicación y que atentan gravemente contra los sistemas democráticos. Pero lo que se trata de sostener es que el particularismo de los ciudadanos participantes aparecerá con frecuencia, mientras que la corrupción, afortunadamente, es un mal que producen unos pocos, pese a que sus resultados son amplios y nos perjudican a todos. De ahí que haya que luchar contra la corrupción, pero ella nada dice contra el argumento de que los particularismos sean contrarios al fomento masivo de la participación ciudadana. Para una mayor profundidad en la cuestión de la corrupción nos remitimos al Capítulo III en el que se trata ampliamente el tema.

cuenta el corto plazo. Toda decisión de un mecanismo participativo se enfrenta al problema del tiempo, con lo que la deliberación y el debate que forzosamente requieren de tiempos para la reflexión se ven seriamente trastocados. Y en sexto y último lugar Subirats sostiene que la participación «erosiona instituciones y partidos»⁹⁵⁹. Los procesos participativos al margen de los canales representativos alimentan la desconfianza ante las instituciones tradicionales y los partidos que están presentes. Y esto no es algo positivo para el desarrollo de la vida democrática. De hecho Bensaïd afirma que

«...una política sin partidos conduce a una política sin política, tanto a un seguidismo sin proyecto hacia la espontaneidad de los movimientos sociales como a la peor forma de vanguardismo individualista y elitista o, finalmente, a una renuncia política en beneficio de una postura estética o ética»⁹⁶⁰.

Todo lo antedicho no es una mera conjetura acerca de lo que podría ocurrir. En absoluto. Es más, Baldi y Albert Márquez estudiando la situación política en Italia ya muestran que la propaganda del Movimiento 5 Estrellas se basaba en unos principios sencillos: «los partidos son enemigos de la sociedad y causa de todos los males, esclavizan a la ciudadanía, es necesario que los ciudadanos vuelvan a participar y a decidir»⁹⁶¹.

La finalidad de los argumentos expuestos no es atacar los mecanismos de participación ciudadana. Al contrario. Nada más saludable para una democracia que los ciudadanos participen activamente en la vida política, y para ello debe propiciarse y generar el escenario participativo adecuado. El problema es crear un mundo teórico paralelo alrededor de la participación que, en la práctica, sea imposible de llevar a cabo, puesto que ello solo redundará en el enfado y alejamiento de los ciudadanos respecto de los aspectos políticos, que son fundamentales para el desarrollo democrático. De ahí que digamos que la participación ciudadana, tal como se entiende mayoritariamente en la actualidad, es más un concepto que una realidad. Evocando a la participación ciudadana masiva se da a entender que todos participaremos de todo (lo cual no hay mente meridianamente sensata que lo asuma como factible). Por eso Sánchez y Font indican

⁹⁵⁹ Subirats, J.; *Nous mecanismes participatius i democràcia: promeses i amenaces*, *op. cit.*, p. 24.

⁹⁶⁰ Bensaïd, D.; *Cambiar el mundo*, Catarata, Madrid, 2004, p. 139.

⁹⁶¹ Baldi, B. y Albert Márquez, J. J.; *Crisis de la representatividad democrática y populismos. Una mirada sobre Italia y España*, *op. cit.*

que «hay que entender que la representatividad de la participación política no depende necesariamente del hecho de que *todos* participen, sino que la gente que participe se pueda presentar como una muestra representativa del conjunto de la población»⁹⁶².

Seguramente uno de los principales problemas de la participación es que sus más fervientes defensores la han ascendido a la categoría de fin. Consideran la participación ciudadana un fin en sí mismo⁹⁶³, con lo que se contribuye a una creación desordenada de mecanismos participativos. Por el contrario, destacamos a otros autores que sí que expresan que la participación no es un fin en sí mismo, porque lo importante no es participar sino que lo importante es participar para conseguir unos objetivos, siendo la participación ciudadana un mecanismo de profundización democrática ya que posibilita el desarrollo de la ciudadanía activa e inclusiva⁹⁶⁴. Es a esta concepción de ciudadanía activa como forma de acción colectiva a la que nos referimos cuando hablamos de ciudadanía activa e inclusiva y la vinculamos a la concepción de participación que planteamos. Desde esta concepción, la participación no es un fin en sí mismo: lo importante no es participar, sino hacerlo para conseguir unos objetivos⁹⁶⁵.

Si se entiende la participación ciudadana como un fin, en el sentido moderno, en cierta medida lo que se hace es forzar el concepto dando lugar a fracasos e ineficiencias, y con ello se genera desánimo y fatiga respecto a este tema. Y es que si uno de los sucesos que desencadenan el fracaso de los procesos participativos es el no haber movilizadado a un número suficiente de participantes, no por ello hay que forzar el concepto al extremo de desnaturalizarlo. Más adelante profundizaremos en esta cuestión que ha desembocado en la creación de artificios para hacer más atrayente la participación, causa principal de nuevos fracasos. Y es que a participar se aprende

⁹⁶² Sánchez, J. y Font, J.; *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, op. cit., p. 93.

⁹⁶³ La crítica a esta concepción contemporánea de la participación como un fin en sí mismo tiene como destinatarios principales a aquellos que tratan de sacar «rédito» de cualquier tipo a la participación. No es una crítica a la concepción de la participación como fin que presentaba Aristóteles, en su consideración de *praxis* y no *poiesis*. En base a ello el Estagirita planteaba la participación como la acción política en su mayor nobleza, por lo que desde ese punto de vista no sería un fin al servicio de nada. Hecha esta puntualización, retomamos la consideración de la participación como instrumento al servicio de la democracia y no como fin en sí misma en la concepción actual ya que con ello lo que se pretende es vaciar de contenido la participación, desnaturalizando su realización y, en último término, desalentando a la ciudadanía respecto de ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos al elevar a la categoría de máximo democrático la mera participación, sin tener en cuenta la incidencia en la realidad política y las posibilidades de influencia en el entorno de los ciudadanos, que es, a grandes rasgos, la concepción de la participación ciudadana que hemos ido desarrollando desde el principio de esta investigación, a saber, la capacidad de influir, de alguna manera, en las cuestiones de índole política.

⁹⁶⁴ Espadas Alcázar, M. Á. y Alberich Nistal, T.; *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, op. cit., p. 20.

⁹⁶⁵ Alberich Nistal, T. y Espadas Alcázar, M. Á.; Asociacionismo, participación ciudadana y políticas locales: planteamiento teórico y una experiencia práctica en Jaén, *Alternativas*, 18, 2011, pp. 119-146.

participando, en efecto, pero también hay que respetar a aquellos ciudadanos para los cuales la única participación ciudadana que existe es la del voto, puesto que esta inercia no siempre es fácil de romper. Por eso mismo se atraerá a estos ciudadanos si se les hace ver que la participación en otros mecanismos democráticos puede tener una incidencia también muy importante, como lo es desde luego el acto de votar. Pero este paso de una participación conservadora a una más amplia conlleva un tiempo, avanzar despacio y mostrando resultados interesantes. Si lo que se pretende son movilizaciones masivas de la ciudadanía el recorrido será muy corto. Al no percibir resultados los ciudadanos se cansarán de participar y se desandarará todo el camino recorrido. En definitiva,

«...se solicita del ciudadano un esfuerzo que solamente se da tras una cierta toma de conciencia, política en cualquier caso, que es la que se concreta en una implicación activa en relación a un área de la actividad humana o en relación a un problema concreto. Tras esa toma de conciencia el ciudadano elige su forma de participar y si lo hace de manera individual, o lo que es más normal, desde una organización o asociación determinada»⁹⁶⁶.

Entonces la cuestión a tener en cuenta en la participación es que los ciudadanos se encuentren en una situación que los motive a participar, pero esa motivación debe partir de la información acerca de los problemas que les afectan y las decisiones en las que ellos pueden tomar parte para solucionar esos problemas. Por ello la participación parte de la premisa de que el ciudadano sea consciente de que los problemas que le afectan, y por tanto de los que es consciente en primera persona, pueden ser resueltos por su actuar. Para ello se necesita un esfuerzo previo de información sobre los temas y los métodos o mecanismos participativos existentes para poder resolver esas cuestiones⁹⁶⁷. Puede que sea un planteamiento un tanto individualista en un principio, pero lo cierto es que al informarse y evaluar las posibilidades que afectan a uno se toma conciencia de que no solo le afectan a él, sino que la situación es concerniente a más personas. La empatía y solidaridad encuentran un escenario inmejorable. Se trabaja en informarse y

⁹⁶⁶ Miranda Aranda, M.; “Redes sociales y participación”, *op. cit.*, p. 84.

⁹⁶⁷ Nótese que este proceso debe comenzar con la información, pero no culmina ahí. La información es el primer paso del camino a recorrer en cuanto a cualquier fenómeno participativo. No puede estancarse en ese primer paso ya que la información por la información no conduce a nada. Más clara queda esta idea en los versos de T. S. Eliot en su poema *El primer coro de la roca*:

¿Dónde está la sabiduría que hemos perdido en conocimiento?

¿Dónde el conocimiento que hemos perdido en información?

Eliot, T. S.; *Poesías reunidas 1909-1962* (J. M. Valverde, Trad.), 3ª ed., Alianza, Madrid, 1995.

en solucionar cuestiones personales y, como consecuencia de esas actuaciones, se amplía la perspectiva sobre las posibilidades de la participación. Es un fenómeno lento. Ya hemos indicado que correr en estas cuestiones es retroceder. Este planteamiento no es para todos y en toda circunstancia, como de forma presuntuosa y desde un mal enfoque se proyecta muchas veces la cuestión por parte de los mayores defensores de la participación. Y es que cuando uno participa aumenta su interés por la cosa pública. Ello explicaría que en nuestro país la mayoría de personas implicadas en cuestiones públicas (asociaciones, partidos políticos, voluntariado...) lo están en varias a la vez. Pero habrá personas a las que este fervor participativo no les conmueva. Por ello habrá que tener en cuenta que en determinados mecanismos de participación existirán ciudadanos que estén más y otros menos convencidos de sus bondades, por lo que el enfoque que conviene darle es más de resultados o efectivo que de *buenismo*. El «participar es bueno para la democracia» es un mensaje respetable y con un porcentaje alto de veracidad, pero la propia bondad del acto no es suficiente para acercar a los escépticos de la participación. Si queremos ir más allá e implicar a los ciudadanos en la vida de la ciudad mediante su participación debemos ofrecer mejora democrática, pero también resultados. Teoría y práctica, porque si esta participación «no se traduce adecuadamente en el proceso de toma de decisiones la participación se convierte en un discurso vacío incapaz de suscitar el interés de la población»⁹⁶⁸. La participación tiene que tener un sustento práctico, unos objetivos tangibles para no perderse en un mundo teórico del que la ciudadanía huirá por su poca efectividad. En consecuencia con ello hay que

«...buscar un sentido pragmático a la participación reduciendo su carácter simbólico y trabajando con criterios de eficacia y utilidad. Se trataría de servirse de fórmulas que se adapten a lo necesario, utilizando la voz antes de que llegue la salida, para lo que habría que garantizar que la voz ofrece resultados concretos y que no solo es protocolaria»⁹⁶⁹.

Otro de los elementos que cabe poner en cuestión es el del consenso. Viola dice, y con razón, que «el consenso nace más de la discusión que siendo orquestado desde lo alto»⁹⁷⁰. Por tanto la discusión es lo fundamental, no el mecanismo ni el engranaje en el

⁹⁶⁸ Miranda Aranda, M.; “Redes sociales y participación”, *op. cit.*, p. 85.

⁹⁶⁹ Gutiérrez Sastre, M.; *La participación en los servicios públicos de bienestar: un análisis del poder de los usuarios en el ámbito de la salud, la educación y los servicios sociales*, Consejo Económico Social, Madrid, 2005, p. 184.

⁹⁷⁰ Viola, F.; “El papel público de la religión en la sociedad multicultural”, *op. cit.*, p. 126.

que se sustente. Cuando se habla de participación ciudadana se remite a un escenario en el que la gente participa, realiza un debate, y acaba llegando a puntos de consenso para tomar decisiones conjuntas. Es un escenario idílico puesto que, en teoría, se llega a un resultado que es bueno para todos. Pero muchas veces ese escenario no se da porque la gente efectivamente se puede informar de un tema que le interese, buscar y encontrar los mecanismos participativos oportunos en los que manifestarse, debatir y, finalmente, y si así lo requiere el mecanismo en cuestión, participar en la toma de decisión. Y decimos que es idílico porque no aparece el elemento clave en todo proceso participativo que realmente quiera tener una incidencia democrática: la deliberación⁹⁷¹. Para la profesora Fernández Ruiz-Gálvez esta consiste en

«...la comunicación racional, en el intercambio de razones, de argumentos, entre los diversos miembros de la comunidad política, a través del cual se intenta discernir en qué consiste el bien común y llevarlo a la práctica. La política consistiría fundamentalmente en esta deliberación, en este diálogo acerca del bien común y de su puesta en práctica»⁹⁷².

He ahí la clave de la cuestión. Lo importante de participar en una decisión es escuchar los argumentos de los demás y contrastarlos con los propios. Lo fundamental no es llegar a un consenso sin más. Necesitamos personas que hagan una virtud de oponerse a la opinión mayoritaria porque una democracia de consenso permanente no será una democracia durante mucho tiempo⁹⁷³. El consenso no tiene porqué ser el resultado final. Un acto de humildad y de inteligencia es escuchar a los demás y partir de la base de que uno puede estar equivocado en sus razonamientos. Otra persona puede haber estudiado la cuestión con más detenimiento, o haber sufrido un problema desde una perspectiva completamente diferente a la que nosotros tenemos y, en consecuencia, llegar a una conclusión totalmente contraria a la nuestra.

«Puesto que se entiende que la función de la política es crítica y emancipadora, la virtud de la democracia no está en el consenso, sino en la apertura y en la posibilidad del disenso, en la confrontación democrática. Son las situaciones de pluralismo las que suponen un elemento irreductiblemente conflictivo, pero también la condición de posibilidad de una convivencia auténticamente pacífica. Esta condición de posibilidad presupone otra: que realmente exista la

⁹⁷¹ Para una revisión más profunda de la cuestión de la deliberación nos remitimos al Capítulo V, en concreto al epígrafe 5.1.4 que versa sobre la deliberación.

⁹⁷² Fernández Ruiz-Gálvez, E.; *La democracia como acción concertada y el futuro del Estado social*, op. cit.

⁹⁷³ Judt, T.; *Algo va mal* (B. Urrutia, Trad.), op. cit., p. 151.

posibilidad del reconocimiento de las posiciones subjetivas de la pluralidad, a partir de sus propias configuraciones sociales.

Esta condición desaparece cuando el espacio del disenso, la esfera pública, está ya definido y estructurado en términos de corrección e incorrección del discurso, de racionalidad e irracionalidad de la propuesta, de interés público o trascendencia privada de la discusión, etc.»⁹⁷⁴.

El consenso en el escenario participativo implica que todos ceden y se llega a un punto de encuentro. Pero eso es presuponer que todos partimos con un porcentaje de verdad y el juego participativo consistiría en averiguar qué porcentaje cede cada uno. Eso es un error. No se trata de ceder y conjugar opiniones. Se trata de exponer los argumentos propios y escuchar los de los demás con una actitud humilde y abierta. Hay ejemplos en las experiencias vitales de todos que constatan que estábamos completamente equivocados sobre una cuestión y la experiencia, el estudio, o el enfoque que nos proporciona otra persona nos hacen ver las circunstancias desde una perspectiva diametralmente opuesta. Esta actitud deliberativa es la base de todo proceso participativo. No es necesario tomar parte en las decisiones en la medida en que porcentualmente aportamos un poco de la decisión final. No es necesario el juego de equilibrios y cesiones mutuas. No tiene porqué. El requisito básico es deliberar, con el esfuerzo de preparación, información y humildad intelectual que ello supone. A fin de cuentas es mucho más democrático y sensato entender que alguien tiene una postura más desarrollada que la nuestra y extraer de ello un aprendizaje que enquistarse en que todos participen de la decisión. Eso le resta credibilidad al concepto, lo vacía de contenido en cierto modo y lo aleja de la realidad. Pero para todo ello es necesario partir de un respeto y un reconocimiento del otro para establecer un diálogo. Por eso,

«...ahí donde no exista tal reconocimiento, no puede hablarse de diálogo ni mucho menos de acuerdos, todo lo más es una concurrencia de monólogos y acuerdos instrumentales, engañosos, acuerdos que la parte que rechaza el reconocimiento (aun afirmándolo de palabra) negará en cuanto lo estime oportuno»⁹⁷⁵.

⁹⁷⁴ Criado de Diego, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, op. cit., p. 160.

⁹⁷⁵ Díaz de Terán, M.; “Multiculturalismo, bioética y derecho. Reflexiones filosófico-jurídicas”, en Á. Aparisi Miralles y M. Díaz de Terán (coords.), *Pluralismo cultural y democracia*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2009, p. 204.

Lo ideal es que todos participemos y construyamos la decisión conjuntamente, pero no debe ser un requisito imprescindible. Lo imprescindible es reconocer al otro y escuchar sus argumentos. Construir una respuesta conjunta, no entendida como la suma de todos, sino como una respuesta unitaria y global, apoyada por todos, con independencia de la aportación realizada porque la aportación realizada a fin de cuentas es participar.

7.2. Acotando el concepto de posverdad

Respecto del término posverdad se ha escrito que tiene su origen en Estados Unidos en diversos trabajos de la década de los 90 y que ha recorrido a lo largo de estos años un proceso hasta afianzarse junto a términos como *posdemocracia*⁹⁷⁶ y otros con finalidades semejantes. Sin embargo, este trabajo no pretende hacer un estudio del concepto y su evolución, sino explicitar en qué consiste y cómo se ha llegado hasta él, para después entroncarlo con la participación ciudadana. Por tanto, conviene dejar clara una idea desde el principio para aquellos que no estén muy familiarizados con el término posverdad: la posverdad es un sustantivo, ya aprobado para su incorporación en la Real Academia Española⁹⁷⁷, que tiene una comprensión un tanto complicada. Pero para poder entender un concepto a veces recurrimos a otra palabra semejante de cuyo significado no tenemos dudas y que se aproxima al significado de la palabra en cuestión. En el caso de la posverdad el vocablo que resulta muy semejante y que nos sirve de referencia a todos es la mentira. El sinónimo perfecto no existe ya que implicaría una contradicción *per se*, pero decir que emplear la posverdad y mentir son conceptos similares no podría discutirlo, en puridad, ni el mayor defensor del nuevo concepto.

Por mentira podemos partir del concepto aristotélico cuando indica que «decir de lo que es que no es, o de lo que no es que es, es falso, mientras que decir de lo que es que

⁹⁷⁶ Crouch la define como aquellas situaciones «en las que el aburrimiento, la frustración y la desilusión han logrado arraigar tras un momento democrático, y los poderosos intereses de una minoría cuantan mucho más que los del conjunto de las personas corrientes a la hora de hacer que el sistema político las tenga en cuenta; o aquellas otras situaciones en las que las elites políticas han aprendido a sortear y a manipular las demandas populares y las personas deben ser persuadidas para votar mediante campañas publicitarias». Crouch, C.; *Posdemocracia* (F. Beltrán, Trad.), op. cit., p. 35.

⁹⁷⁷ La definición de *posverdad* de la RAE es la siguiente: «Distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales». Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=TqpLe0m> (consultado 7/04/2019).

es, y de lo que no es que no es, es verdadero»⁹⁷⁸. Y su empleo en el campo de la política no es, ni mucho menos, nuevo. De hecho Victoria Camps afirma que el «discurso político o público no excluye nunca del todo la manipulación y la dominación»⁹⁷⁹. Y Frederic de Castillon ya en su «*Disertación sobre la cuestión: ¿es útil para el pueblo ser engañado, bien sea mediante la inducción a nuevos errores, bien manteniéndole en los que ya tiene?*» indica que, en propiedad, decir la verdad en política no importa más que a los jefes de gobierno: para el resto, el conocimiento de esa verdad no tiene otra utilidad que la de satisfacer su curiosidad, por lo que concluye que es útil para el pueblo ser engañado algunas veces en política⁹⁸⁰.

La conclusión, y su razonamiento en general, es siniestro y totalmente rechazable⁹⁸¹, pero el caso es que la utilización de la verdad y la mentira es un arma política utilizada desde antiguo. Es aberrante siquiera plantear si hay que mentir a los ciudadanos. De hecho Sócrates sostenía que no merecía la pena hablar si no era para decir la verdad. Pero el caso es que con el fenómeno de la posverdad vemos a avanzados discípulos de las ideas contrarias a Sócrates. Por ello encontramos en la actualidad el uso estratégico de rumores y calumnias, también la creación y difusión de bulos. No es que la verdad y los hechos se hayan borrado del mapa, sino que son objeto de deliberada distorsión y confrontación. Se juega con la verdad, lo cual es contra natura. De hecho se suele definir la posverdad como una mentira emotiva, lo cual ya denota que ni en su definición trata de esconderse la pretensión de engaño. Básicamente se sostiene que los hechos ya no son lo más importante, sino que lo que prima al transmitir un mensaje o una información es apelar a las emociones y a las creencias personales de aquel que recibe la comunicación⁹⁸². Como afirma Rubio Núñez, la posverdad busca reforzar la fuerza apelativa del lenguaje para que, presentando las cosas como hechos, «el receptor

⁹⁷⁸ Aristóteles; *Metafísica* (T. Calvo Martínez, Trad.), Gredos, Madrid, 2014.

⁹⁷⁹ Camps, V.; “Comunicación, democracia y conflicto”, en K. O. Apel, A. Cortina, J. De Zan y D. Micheliní (eds.), *Ética comunicativa y democracia*, Crítica, Barcelona, 1991, p. 246.

⁹⁸⁰ Condorcet, J.D.C., Becker, R.Z., De Castillon, F.; *¿Es conveniente engañar al pueblo? (política y filosofía en la Ilustración, el concurso de 1778 de la Real Academia de Ciencias de Berlín)* (J. De Lucas, Trad.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 48.

⁹⁸¹ De hecho Kant considera que la verdadera *llaga o mancha* de la naturaleza humana es la mendacidad, la facultad de mentir (Kant, I.; *La religión dentro de los límites de la mera razón* (F. Martínez, Trad.), 2ª ed., Alianza, Madrid, 1981, p. 48).

⁹⁸² No hay que perder de vista que «la razón y el sentimiento concurren en casi todas nuestras determinaciones y conclusiones» (Hume, D.; *Investigación sobre los principios de la moral* (C. Mellizo, Trad.), op. cit., p. 42), por lo que la apelación a las emociones es un camino abonado para recoger adhesiones. El problema viene cuando se contraponen de forma extrema, como en los avatares de la posverdad, el razonamiento y la emoción, dejando de este modo en una posición completamente subordinada la capacidad de raciocinio. Cuando aquello que se pretende transmitir se fundamenta en la mentira y en la tergiversación de los hechos se rebasa, con creces, la línea de lo asumible, con independencia de que se apele a las emociones.

no pueda formar juicio propio, y acepte la realidad tal y como le ha sido transmitida. Y lo hace apelando al sentimiento, en la esfera de lo instintivo y lo afectivo, cambiantes e influenciables según la dirección de la imaginación»⁹⁸³. Cuando trasladamos este concepto al debate público lo que subyace es una idea bastante simple: dan igual los hechos o «dependiendo de lo que uno quiera que sea verdad, algunos hechos importan más que otros»⁹⁸⁴. Hay que coger una porción de la realidad (puede que este aspecto ni sea necesario, bastaría una mera conjetura irreal) y poner el foco en esa cuestión prescindiendo de cualquier hecho o situación próxima que incida e incluso implique un cambio total de lo que se pretende transmitir. Tras esa acción se traslada el debate sobre una cuestión que es accesoria de la cuestión principal, la cual puede a todas luces contradecir la información que se trata de trasladar, pero eso es lo de menos. Estamos en el escenario de la posverdad. No importa la verdad de los hechos. Con que tenga un halo de apariencia de verdad es suficiente. La verdad en sí es indiferente. Hay que trasladar un mensaje y apelar a las creencias o sentimientos del receptor, de modo que aquel que recibe el mensaje se encargará de realizar el proceso mental que lleva a considerar lo recibido como cierto. Todo en base a que lo que se recibe sea coincidente con la idea preconcebida de que se dispone. McIntyre reflexiona sobre ello indicando que

«A uno le queda la sensación de que la posverdad no es tanto la afirmación de que la verdad *no existe*, sino la de que *los hechos están subordinados a nuestro punto de vista político*. La definición del diccionario de Oxford se centra en «qué» es la posverdad: la idea de que los sentimientos importan algunas veces más que los hechos. Pero igualmente importante es la siguiente pregunta acerca de *por qué* ocurre esto. Nadie discute un hecho obvio o fácilmente verificable sin ningún motivo: quien lo hace, lo hace en su propio beneficio. Cuando las creencias de una persona son amenazadas por un «hecho inconveniente», a veces es preferible desafiar ese hecho. Esto puede ocurrir tanto a nivel consciente como inconsciente (ya que a veces la persona a la que estamos intentando convencer somos nosotros mismos), pero lo verdaderamente crucial es que este tipo de relación de la posverdad con los hechos ocurre solo cuando pretendemos afirmar algo que es más importante para nosotros que la verdad misma. Así, la posverdad equivale a una forma de supremacía ideológica, a través de la cual sus practicantes tratan de obligar a alguien a que crea en algo, tanto si hay evidencia a favor como si no. Y esta es la receta para la dominación política»⁹⁸⁵.

⁹⁸³ Rubio Núñez, R; Los efectos de la posverdad en la democracia, *op. cit.*, p. 212.

⁹⁸⁴ McIntyre, L.; *Posverdad* (L. Álvarez Canga, *Trad.*), *op. cit.*, p. 39.

⁹⁸⁵ McIntyre, L.; *Posverdad* (L. Álvarez Canga, *Trad.*), *op. cit.*, p. 41.

Ya Arendt advirtió del peligro alrededor de no distinguir lo verdadero de lo falso, ni entre los hechos de la ficción⁹⁸⁶. Es increíble haber conseguido alcanzar una situación en la que la verdad apenas suscite interés, pero el caso es que se ha llegado a este escenario por diversos motivos que trataremos de explicar mostrando el camino que ha llevado a esta política de la posverdad.

7.3. El proceso que ha desembocado en la política de la posverdad

La posverdad es una forma nueva de aludir a la propaganda y a la manipulación, de modo que en su mayor parte el concepto tiene poco de novedoso. Pero como todo engaño tiene su trabajo intelectual detrás, conviene reconocer el esmero y dedicación empleado en llegar a consolidar un nuevo término en el que, sin ambages, se presume del engaño que se pretende. Realmente la posverdad, y por extensión la política de la posverdad, es fruto de su tiempo. Esta Era que nos corresponde vivir tiene ciertas particularidades con respecto a cualquier otra Era conocida. Vivimos en un mundo globalizado, con unos medios de comunicación que posibilitan estar al tanto, a tiempo real, de cualquier circunstancia que se produzca en el planeta. Todos estamos interconectados mediante las redes sociales y comprobamos que residimos en un mundo con una capacidad infinita de propiciar desplazamientos de personas, mercancías y de cualquier otra cosa. Todo es vertiginoso. El mundo va más deprisa ya que no hay tiempo que perder. Han lo sostiene al indicar que «las prisas, el ajetreo, la inquietud, los nervios y una angustia difusa caracterizan la vida actual. En vez de pasear tranquilamente, la gente se apremia de un acontecimiento a otro, de una información a otra, de una imagen a otra»⁹⁸⁷. Al estar todo enfocado en criterios de eficiencia y productividad la consecuencia es que hay que hacer más cosas en menos tiempo. Por tanto, esa libre circulación de todo tipo implica un menor tiempo a la reflexión, a pensar las cosas, a contrastar lo que sucede. Es un caldo de cultivo extraordinario para destrozarnos uno de nuestros bienes más preciados, probablemente uno de los bienes que más ha costado conseguir a lo largo de la historia: la democracia. Puede parecer un mensaje un tanto catastrofista, pero como Paul Virilio indica: «la velocidad absoluta es

⁹⁸⁶ Arendt, H.; *Los orígenes del totalitarismo* (versión española de Guillermo Solana), Madrid, Taurus, 1998.

⁹⁸⁷ Han, B.; *El aroma del tiempo*, Herder, Barcelona, 2015, p. 53.

lo contrario de la democracia, que supone ir hacia los otros, discutir, tomarse tiempo para la reflexión y compartir la decisión. Cuando ya no queda tiempo para compartir, debido a esa fatalidad de la aceleración, ya no hay democracia posible». En consecuencia, esa velocidad general deviene en precipitación. Puede que en algún momento se perdiera de vista que no es lo mismo ir rápido que ir con prisas. Las prisas no llevan a ninguna parte, por mucha velocidad que se lleve. Así se alcanza ese escenario de precipitación cuyo resultado es precisamente ese, precipitarnos...al abismo de la mentira, escenario propicio de la posverdad. Si todo es urgente y no existe reflexión, la consecuencia lógica es que todo vale. Si todo tiene un periodo de caducidad cada vez más corto⁹⁸⁸ el resultado es que se puede decir cualquier cosa, con independencia de su veracidad, puesto que nadie se va a preocupar en considerar y reflexionar sobre si lo que se afirma es cierto. Y no solo eso, además de la «prescripción acelerada» de casi cualquier disertación, en caso de existir alguna voz discordante, o que no dé por válido todo lo dicho, existen métodos desarrollados alrededor de la política de la posverdad que acorazan y refuerzan la mentira originaria. A saber, en un ominoso y permanente homenaje a Göebbels, la primera opción es repetir una y otra vez la afirmación inicial, independientemente de que se alcen voces críticas que demuestren que lo presentado es rigurosamente... falso. Da lo mismo. Ya hemos indicado que el fenómeno de la posverdad responde a calar una mentira en la opinión pública de manera que el hecho de que se acredite que lo que se sostiene es falso no desarma ni mucho menos el proceso. Se repite el mensaje hasta la náusea si es necesario. Es más, el hecho de que se contradiga el mensaje inicial puede ser tomado como un elemento favorable. El uso selectivo de los hechos que apoyan la propia posición, y el rechazo completo de los hechos que no lo hacen, «parece ser parte integrante en la creación de la nueva realidad de la posverdad»⁹⁸⁹. De ahí que resulten indiferentes los argumentos de peso que socaven una idea o mensaje, lo que importa es llegar a las emociones o creencias de los ciudadanos. De modo que si aquellos que tratan de criticar el mensaje responden a una ideología contraria, el método es tan sencillo como desacreditar a aquel que cuestiona el mensaje por sus orígenes o ideología. Es por ello que la polarización de la sociedad es una cuestión previa para que el fenómeno de la posverdad triunfe. Si

⁹⁸⁸ Respecto de la inmediatez de las cosas Russell Baker decía con humor que «cualquier cosa que exista desde hace cuatro minutos es tan antigua como Egipto» (Arendt, H.; *La vida del espíritu: El pensar, la voluntad y el juicio en la filosofía y en la política* (R. Montoro Romero y F. Vallespín Oña, *Trads.*), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 237), lo cual es un buen símil para la sinrazón de este vivir apresurado que tratamos de exponer y criticar.

⁹⁸⁹ McIntyre, L.; *Posverdad* (L. Álvarez Canga, *Trad.*), op. cit., p. 60.

ubicamos claramente a las posiciones diferentes como enemigas resulta muy sencillo destruir el espíritu crítico que debe acompañar a todo ser humano. Desde esta lectura la posverdad no es solo enemiga de la verdad, que por supuesto, en pureza es enemiga del sentido común. Dar por buena cualquier afirmación simplemente por el hecho de venir de alguien que consideramos afín emocional o ideológicamente no es apelar a los sentimientos, respetables y componentes esenciales de todo ser humano, sino apelar a una característica más ovina que humana.

Los métodos de la política de la posverdad pueden parecer un tanto burdos, pero no es recomendable minimizar el problema. El mensaje de que «ellos» son los responsables de nuestros problemas siempre ha estado bien cotizado. Realmente ese mensaje, con múltiples variantes, es el germen de infinidad de conflictos a lo largo de la Historia. Así que analicemos el problema, los orígenes de que haya triunfado esta forma política de actuar y que reciba un concepto atrayente como el de posverdad, sin dejar de poner en valor la complejidad del artificio político grotesco al que da sentido. Decir que la culpa de todo es de los poderosos, de las altas esferas, de la «casta política», de los medios de comunicación que son «voceros de sus amos», del Estado, de la Unión Europea o simplemente que existe una conspiración global contra los intereses de un cierto grupo cala profundamente. Y cala por una serie de factores:

- Nuestra sociedad posee una mínima capacidad de sostener la atención, ya que es tremendamente tecnológica y visual. Este hecho es de una gravedad absoluta puesto que «la atención extrema es lo que constituye la facultad creadora del hombre»⁹⁹⁰. Pero los jóvenes cada vez agudizan más estas cualidades, las cuales son propicias para insertar mensajes en la sociedad. Se persiguen políticas de impacto. Con la posverdad, da igual que sea algo cierto, lo importante es que llegue, por lo que la batalla por copar la actualidad es crucial. Se persigue una política de *highlights*, de avances del telediario. Esos momentos estelares, esos titulares impactantes se consiguen con esa política plagada de mensajes huecos y repetitivos. La atención es reducida y concentrada en periodos muy cortos por lo que hay que «escandalizar» al cerebro. Que se fije toda la atención y una vez alcanzada esa meta insertar el mensaje que se desea. Nuestra sociedad lee los titulares y no el cuerpo de las noticias. No revisamos cuestiones en profundidad por muchos factores, no solo pereza o falta de interés, y no se puede enmarcar a

⁹⁹⁰ Weil, S.; *La gravedad y la gracia* (C. Ortega, Trad.), Trotta, Madrid, 2001, p. 154.

toda la sociedad en esos calificativos porque además de falso sería injusto, pero algo que sí que responde en forma global al conjunto de la población es en el empleo del tiempo. Ser reflexivos y tratar de informarse con rigor y en profundidad implica un considerable coste de tiempo, por lo que tratamos de hacernos una composición de lugar con los titulares o los avances de las noticias. Pero eso lo saben todos los participantes en el juego político y, malintencionadamente, se trata de sacar partido de esa sociedad de la precipitación. La posverdad consiste en mandar mensajes prescindiendo de una parte, por no decir toda, de la realidad de los hechos, por lo que se proyectan a la población mensajes que solo responden a criterios emotivos. El objetivo es que esos mensajes no remuevan resortes intelectuales que traten de contrastar lo recibido.

- El problema no es solo la política y la vida acelerada del común de los mortales. Es también la educación. Es la primacía de la especificidad, de los saberes técnicos y desconectados. Es el de la generación de ilustres ignorantes. Se culpa de ello a cada uno de los niveles del sistema educativo, así como a las nuevas generaciones, pero no se arregla nada y se les pide, con cada vez menos conocimientos básicos, que tengan interés y formación políticas, que participen en la cosa pública. Pero la realidad es que nunca se ha fomentado que la gente piense. En todas las épocas lo que se ha pretendido es adoctrinarla, aunque la diferencia es que ahora, hipócritamente, se incentiva más la participación. Tenemos que huir de las imposiciones barnizadas en la democracia de nuevo cuño, la democracia irreflexiva, la de la eterna velocidad. Porque la «democracia es, en última instancia, la búsqueda compartida de la verdad»⁹⁹¹. En definitiva, rebelarse ante la mentira. Perseguir y alcanzar la verdad se suponía un fundamento del ser humano desde que el hombre es hombre, por lo que conviene alertar de los peligros de la posverdad, es decir, de los peligros de que la mentira campe a sus anchas. Educación y formación continua, ansias de aprender y aprehender de todo aquello que nos rodea es una de nuestras características

⁹⁹¹ De Lucas, J. y Vidal, E.; “Los principios básicos de la Constitución (II): El Título I”, *op. cit.*, p. 59.

naturales principales y que nos dotan de humanidad⁹⁹². Y en eso es en lo que habrá que incidir.

- Hay un sentir colectivo de que tenemos una clase política de pésima altura, «que los políticos y las políticas dejan mucho que desear es una evidencia en la que no merece la pena perder demasiado tiempo»⁹⁹³, por lo que las peticiones de mayores cotas de participación ciudadana se suceden. Y es que la *meritocracia* es una palabra inexistente en el diccionario de nuestro sistema político-institucional de modo que nos vemos dirigidos en muchas ocasiones por gente poco preparada. Este es un problema verdaderamente grave, pero no determinante de la situación que analizamos ya que puede mejorarse la formación de quienes toman las decisiones. Lo que hay que acotar es el problema de base y prosperar. A nuestro juicio conviene reconducirlo a la mejora del sistema educativo.

La base de la posverdad es el engaño, pasar cosas falsas por ciertas, por lo que la preparación en la reflexión y en no dar todo por válido es una tarea titánica que debe darse desde los primeros pasos del sistema educativo⁹⁹⁴. Pero hay que tener en cuenta que no se es más educado por tener más titulaciones. La educación es algo mucho más amplio. De hecho en base a acumular títulos educativos lo que se fomenta incesantemente es una cultura del éxito que solo genera frustración. Debe conseguirse el éxito a toda costa, pero no se educa a los más pequeños en la cultura de esforzarse más, en la idea de que el éxito es cada día ser mejor que el anterior, en exigirse a uno mismo. Hoy día las posibilidades educativas son infinitamente superiores a las que existían en décadas anteriores, todo el conocimiento está expuesto de un modo mucho más accesible. La tecnología permite el acceso a casi cualquier obra literaria, sin embargo cada vez se lee menos. La cultura del esfuerzo no existe. Todo debe conseguirse fácilmente y con el menor coste posible. Ese criterio de naturaleza mercantil aplicado a las personas es nefasto para su desarrollo. Se exigen idiomas para determinadas funciones en que no se necesitan, cuando el manejo del castellano cada vez es peor entre los españoles más jóvenes que, en términos generales, no

⁹⁹² A este respecto es elocuente la primera frase de la *Metafísica*: «*Pantes anthrōpoi tou eidenai oregintai physei*», «Todos los hombres tienen el deseo natural de saber» (Aristóteles; *Metafísica* (T. Calvo Martínez, Trad.), op. cit.).

⁹⁹³ Innerarity, D.; *La política en tiempos de indignación*, op. cit., p. 33.

⁹⁹⁴ Nussbaum, M. C.; *Sin fines de lucro, por qué la democracia necesita de las humanidades* (M. V. Rodil, Trad.), Katz editores, Buenos Aires-Madrid, 2010, pp. 33-75.

leen y no se esmeran por ampliar su vocabulario ni conocer nuevos conceptos. Es una sociedad de mínimos y ello posibilita la existencia de mecanismos de los que se nutre la política de la posverdad, básicamente la falta de juicio ante lo que nos rodea.

- Otro factor clave es el abuso de la tecnología. La posverdad se vale de la conjunción de dos factores, por una parte el contenido falso o engañoso, habitualmente con una alta carga emotiva, y por otro, la distribución masiva del mismo a través de canales tecnológicos⁹⁹⁵. Y es del abuso de la tecnología de la que se aprovecha este elemento para enviar mensajes a los ciudadanos. La cuestión es que con el uso de la tecnología se ha pretendido una facilitación tan extrema de la vida diaria que en el horizonte no se atisba una mayor y mejor democracia. Lo que se divisa es una *idiocracia* latente. Que casi cualquier remedio técnico sustituya las capacidades humanas tiene el considerable peligro de que no tengamos ni que pensar por nosotros mismos. No abogamos por un *ludismo* de siglo XXI ni estamos en contra de los avances que facilitan la existencia de millones de personas. Por descontado. Pero lo que queremos es que con las posibilidades enormes de que disponemos para contrastar informaciones y hechos podamos llegar a conclusiones por nosotros mismos. De forma reflexiva y siendo fiel a nuestro modo de pensar, pero de forma autónoma. Dimitir de la condición humana es dejarse llevar por lo fácil, a lo todo hecho, que es un fundamento de la tecnología, pero no en el sentido perverso que se da. La tecnología tiene como fin facilitar la vida, y con ello liberar al hombre de tiempo para vivir su humanidad. A fin de cuentas ser humanos es querer cultivarse y crecer como personas, no entregarse a la molicie y desinterés, lo que aboca a la *idiocracia* que esperamos que no se alcance nunca. Y es que con respecto a la tecnología hay que distinguir muy claramente entre progreso y retroceso. Tecnología siempre es sinónimo de progreso, va de suyo, y ese es un fundamento erróneo. Porque, ¿usar la calculadora para cualquier operación matemática es progreso? ¿No conduce, por el contrario, a una merma de las capacidades?⁹⁹⁶ ¿De verdad la tecnología nos tiene que facilitar todo hasta el

⁹⁹⁵ Rubio Núñez, R; Los efectos de la posverdad en la democracia, *op. cit.*, p. 203.

⁹⁹⁶ En cierto modo todo avance implica, en teoría, una merma de capacidades puesto que lo que se pretende es facilitar las acciones humanas. De hecho ya Platón planteaba en el *Fedro* objeciones contra la escritura ya que este hecho «hará a las almas olvidadizas»; apoyándose en la palabra escrita, y las personas «dejarán de ejercer la memoria» (Arendt, H.; *La vida del espíritu: El pensar, la voluntad y el*

punto de no ejercitar nuestro intelecto lo más mínimo? El principio básico de la política de la posverdad lo tiene claro, a menor barrera intelectual de los ciudadanos más fácil es insertarles un mensaje que oriente su actuar. Esa batalla no se puede perder, por lo que habrá que reflexionar sobre el uso de la tecnología para absolutamente todo y no solo en escenarios posapocalípticos de la ciencia ficción en los que los robots asesinan a sus creadores. No ridiculicemos un problema real y lo proyectemos como si fuera una cuestión de la ciencia ficción. Observemos el problema en nuestro día a día, en las dificultades de escritura de los más jóvenes por el uso permanente e innecesario de los teléfonos móviles, por ejemplo. En la decadencia de las relaciones humanas al poder contactar vía mensajería instantánea, eliminando así la relación directa y personal que caracteriza al ser humano. Son cuestiones sobre las que reflexionar y que aíslan al ser humano cada vez más. No es casual que las enfermedades relacionadas con la depresión y la falta de realización personal crezcan como una plaga en los últimos tiempos⁹⁹⁷. Esa es la paradoja de la tecnología, cuando más conectados estamos realmente es cuando más sola se siente la gente, terreno abonado para hacer propios pensamientos y mensajes ajenos. En definitiva, como declara Ballesteros, lo importante es evitar la idiotez, o falta de participación pública, y también la indiferencia, basada en el primado de la imagen que lleva al mirar sin escuchar⁹⁹⁸.

- La fragilidad democrática es otro elemento a tener en cuenta. Obviamente todo sistema tiene sus puntos débiles y la democracia no es una excepción. Hay muchos frentes abiertos por la posverdad que conjuntamente pueden abocar a un futuro ruinoso, por lo que es recomendable observar aquellas grietas por las que se filtran la cultura de la mentira y la confrontación para tratar de erradicarlas. Claramente, y sobre todo en la historia más reciente de nuestro país, vemos que existe un descontento y una correlación con un cuestionamiento de la

juicio en la filosofía y en la política, op. cit., p. 138). No es el caso de lo que denunciemos en este texto. Lo que tratamos de poner en evidencia es que los avances deben tener un sentido que implique una mejora para las capacidades humanas, pero no un retroceso en aras de una mayor comodidad. En cuestiones intelectuales la comodidad supone dejarse llevar y el pretendido avance... atraso.

⁹⁹⁷ Según los datos correspondientes a 2017 que se extraen de la estadística *Defunciones según la causa de Muerte* del INE, las muertes por suicidio aumentaron un 3,1% en un año llegando hasta las 3.679 y se colocaron muy por encima de quienes perdieron la vida en accidente de tráfico, que sumaron 1.943 fallecimientos en 2017. Publicado: 19/12/2018. Fuente:

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176780&menu=resuItados&idp=1254735573175

⁹⁹⁸ Ballesteros, J.; *Ecologismo personalista*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 86.

legitimidad de los dirigentes políticos. De este modo, las elecciones las ganan partidos políticos con un respaldo mínimo de la ciudadanía. ¿Mínimo por qué? Pues por una serie de circunstancias difícilmente salvables: hay gente excluida del sistema que no puede participar en las votaciones, otra que se autoexcluye (abstención), más gente que aun votando muestra su desaprobación (voto nulo o en blanco), y por supuesto la gente que vota a alternativas que no obtienen representación. Todo ello supone una merma real de la legitimidad del partido «ganador», puesto que también existe un nutrido grupo de representantes políticos que pese a tener un considerable respaldo social no alcanzan el suficiente para ostentar cargos de gobierno. El resultado es que son muchos más los que no han dado su apoyo efectivo al gobierno que aquellos que sí lo han hecho, lo que conlleva un conflicto permanente para llevar a cabo las políticas públicas. De hecho esta es una de las críticas de Proudhon a las elecciones ya que las define como una reunión

«...una vez cada cinco años, o cada tres, [de] una turba de ciudadanos designados, para hacerles nombrar un diputado, a quien no se da mandato expreso, y que representa no solamente a los que le han dado sus sufragios, sino a los que han votado contra él, no sólo a la masa electoral, sino a todas las categorías de personas que no han votado»⁹⁹⁹.

Por lo tanto, siempre va a resultar mucho más fácil elaborar un discurso a la contra que generador de algo. En palabras de Arias Maldonado esto desemboca en una forma política que podríamos calificar de *vetocracia*.

«Podemos definir la *vetocracia* como aquel régimen político caracterizado antes por la vigilancia y la obstrucción que por la acción de gobierno propiamente dicha. Se dará allí donde los vetos cruzados entre distintos actores que carecen de la mayoría suficiente para imponer su voluntad legislativa desemboquen en situaciones de bloqueo institucional. Esta prevalencia del veto tiene que ver con una simplificación de la conversación pública, que conduce al enfrentamiento entre tribus morales que poseen identidades incompatibles y son reacias a la negociación, así como con la dimensión afectiva del veto, postura que bien puede relacionarse con emociones negativas de odio o rechazo del otro»¹⁰⁰⁰.

⁹⁹⁹ Proudhon, P.-J.; *Contradicciones políticas: teoría del movimiento constitucional en el siglo XIX* (Gavino Lizarraga, Trad.), Dirección y Administración, Madrid, 1873, pp. 166-167.

¹⁰⁰⁰ Arias Maldonado, M.; *La democracia sentimental: Política y emociones en el siglo XXI*, op. cit., pp. 193-194.

En consecuencia, siempre va a haber una lucha soterrada por una mayor exigencia de participación de aquellos que, precisamente, están en contra de la postura gubernamental, ya que no es la suya, al fin y al cabo. Por eso construir un argumentario contra la legitimidad de aquellos que gobiernan, pese a que su mandato responda a la legalidad, no recibe pocos adeptos. Hay, por definición, más gente que no ha respaldado al gobierno que sí, por lo que atacar al sistema con versiones interesadas y particulares de la realidad siempre tendrá un nutrido grupo de seguidores. Si hay muchos «preconvencidos» hacia un mensaje negativo sobre una actuación pública, el rigor y el ajuste a la realidad de ese mensaje no será el elemento más importante para que triunfe.

- El sector de los jóvenes es un elemento muy a tener en cuenta ya que no solo son el futuro, sino también el presente. Cada generación cede el testigo a la siguiente en esto que se denomina Humanidad, así que no hay que descuidar lo más mínimo el potencial regenerador y de cambio que tienen. Por ello la posverdad se nutre no solo del desarrollo tecnológico ya mencionado, sino del vacío en el que puede sentirse una generación sin posibilidades reales de alcanzar un puesto de trabajo acorde a su formación. Se genera un clima de desesperanza al no encontrar trabajo, o al encontrarlo teniendo unas capacidades muy por encima de las requeridas. Y de todo ello se culpa al «sistema». La posverdad se abre camino entre los jóvenes porque es mucho más sencillo que cale el mensaje. Darles algo en lo que colmar sus frustraciones. En esta línea Judt advierte de que «si apoyamos con entusiasmo la tendencia de la joven generación a ocuparse exclusivamente de sus propias necesidades no debería sorprendernos una disminución constante de la participación cívica en la toma de decisiones públicas»¹⁰⁰¹. Y es que el «sistema», o quien quiera que sea, fomenta que los jóvenes amasen títulos y conozcan idiomas, pero no el hecho de que tengan algo que decir. La tecnología podrá y puede encargarse de la traducción, lo podrán hacer las máquinas incluso a tiempo real para que se puedan comunicar los seres humanos, pero el ingenio humano, su pensamiento libre, eso no es fabricable, y si no se fomenta se pierde en un halo de mediocridad y pensamiento único y uniforme. Es un claro ejemplo de que algo *a priori* positivo puede tener

¹⁰⁰¹ Judt. T.; *Algo va mal* (B. Urrutia, Trad.), op. cit., p. 130.

consecuencias negativas. Es perfectísimamente razonable que se potencie el conocimiento de muchos idiomas, pero debe haber una base detrás. Si solo sabemos traducir lo que dicen otros corremos el riesgo de no generar ningún discurso propio. Y eso, hasta la fecha, no existe. El hombre es un «animal social»¹⁰⁰², así que o bien se tiene un discurso propio o bien nos adherimos al de otros porque «ningún hombre puede vivir sin pertenecer a alguna comunidad»¹⁰⁰³. Otra vez el fenómeno de la posverdad apela a características que no son propiamente humanas, sino de otras especies.

- Otra cuestión que ponemos sobre la mesa es la de la polarización continua de la sociedad. Para que los mensajes producto de la política de la posverdad alcancen su objetivo es fundamental dividir a la sociedad, establecer bandos. Vendría a ser la *futbolización* de la política. Por lo tanto resulta muy fácil establecer una clasificación de los ciudadanos prácticamente en cualquier ámbito, a saber: o eres de los míos o eres de los contrarios. En el fútbol es relativamente absurda esa esquematización, aunque funciona por los pingües beneficios que proporciona a aquellos que la alientan. Lo que sucede es que en el mundo de la política esa estratificación maniquea desencadena unas consecuencias fatales para todos. Obviamente la deliberación, el diálogo, esas cuestiones tan de raíz democrática caen en el olvido si solo atendemos a los «nuestros» y consideramos rivales a todos los demás. El hecho de que prácticamente cada año se produzcan elecciones en nuestro país ayuda de forma determinante en esta cuestión. Elecciones municipales y autonómicas, elecciones europeas, elecciones autonómicas catalanas, gallegas y vascas¹⁰⁰⁴ y por supuesto la «gran fiesta» de las elecciones a Cortes Generales. Se vive en una permanente campaña electoral, en una competición constante. La forma en la que se encara por los medios de comunicación este hecho, que no hay que olvidar que en su gran mayoría defienden intereses privados, será la de repetir aquellos patrones que le dan

¹⁰⁰² Aristóteles; *Política*, op. cit., p. 4.

¹⁰⁰³ Arendt, H.; *Responsabilidad y juicio*, op. cit., p. 153.

¹⁰⁰⁴ Cabe sumar a todas ellas desde 2007 las elecciones autonómicas en la Comunidad Valenciana ya que su Estatuto de Autonomía, en su artículo 28.4 EACV, establece desde entonces que «el President de la Generalitat, con el acuerdo previo del Consell, podrá ordenar mediante Decreto la disolución de Les Corts, excepto cuando se encuentre en tramitación una moción de censura que reúna los requisitos exigidos en el Reglamento de Les Corts». Este hecho se ha producido por primera vez en las elecciones autonómicas valencianas para el 28 de abril de 2019, tras el adelanto electoral del President de la Generalitat Valenciana, de modo que los comicios autonómicos valencianos se unen a la lista de posibles citas electorales deslindadas del resto de CCAA.

mejor resultado tanto de audiencia como de lectores. De ahí que hablemos de la *futbolización* de la política. Cabe mencionar a este respecto las tertulias políticas que calientan el escenario político día tras día en radio y televisión y que se sostienen en una idea muy simple: normalmente incluyen a tres o cuatro personas con una marcada ideología y que defienden cualquier situación de la actualidad en la que esté implicado el partido político de su agrado o vinculación. Las otras personas intervinientes en la tertulia atacan tal situación. Se produce una suerte de rueda en la que cada uno defiende lo indefendible en muchas ocasiones y jamás concede ni medio centímetro de acierto a ninguna otra persona. Lo curioso es que el espectador, el oyente, sabe perfectamente lo que va a decir cada uno de los intervinientes con antelación. Si opta por una determinada opción política defenderá lo realizado por su partido sin cuestionarse nada más y sin escuchar los argumentos de las otras partes. Volvemos al terreno del fútbol. No hay debate. No hay diálogo. Da igual la información, dan igual los argumentos. Yo solo quiero que ganen los *míos*. En el terreno político esta cuestión es inasumible porque conduce a lo que el profesor Ballesteros considera desvirtuar lo esencial de la dimensión política en base a que

«...las apariencias pasan a tener mayor importancia que la realidad, el continente que el contenido, las siglas o el logotipo que su significado. Lo que importa es ganar, y, por tanto, todo debe servir de reclamo publicitario o propagandístico. La ficción, el como si, el simulacro sustituyen a la sinceridad y la veracidad. La representación política corre, por tanto, el peligro de convertirse en pura representación teatral, en puro espectáculo, en el que solo cuentan los aplausos finales»¹⁰⁰⁵.

- Uso partidista e interesado de los datos, de las estadísticas. Posverdad también es usar los datos para la propia conveniencia. Por descontado. Si se puede utilizar un dato estadístico, que por su propia naturaleza estará supuestamente envuelto en un halo de verdad y objetividad, mucho mejor. Pero las estadísticas son interpretables, de ahí que se pueda transmitir una conclusión con argumentaciones torticeras. O descontextualizando un dato dentro de una categoría que en su origen es más global. Ante un mismo hecho o dato que

¹⁰⁰⁵ Ballesteros, J.; *Postmodernidad: Decadencia o resistencia*, op. cit., p. 74.

claramente implica una única respuesta de dos alternativas las posibilidades de manipular a quien se interpela se reducen. Pero si ese mismo dato estadístico responde a muchos conceptos cruzados las posibilidades de emitir juicios basados en porciones de la realidad a analizar se multiplican. Hay un ejemplo bastante obvio y que es fácilmente asimilable: el resultado de unas elecciones. A simple vista se emiten unos votos en base a una legalidad previamente estipulada, al menos en los Estados de Derecho que respetan las leyes y la democracia. Tras la votación se produce el recuento y se publican los resultados. Parece simple, uno observa los datos y hay una correlación entre posiciones políticas presentadas a las elecciones y número de votos obtenido. Parece simple, pero no lo es. La única realidad de las noches electorales es que todos los partidos políticos han ganado. Esto es posible porque cada uno interpreta los resultados desde el prisma que más le interesa para trasladar a sus votantes la idea de que no han depositado su voto en un contenedor de basura, sino que su acción ha sido realmente útil. Falso a todas luces, por supuesto, pero es lo que hay. Unos abogan por la victoria en número de votos, otros por el número de escaños, otros por el crecimiento en provincias que no eran muy afines históricamente, otros consideran que la unión con otras fuerzas les dará la victoria sobre el partido más votado y así sucesivamente. Parecen barnizados por un optimismo antropológico descomunal. Todo está bien y todo es positivo. Nada más lejos de la realidad, pero en ese momento no observan la Ley electoral sino la Ley Campoamor¹⁰⁰⁶.

- Lo útil como elemento superior frente a cualquier otra circunstancia. La profesora Albert advierte de este elemento cuando indica que «se nos “cuela” la primacía de lo útil sobre cualquier otro valor»¹⁰⁰⁷. Todo debe hacerse con un fin claro. Todas las acciones humanas se dotan de cierta dirección utilitarista. Materializable. Y con ello se destruyen procesos tan humanos como la conversación, el intercambio de ideas, el mero deleite de escuchar y ser escuchado. Si todo tiene un objetivo claro y manifiesto, todo ello conduce a

¹⁰⁰⁶ «En este mundo traidor
nada es verdad ni mentira
todo es según el color
del cristal con que se mira».

Campoamor, R.; *Doloras; Cantares; Los pequeños poemas*, 6ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1973.

¹⁰⁰⁷ Albert Márquez, M.; ¿“Dictadura” de las nuevas libertades? Relativismo ético y absolutización de lo útil en la Europa contemporánea, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 65, 2011, p. 18.

proyectar las ideas de uno sin tener en consideración las posiciones diversas que nutren y enriquecen el pensamiento humano. Ni, en último término, la realidad misma sobre las que se emiten esas ideas. Supone una suerte de degradación de las capacidades más humanas el hecho de circunscribir todos los actos a la mera realización de objetivos. Quizás la influencia de la economía y todos sus elementos han llevado a cuantificar cualquier actividad humana hasta límites insospechados, de ahí la progresiva pérdida de valores intrínsecamente democráticos como son el escuchar, razonar y debatir.

- En lo único en lo que el ser humano ha coincidido es en no estar de acuerdo. No se trabaja por generar puntos de encuentro, sino que se genera y busca el conflicto, que no el debate. El debate lleva a conclusiones, pero para debatir hay que estar dispuestos a escuchar y con humildad avanzar. El conflicto es unívoco, unidireccional. No permite el diálogo y es imposible la participación sin el diálogo. Se generan nuevas discusiones, lugares comunes que rápidamente son atacados desde todos los flancos. El objetivo de todo ello es que cada vez los mínimos comunes se estrechen. Conceptos como la dignidad y los derechos humanos son redefinidos. Esa es la cultura de la posverdad.

7.4. La posverdad participativa

El referéndum sobre el *Brexit*, el rechazo del pueblo colombiano en referéndum al acuerdo para el fin del conflicto entre el Gobierno y las FARC, la elección del presidente Donald Trump en Estados Unidos... y otros muchos ejemplos recientes de votaciones o escenarios en los que se ha convocado a la ciudadanía para que participe tienen un punto de encuentro: en general, todos están descontentos. Pero es extraño que se produzca esta situación ya que todos participan y se llega a unos resultados objetivos. En consecuencia, la gente participa pero está descontenta aun y cuando participa. ¿Cómo es posible?

Es posible gracias a la conjunción de diversas cuestiones. Así, aunque a veces se dice que la detección de los problemas es lo complicado, no suele ser así. Lo realmente complejo es la solución a esos problemas. Por ello, cuando se habla de crisis de la democracia, crisis de valores y de pérdida de referencias puede que exista un cierto consenso en el análisis. Pero todos ellos son problemas de índole práctica para la

convivencia que se pretenden resolver con métodos etéreos, 100% teóricos: la crisis de la democracia radica en la desafección y apatía de los ciudadanos, así que la respuesta que se plantea es que dicho problema se solventa con más participación. Pues no. Porque incrementar la participación no significa resolver todos los problemas que la falta de esta supone¹⁰⁰⁸. Si se quiere solucionar el problema, este se solventa con más educación, con medidas prácticas, con más conocimiento, algo más tangible. Y a partir de ahí construir una sociedad mejor, más justa, más igualitaria, más democrática en definitiva. Se pone fin a las crisis de sentido con más y mejor educación, no esforzándose en idiotizar a la ciudadanía y luego pedirle que participe en las decisiones. Concretamos. Hay ejemplos de participación ciudadana en municipios en los que se trata de dar *chance* a los jóvenes en la vida política. Se les consulta sobre aspectos a mejorar tanto para ellos como para el conjunto de la ciudadanía. Los hay interesados, pero otros, y no son una mínima excepción, lo que piden es que haya un *Burger King* en el pueblo. ¿Por qué pasa esto si se fomenta la participación? La respuesta es muy simple: quien participa desconoce lo que es participar. No tiene consciencia de que es un elemento básico de la condición de ciudadano y que al participar refrenda su condición. Se banaliza la participación desde todos los sectores posibles de manera que cuando real y efectivamente pueden participar o no saben lo que están haciendo o no le dan la trascendencia que merece. Ese es el *quid* de la cuestión. Participar en la vida política de nuestro entorno no tiene por qué ser divertido. Participar en la vida política no es un desfile de batucadas, música a todo volumen y gritar consignas elaboradas por otros. Es ridículo siquiera imaginarlo pero en el ideario colectivo participar no es escuchar o leer opiniones ajenas durante horas, reflexionar sobre lo escuchado y llegar a una conclusión propia. No. Eso es aburrido. Son horas en las que podríamos hacer otra cosa. Y en la sociedad de la posverdad no se puede decir a la gente que haga algo aburrido. Está prohibido aburrirse puesto que tenemos infinidad de opciones de ocio y entretenimiento. No se puede perder el tiempo, porque la velocidad prima ante todo, y no podemos aburrirnos bajo ningún concepto. De manera que a los más jóvenes se les plantea la participación como un parque de bolas. Y casi podríamos decir que a los tan jóvenes. Y así entramos en la dinámica de la que alertamos sobre la posverdad participativa y de sus nefastas consecuencias sobre la democracia: la gente se aleja de los escenarios públicos y de los procesos de decisión al constatar que son largos y

¹⁰⁰⁸ Llauradó, J. M.; *Democràcia digital: informació, participació, transparència*, op. cit., p. 66.

aburridos, tediosos incluso. Participar no es una actividad divertida y al generar una sociedad en la que se envían reiterados mensajes de que hay que hacer cosas que gusten, que diviertan, llegar al éxito a través de la diversión y el entretenimiento y no a través del esfuerzo y trabajo permanente aunque se trate de acciones ingratas y momentos duros, la consecuencia es la apatía y el desarraigo hacia todo lo político. La ciudadanía tiene interés en la política, como atestiguan las encuestas, cierto, pero no se aproxima a escenarios de participación y decisión en correlación a ese interés. Y la razón es esa. No es «atractivo» destinar tiempo a algo aburrido. De ahí que digamos que el desapego hacia la democracia y sus elementos de codecisión no se solucionan con más participación, sino con más educación política y explicando su escenario real, derivado del trabajo y la reflexión.

Por todo ello consideramos a la posverdad participativa una amenaza de considerables dimensiones para la convivencia política y cívica tal y como la hemos venido entendiendo. Por eso conviene analizar con un poco más de detalle a qué nos referimos con eso de la posverdad participativa.

La posverdad participativa tiene dos vertientes: por una parte la consigna es clara, a mayor participación mayor democracia, mejores soluciones para todos y la consecución de un mundo mejor. La segunda es que para que la gente participe hay que hacer atractiva la propuesta, que la gente participe porque se divierte y entretiene, de manera que incrementará el número de ciudadanos que se acerquen a los mecanismos de participación ciudadana. Pues bien, de lo dicho, como todo lo que rodea a la política de la posverdad, es mentira su mayor parte. Es obvio que cuantos más participen mejor. Pero participar ¿cómo? ¿Y para qué?¹⁰⁰⁹ No es lo mismo participar en un proceso de urbanismo en el que se determine la construcción de un nuevo parque, o se elija sobre el destino de determinadas inversiones en un municipio, o cualquier otra cuestión que afecte a la vida diaria de la localidad para alguien que apenas reside en él que para aquellos que viven todos los días en el municipio y saben y conocen de las necesidades del pueblo. Ahora bien, ¿cómo lo solventamos? Con mayor información, salta a la vista. Todos parten de posiciones diversas de conocimiento, pero la participación no puede restringirse a aquellos más interesados en una cuestión, o a los más inteligentes, o a los más formados. Si vamos por ese camino destruimos uno de los pilares básicos de la democracia que es la igualdad. Por tanto los conocimientos sobre la cuestión tienen que

¹⁰⁰⁹ Cotta, S.; *Partecipazione: a che cosa? op. cit.*

estar lo más parejos posibles al final del proceso, para cuando se participe efectivamente en la decisión. En consecuencia, la receta de más participación para solventar todos los problemas políticos no se sostiene si no hay un profundo trabajo detrás. Eso con respecto a la primera vertiente, pero nos queda por analizar la segunda que, como no podía ser de otra manera, guarda íntima relación con la primera. La receta es que hay que hacer atractiva la participación. Hay que conseguir que la gente ocupe parte de su ocio en ejercer de ciudadano y participar activamente en las cuestiones políticas. Error. Es imposible competir con las posibilidades de ocio actuales. Muy poca parte de la población va a querer asistir o dedicar tiempo a un proceso participativo tras un largo día de trabajo y obligaciones familiares. Es de *perogrullo* que no se puede plantear la participación como una fiesta. No hay que abogar por la diversión, porque es engañar a la gente. Aquel que vaya a un proceso participativo pensando que va a divertirse y que todo aquello que proponga se va a llevar a cabo rápidamente para volver a sus quehaceres no volverá a asistir a ningún proceso participativo. En la participación lo que hay es responsabilidad. Civismo. Conocimiento y comprensión de la realidad política, fundamentalmente municipal, que es nuestro entorno más cercano, y un espíritu cívico y de empatía para con nuestros conciudadanos que nos impulsa a participar. Va en el ADN del ciudadano participar, pero no porque uno se vaya a divertir. Cada cual con sus criterios de diversión, pero escuchar un informe de viabilidad sobre la construcción de una infraestructura municipal no parece que sea el plan perfecto para una tarde. Pero la posverdad participativa consiste en eso. En decir que las elecciones son la «fiesta de la democracia». Pero ¿qué fiesta es hacer una cola un domingo y depositar el voto en una urna? ¿De verdad la gente que se abstiene de ir a votar piensa que se está perdiendo una gran fiesta? Todo es un gran absurdo porque todo se fundamenta en una gran mentira. Al fenómeno de la posverdad hay que reconocerle la audacia en transformar con una perversidad inigualable determinados conceptos. En esa lucha de conceptos aparecen otros como apatía y desafección políticas. También se subraya la falta de legitimidad de los gobernantes y que viven una realidad paralela a la de la mayoría de la población. Tal vez no se vaya desencaminado en todo ello, pero la pregunta que no se hace es si la gran mayoría de la población también vive en una realidad paralela a la efectivamente existente. Hay conceptos que son contradictorios a más no poder y pese a ello se dan por buenos. Hay desafección política, todo el mundo lo sostiene, pero las encuestas del Centro de Estudios Sociológicos no lo corroboran, y, de hecho, las televisiones están plagadas de tertulias políticas a todas horas. Es decir, los medios de comunicación

privados, cuya razón de ser es maximizar el beneficio mediante una programación que atraiga al mayor número de telespectadores posibles y con ello mayores beneficios de los ingresos por publicidad, emiten prácticamente a lo largo de toda su parrilla una información que no suscita el interés de los ciudadanos. Claro. Seguramente ocurra eso.

La participación se ha convertido en el «unicornio blanco» de la democracia. Todo aquello que tenga un halo de participación ciudadana será incuestionable, tendrá un sustento democrático de una raíz inquebrantable, lo que hará imposible que se cuestione ni un ápice de su legitimidad y valía. Nadie jamás en un ámbito público despotricará de las bondades de la participación.

En principio, fomentando la participación ciudadana estaríamos luchando contra esta cuestión inefable. Lo trágico es que no. Tal y como se enfoca la participación ciudadana lo que se trata de conseguir es perpetuar esos roles. No es casual que los días de elecciones las cadenas de televisión cubran el evento como si se tratara de la última jornada de la *Liga*. Conexiones constantes en todos los escenarios. Parece que se está cubriendo la lucha por el título, entrar en la *Champions League*, conseguir clasificarse para la *Europa League* y, por supuesto, vivir el drama del descenso. Todos los ángulos están cubiertos. El telespectador sigue con emoción el desenlace de la película que le han estado contando desde que se inició la campaña electoral. Resulta dramático seguir el reparto provisional de escaños que se superpone en la pantalla. Saber si el último diputado de Sevilla va para una u otra opción. O si una determinada agrupación política alcanzará el escaño que necesita para tener grupo parlamentario propio. Los resultados van variando, los «narradores del partido» comentan con pasión lo que sucede y el ciudadano, verdadero protagonista de lo que en realidad se está decidiendo no deja de ser un elemento pasivo observando el desenlace.

Lo cierto y lo triste es que da lo mismo el desenlace. Tal y como está organizado todo, el único momento en el que tuvo incidencia en aquello quedó atrás, justo en el instante en el que depositó en la urna su voto. Esa idea es la que sostenía Rousseau en *El Contrato Social*: «el pueblo se cree libre, pero se engaña extraordinariamente, pues lo es solo al elegir sus diputados; una vez elegidos, vuelve a la servidumbre y queda anulado»¹⁰¹⁰. Es un lugar común decir que en las comparecencias de la noche electoral todos han ganado. Pero no por ello resulta ser menos cierto. Ya hemos indicado que cada signo político valorará los resultados y mandará un mensaje a su electorado para

¹⁰¹⁰ Rousseau, J. J.; *El contrato social* (J. Carrier Vélez, Trad.), op. cit., p. 102.

sustentar la idea de que su voto ha sido muy importante. Se puede haber subido en votos o en escaños, se puede haber ganado en las ciudades de mayor población, o en el ámbito rural. O ser primera fuerza en Las Palmas de Gran Canaria. O en Minglanilla. Da lo mismo. Aquello que se diga será el argumento de autoridad para su «hinchada». En la próxima tertulia política se repetirá como un mantra la consigna que se proyecte la noche electoral. Y ello con la esperanza de que cale entre los suyos esta argumentación. Entre los suyos solo, obviamente. Los demás estarán demasiado ocupados como para escuchar esos argumentos puesto que solo estarán pendientes de los suyos propios, de los de su «equipo».

Con este panorama resulta descorazonador trabajar y profundizar en cualquier ámbito que fomente y refuerce la participación ciudadana. Hay tantos frentes de ataque para polarizar, para separar, para enfrentar a los ciudadanos que cuando se escuchan voces a favor de la participación ciudadana, de profundizar en la democracia con procesos participativos conviene, cuando menos, sospechar.

7.5. Posverdad y relato

El concepto de relato está de moda. Suele ocurrir que con el uso habitual, fundamentalmente en medios de comunicación, aparezcan nuevas expresiones o se les dé nuevo contenido a expresiones ya existentes. Algunas de ellas aparecen en el ámbito político y social como hemos destacado con el término posverdad. Los ha habido anteriores que también tuvieron su gran momento, aunque algunos han pasado a un segundo plano. Hace no tanto tiempo las situaciones no se dejaban aparcadas o en pausa, se dejaban en *standby*. Y por supuesto ya no se llevan a cabo políticas públicas, nada de eso, desde hace un tiempo se implementan. Y qué decir de aquellos acontecimientos que implican una disrupción...

En todo caso, más allá de adornar con un término técnico algo bastante simple de explicar con palabras ya existentes lo que se pretende es un giro en cuanto a la concepción de algo. Si hablamos del ámbito de la posverdad claramente lo que se pretende es retorcer una situación con parte o apariencia de verdad para intercalar un mensaje, mayoritariamente falso. Es decir, siempre va a haber palabras de moda en el habla diario, el problema se da cuando esas palabras tienen un trasfondo tan negativo como el que nos ocupa: el relato. De hecho este concepto es bastante simple. El relato es

un cuento breve. Se cuenta algo que ha sucedido en forma breve y clara. En el entramado político se traduce como que cada uno cuenta su «verdad» con aspiraciones de que sea absoluta. Pugnan diversas versiones sobre un mismo hecho con aspiraciones de triunfar sobre el imaginario colectivo de la ciudadanía. En referencia a ello Arias Maldonado sostiene que

«...en una sociedad democrática donde la recepción y emisión de información ocupa un papel central, el conflicto político es ante todo una lucha por conquistar las percepciones del público, imponiendo los marcos que más nos convienen o aquellos que metaforizan más eficazmente nuestra visión de las cosas. Esto implica que la política puede entenderse también como una empresa perceptiva que no cesa de producir reconfiguraciones de aquello que es dado a nuestra sensibilidad»¹⁰¹¹.

En consecuencia, la política moderna podría reducirse a la lucha por consolidar un relato. Esto es alarmante desde el punto de vista democrático puesto que va más allá de defender una determinada ideología o de propugnar valores en los que se crea que se puede fundamentar una mejor convivencia. Esa fase está superada. Lo que se pretende con la imposición del relato es una suerte de reconfiguración histórica de los hechos. Crear una realidad paralela. Ya Ricoeur advertía de «las complejas relaciones que existen entre el relato verdadero y el de ficción»¹⁰¹². Con esta nueva configuración lo que se pretende es transmitir a la ciudadanía que se han producido unos hechos de una determinada manera y sobre esa construcción formar opinión y recabar adhesiones. Es insostenible puesto que si procede, se mentirá. Si procede se tergiversarán hechos verdaderamente ocurridos, pero subrayando y remarcando únicamente aquello que interesa a la formación del relato. Se trata de construir una cosmovisión ajena a la realidad. Y para ello no se escatima en artificios y confusiones premeditadas. O bien se reescribe la historia para fabricar desde ahí una realidad que nunca existió o bien se da la vuelta a los hechos actuales, en ocasiones dando giros a la realidad que ofenden a la inteligencia. Es una manipulación sin límites. Para recabar la mayor adhesión de ciudadanos a una determinada opción o causa política se opta por crear otra realidad.

La irrupción del manejo de conceptos como el de relato lo que generan es una pretensión contraria a cualquier sistema democrático y que respete a la dignidad

¹⁰¹¹ Arias Maldonado, M.; *La democracia sentimental: Política y emociones en el siglo XXI*, op. cit., p. 84.

¹⁰¹² Ricoeur, P.; *Historia y narratividad*, Paidós, ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1999, p. 181.

humana. Porque se atenta frontalmente contra la libre visión de la realidad. Fomenta una suerte de adoctrinamiento que es inadmisibile. La democracia no puede basarse en tratar de convencer a la ciudadanía sobre la veracidad o no de los hechos. Se parte de la base de que se tiene que transmitir, por lo menos, algo que se ajuste a la realidad y, tras su estudio, fomentar y promover las ideas que cada uno defienda sobre el modo de hacer mejor esa realidad. Eso es democrático. Sobre unos hechos defender unas ideas, pero no jugar con los hechos.

«La democracia no deriva del convencimiento de que nada es verdad ni mentira. La democracia se presenta como la fórmula de gobierno más verdaderamente adecuada a la dignidad humana. La dignidad humana excluye que pueda prescindirse de la libre participación del ciudadano»¹⁰¹³.

Por todo ello consideramos que el concepto de relato que ha ido apareciendo progresivamente en los últimos tiempos en los medios de comunicación y en el escenario político es profundamente peligroso para la democracia. Y aunque se dice que las mentiras tienen las patas muy cortas, cuando se plantea la cuestión del relato «lo que se propone como verdad tiene cojera de nacimiento»¹⁰¹⁴. De ahí que quepa advertir del trasfondo del concepto y lo altamente nocivo que es jugar y alterar los hechos puesto que aquellos que asuman un relato pensando que creen en algo como real, tarde o temprano, serán fruto o de los fanatismos irracionales o de una profunda frustración. A corto plazo puede resultar provechoso para aquel que juega con estos criterios, pero el desenlace no parece nada bueno puesto que aquel que fundamente sus posicionamientos políticos en una mentira acabará revolviéndose contra aquellos que le mintieron (frustración) o bien contra aquellos que le indican el engaño sufrido (fanatismo irracional). Cualquiera de las consecuencias es nefasta y genera un peligro real contra las estructuras democráticas y de convivencia pacífica.

¹⁰¹³ Ollero, A.; “Tolerancia e interculturalismo”, en Á. Aparisi Miralles y M. Díaz de Terán (coords.), *Pluralismo cultural y democracia*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2009, p. 23.

¹⁰¹⁴ Estrella Pavo, B.; *Loa a la vieja pizarra*, Fundación Emmanuel Mounier, Madrid, 2014, p. 62.

CAPÍTULO VIII. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (II): SU RELACIÓN CON LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA SOCIEDAD

El ámbito local se configura como el contrapeso político necesario a la globalización a la que estamos asistiendo hoy en día. La conservación de la identidad local es una necesidad esencial en este mundo globalizado como elemento corrector frente a los procesos de pérdida de identidad y de alejamiento de las instancias de decisión económicas y políticas de los ciudadanos. Por ello, la participación tiene que emerger como una forma de lograr una mayor integración y cohesión sociales y servir como escuela de ciudadanía, profundizando la democracia para hacerla no solo formal y representativa, sino también real y participativa, evitando la apatía y el individualismo radical¹⁰¹⁵. Porque la democracia, como indica el profesor Vidal Gil, es una exigencia ética, pública y pluralista, irrenunciable, de la dignidad, la libertad y la igualdad del sujeto, y exige el reconocimiento de la igualdad en la diferencia y su articulación jurídica no en los términos débiles de tolerancia, paternalismo o concesión, sino en los términos jurídicos y políticos que comportan el reconocimiento de derechos y deberes

¹⁰¹⁵ Rodríguez-Arana, J.; “La transparencia en los gobiernos y las administraciones locales (propuestas de implementación)”, *op. cit.*, p. 339.

correlativos y no solo recíprocos¹⁰¹⁶. La democracia, como ejercicio de la voluntad política, exige de la participación, de la crítica, del debate, del pluralismo¹⁰¹⁷. En consecuencia, los sistemas democráticos no solo exigen una participación activa y responsable, sino una renuncia consciente y libre al propio interés egoísta para situarse en el interés del otro y propugnar la realización de los derechos sin los cuales la libertad, la igualdad y la solidaridad se quedan en meras declaraciones carentes y huecas de significado¹⁰¹⁸.

Por todo ello, la participación ciudadana se muestra, aún más si cabe, como un elemento básico para cualquier sociedad democrática, cosa que lleva siendo desde los orígenes de los sistemas democráticos mismos. Pero esa constatación de que la participación ciudadana implica una base sólida sobre la que construir las sociedades democráticas debe ir adaptándose a los elementos novedosos que van surgiendo. De ahí que hayamos estudiado en profundidad el efecto de las nuevas tecnologías en los procesos participativos y la influencia que tienen conceptos de rabiosa actualidad como la posverdad. Otra característica fundamental de nuestro tiempo es la incidencia de la denominada «economía colaborativa»¹⁰¹⁹, que ha impactado fuertemente en todas las organizaciones sociales tradicionales¹⁰²⁰. Las consecuencias de este tipo de fenómenos se observan en nuestro día a día y tienen una incidencia mayor que otros muchos fenómenos desarrollados en el pasado.

El propósito de las siguientes páginas será, entre otros objetivos, evaluar los modos en que afectan a la participación ciudadana esos nuevos elementos en la organización social de las democracias actuales. Y es que, no solo se ha producido un cambio político con la ampliación del ámbito temático, en cuanto que se incorporan de manera incesante nuevos temas a las agendas públicas que con anterioridad no se encontraban incluidas, o

¹⁰¹⁶ Vidal Gil, E.; *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 125.

¹⁰¹⁷ García Santesmases, A.; *Ética, política y utopía*, op. cit., p. 117.

¹⁰¹⁸ Vidal Gil, E.; *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento español*, op. cit., p. 125.

¹⁰¹⁹ La economía colaborativa es el conjunto de relaciones entre agentes, articuladas generalmente mediante plataformas digitales de carácter social, para proveer, obtener, conceder o compartir el acceso a bienes y servicios que normalmente están infrautilizados. El profesor Robles cataloga en tres apartados a esos agentes: el primero es un grupo formado por los proveedores de bienes o servicios que pueden ser particulares o profesionales; el segundo son los consumidores o usuarios de esos productos; y el tercero serían las propias empresas que funcionan como plataformas, facilitando la relación entre los dos primeros grupos (Robles, A.; “El poder de mercado de las plataformas colaborativas”, en S. Rodríguez Marín y A. Muñoz García (coords.), *Aspectos legales de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales*, Wolters Kluwer España, Las Rozas (Madrid), 2018, p. 103.).

¹⁰²⁰ Rodríguez Martínez, I.; “Marco legal del servicio de mediación electrónica de las plataformas colaborativas”, en A. Boix, A. M. De la Encarnación y G. Doménech Pascual (eds.), *La regulación del transporte colaborativo*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2017, p.184.

bien, se añaden por necesidades de los mismos cambios sociales y tecnológicos que emergen a una velocidad de «vértigo»¹⁰²¹, sino que la misma sociedad ha devenido en una realidad dinámica y cambiante, especialmente en el ámbito local. Todas las novedades y experiencias que se van incorporando inciden directamente en el escenario de los municipios, proyectándose posteriormente a ámbitos más globales. Y ello sucede tanto en localidades con pocos habitantes, como en municipios de grandes dimensiones y población.

Los grandes municipios se suelen subdividir en barrios y vecindarios para hacer factibles las bondades de la participación en el ámbito local. Ahora bien, esos municipios de gran envergadura reciben unos problemas diferenciados, los cuales pueden suponer un riesgo para la democracia y el desarrollo de escenarios participativos. Así, entre los problemas que detectamos para impedir el desarrollo normal de los procesos participativos en grandes municipios destacamos la *gentrificación* y la *turistización*.

Por su parte, los municipios con poca población también se ven aquejados por circunstancias que merman las capacidades democráticas de las EELL. Destacamos la despoblación rural por encima de todas ellas.

Y a ambas categorías de municipios les afectan otros fenómenos crecientes como la inmigración, siendo la participación en cuestiones políticas del entorno más cercano, el ámbito local, una herramienta inmejorable para la adaptación e integración de los ciudadanos inmigrantes en los municipios en los que se instalen.

8.1. Gentrificación

Hay que poner en relación la participación ciudadana en el ámbito local con la realidad de nuestro tiempo. Hemos indicado el origen de la democracia, lo que se ha entendido por participación ciudadana desde sus orígenes y como fue evolucionando el término con las diferentes cosmovisiones que se fueron sucediendo. También hemos introducido la cuestión de los avances tecnológicos y como afectan, y van a afectar, en un futuro a lo que entendemos por democracia y a los elementos de la participación. Ahora bien, todos esos cambios, esos parámetros que se van introduciendo y que

¹⁰²¹ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 101.

afectan a todo lo humano, a todo lo político, y que inciden directamente en el modo de organizarnos en cuanto sociedad tienen repercusiones inmediatas en el desarrollo democrático. Y solo basta con observar la realidad para ver que estos cambios se suceden constantemente porque en las «sociedades complejas actuales ya no hay una relación directa y unívoca entre comunidad y territorio. El barrio, el vecindario, ya no son necesariamente una forma de agrupación natural»¹⁰²².

El primer elemento a destacar es la *gentrificación*, que Aznar Traval define como un proceso urbano por el cual un barrio o zona de la ciudad, tradicionalmente habitado por clases populares, paulatinamente se va deteriorando, abarata su precio tanto en alquiler como en compra y comienza a poblarse por personas migrantes y otros pobladores no tradicionales, sufriendo una cierta degradación, perdiendo su atractivo. En un determinado momento, ese barrio o zona comienza a ser poblado por jóvenes, artistas y otras minorías que, junto a una intervención pública para mejorar la habitabilidad del barrio, lo revitalizan aumentando su atractivo y el precio de la vivienda, atrayendo entonces a habitantes de mayor poder adquisitivo que los habitantes previos hasta tal punto que se hace inasumible y expulsa a los vecinos tradicionales del barrio o zona¹⁰²³. Así, por *gentrificación* se entiende el proceso de revalorización de un barrio, normalmente de clase obrera y céntrico, que se ve desplazado por población de mayor nivel adquisitivo. En consecuencia, una población asentada tradicionalmente en un lugar de un municipio, pero con bajos recursos económicos, se ve expulsada de su lugar de residencia por otro estrato social con mayor capacidad económica. Ello genera una subida de los precios de venta y alquiler, no solo de las viviendas, sino también de los negocios tradicionales que vertebran la realidad social del barrio o zona en cuestión. Las tiendas y negocios se ven obligados a trasladarse o cerrar.

Este fenómeno se está produciendo especialmente en los últimos años y hace insostenible la vida en el centro de las ciudades para muchas personas que han vivido durante muchos años, incluso varias generaciones, en esas zonas. Así, la *gentrificación* produce la creación y, sobre todo, destrucción de comunidades¹⁰²⁴.

¹⁰²² Grau, A., Soria, E., Martín Cubas, J. y Montalbá, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, op. cit., p. 34.

¹⁰²³ Aznar Traval, A.; *Economía colaborativa, alojamiento y transporte*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2017, p. 48.

¹⁰²⁴ García Herrera, L. M. y Sabaté Bel, F.; *Neil Smith: gentrificación urbana y desarrollo desigual*, Icaria, Barcelona, 2015, p. 78.

La *gentrificación* constituye un movimiento de retorno a la ciudad, aunque este no es de las personas sino del capital¹⁰²⁵. Con ello somos testigos de una reestructuración esencial del espacio urbano en los municipios con mayor proyección económica. Se atrae a especuladores que adquieren bloques de pisos y los alquilan por un precio más elevado e, incluso, se utilizan para fenómenos como el turismo que a continuación trataremos más en profundidad.

La conclusión de todo ello es que la consideración de barrio, de comunidad, inserta en determinadas zonas de los municipios languidece hasta morir. Se impersonalizan zonas residenciales que tradicionalmente tenían un fuerte componente grupal y reivindicativo. Se destruyen las redes de contacto directo mediante el comercio y se separa a personas que se conocen de toda la vida y para las que resulta mucho más sencillo colaborar y participar en el ámbito político.

El profesor Saraceni concluye de esta situación que «las ciudades están cada vez más pobladas, pero los ciudadanos están en peligro de desaparecer, ya que ya no tienen lugares adecuados para reunirse, dialogar y confrontarse»¹⁰²⁶. Se disuelven las relaciones interpersonales dificultando sobremanera la irrupción de iniciativas ciudadanas, de reclamaciones conjuntas ante los poderes públicos. En definitiva se erosionan de tal manera las posibilidades de colaboración y participación colectiva que se hiere de gravedad cualquier atisbo de movimiento político participativo. Como piezas de dominó (de forma sistémica se dice ahora) van cayendo uno tras otro los barrios más tradicionales de los municipios hasta erradicar cualquier posibilidad de acción conjunta y de sentimiento de colectividad entre los nuevos residentes, todos completos desconocidos entre sí.

Al eliminar los comercios de proximidad de la zona por otros de mayor calado internacional, también se destruyen las posibilidades de entablar nuevas redes ciudadanas y ámbitos de colaboración, por lo que el ciudadano se siente aislado e incapaz de realizar acciones colectivas para la mejora del entorno, puesto que el entorno deja de tener la influencia e importancia que sí adquiere entre los residentes antiguos de la zona.

¹⁰²⁵ García Herrera, L. M. y Sabaté Bel, F.; *Neil Smith: gentrificación urbana y desarrollo desigual*, op. cit., p. 110.

¹⁰²⁶ Saraceni, G.; *Città e cittadini: dalla polis greca alla metropoli post-moderna*, op. cit., p. 29.

8.2. Turistización

De la mano de la *gentrificación* se ha dado un proceso que recibe por nombre la *turistización* de las ciudades. Son muchos los problemas que está generando la cultura del alojamiento colaborativo y el cambio de concepción del fenómeno del alquiler que implica en el sector económico la aparición de plataformas como *AirBnb*, *Homeaway* y similares¹⁰²⁷. Estas plataformas digitales realizan la función de poner en contacto a oferentes de alojamiento con demandantes del mismo, habitualmente para la actividad turística¹⁰²⁸. Pero con ello no solo se produce un efecto económico y un cambio de marco conceptual, sino que conlleva una modificación política de la cuestión pública y de la corresponsabilidad sobre nuestro entorno. ¿Por qué? Porque se trata de un fenómeno que está cambiando a toda velocidad el corazón de las grandes ciudades, pero que ya no afecta únicamente a los vecinos del centro. Todos aquellos que deciden abandonarlo —bien por los precios, bien porque los vecindarios se han convertido en espacios hostiles para el día a día— desplazan la presión a otras zonas, aumentando los precios y contribuyendo a acelerar la espectacular escalada que se está produciendo en el mercado de alquiler, debido, entre otros factores, a la escasez de oferta y la recuperación económica.

Es un procedimiento gradual. Primero el de *gentrificación*, ese aburguesamiento de las zonas que encarece la vida en general en determinadas zonas y cuyo resultado es expulsar poco a poco a los antiguos lugareños y los negocios tradicionales por otros más modernos y caros. Y después el de la *turistización*, de la mano de plataformas como *Airbnb* y otras similares que convierten los entornos residenciales en una competición de hostales y pisos turísticos. Se genera un entorno de ruidos y suciedad, y se produce la conversión del barrio en un verdadero parque temático para turistas.

El alojamiento colaborativo que conlleva esta *turistización* consiste en la comercialización de estancias en viviendas a través de plataformas digitales¹⁰²⁹. Y es que la alta rentabilidad y los enormes incentivos económicos de destinar un inmueble a

¹⁰²⁷ De la Encarnación, A. M.; Alojamiento colaborativo, viviendas de uso turístico y plataformas virtuales, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 5, 2016.

¹⁰²⁸ Rodríguez, F.; “Aspectos no jurídicos de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales”, en S. Rodríguez Marín y A. Muñoz García (coords.), *Aspectos legales de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales*, Wolters Kluwer España, Las Rozas (Madrid), 2018, p. 23.

¹⁰²⁹ Franch Fluxà, J.; “Las comunidades autónomas ante el alojamiento colaborativo”, en S. Rodríguez Marín y A. Muñoz García (coords.), *Aspectos legales de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales*, Wolters Kluwer España, Las Rozas (Madrid), 2018, pp. 221-229.

ser alquilado a través de Internet por días o semanas con respecto al alquiler convencional por años está indudablemente contribuyendo a aumentar y acelerar estos procesos, reduciendo la cantidad de pisos en alquiler y para locales¹⁰³⁰. No vamos a analizar las consecuencias jurídicas y el modo de regulación debido a que el contexto de este trabajo no es propicio para ello¹⁰³¹. Así que nuestra reflexión se basará en la vertiente política. ¿Qué consecuencias políticas tiene este fenómeno? El primero y principal es que se destruye, aún más si cabe, el sentimiento de colectividad. El turista no se va a preocupar en absoluto de los servicios disponibles en el barrio, de su conexión con otras zonas del municipio ni por el número de parques que se planteen en la zona. Se genera un espacio de disfrute para el ocio del turista y su comunicación con otras zonas habilitadas especialmente para ellos, pero el barrio no prospera en ningún caso. La subida de precios desborda las posibilidades de los residentes habituales obligándoles a marcharse a otras zonas más económicas y los que se sostienen en la zona pierden capacidad reivindicativa conforme disminuye el número de ciudadanos que viven de manera estable en el barrio. La conclusión es que la participación ciudadana en el entorno desaparece. No tienen razón de ser las asambleas ni reuniones para discutir y deliberar acerca de lo que necesita el barrio y de las mejoras que se pueden plantear al gobierno local por la sencilla razón de que el número de afectados mengua progresivamente. Desaparece el sentido colectivo que se había ido construyendo durante décadas y desnaturaliza la acción política en el entorno de acción por antonomasia: el ámbito local.

8.3. Despoblación rural

Si algo de lo expuesto hasta el momento implica poca discusión es el hecho de que la escena municipal, el ámbito local, reúne una serie de características óptimas para el desarrollo de actividades participativas, que el entorno más próximo del ciudadano, el municipio en el que reside, es la plataforma básica de intercambio y aportación de ideas acerca de lo común. Así, ese entorno democrático privilegiado que es la realidad más próxima de las personas y que se circunscribe a la vida local de los ciudadanos a veces

¹⁰³⁰ Aznar Traval, A.; *Economía colaborativa, alojamiento y transporte*, op. cit., pp. 48-49.

¹⁰³¹ Si se quiere profundizar en esta cuestión puede consultarse: Rodríguez Marín S. y Muñoz García A. (coords.), *Aspectos legales de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales*, Wolters Kluwer España, Las Rozas (Madrid), 2018.

debe acotarse mediante barrios y/o distritos cuando el municipio comprende una dimensión que desnaturaliza las condiciones óptimas ampliamente desarrolladas en el presente trabajo. Así, en los municipios de menor dimensión en el que el sentimiento de colectividad está fuertemente instaurado y en el que los ciudadanos no solo se reconocen entre iguales en los escenarios públicos, sino que efectivamente se conocen entre ellos, las posibilidades participativas se multiplican.

Ahora bien, para que todo ello se dé es necesario un elemento fundamental, que por su naturaleza es obvio, la existencia de personas agrupadas. El motivo por el que reseñamos ese principio básico es que se está produciendo desde hace décadas un vaciamiento progresivo de determinados municipios del ámbito rural¹⁰³², proveyendo de más ciudadanos a las ya de por sí saturadas grandes ciudades. Los datos que tenemos actualmente parecen indicar que «en 2030 más del 60% de la población mundial residirá en una metrópolis. Incluso si no quisiéramos arriesgar un pronóstico para el futuro, las encuestas demográficas actuales nos permiten hacerlo»¹⁰³³. Y aunque en los grandes municipios se producen dinámicas participativas y sentimientos de pertenencia al barrio o distrito, lo cierto es que en cómputos generales la pérdida de población, especialmente la más joven, socava fuertemente el espíritu participativo de los municipios que sufren esa «sangría» de pérdida de habitantes.

Queremos poner de relieve en este estudio la importancia negativa de este hecho en la medida en que se van minando las modalidades participativas que pueden existir en entornos más cercanos por aquellas más estandarizadas de las grandes urbes. Y pese a que hemos desarrollado ampliamente las posibilidades participativas de las grandes ciudades no hay que soslayar que en los escenarios más próximos pueden establecerse dinámicas participativas mucho menos impersonales y de sentimiento de pertenencia e importancia dentro de la colectividad, siendo el ámbito rural probablemente el paradigma de tales características.

La búsqueda de empleo empuja a los más jóvenes a trasladar su domicilio a aquellos lares en los que pueden tener mayor éxito en su futuro profesional. Ahora bien, si hemos destacado la cuestión medioambiental como un elemento crucial entre las dinámicas participativas, el hecho de aglutinar a la población en grandes ciudades solo produce un efecto negativo en la incidencia en la naturaleza, así como la despoblación de los

¹⁰³² Moreno González, G.; “España, cuestión de integración constitucional”, en L. Estupiñán Achury, G. Moreno González y A. Montiel Márquez (coords.), *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, 2018, pp. 81-103.

¹⁰³³ Saraceni, G.; *Città e cittadini: dalla polis greca alla metropoli post-moderna*, *op. cit.*, p. 27.

entornos rurales no solo implica un retroceso en su avance económico y social, sino que supone un problema añadido en el objetivo de consolidar políticas de mantenimiento y mejora de entornos naturales.

Con todo ello queremos transmitir la idea de que generar mecanismos que ayuden al medioambiente es un objetivo loable, pero la mayor incidencia de estas iniciativas en lugares más próximos a la naturaleza las hace más efectivas. Suena contradictorio generar una economía y, en general, unos modos de vida en los que en pocos kilómetros se concentran población, recursos y empleo, con la contaminación de todo tipo que ello implica y el consiguiente daño a la naturaleza, cuando un método mucho más eficaz, y con mayores posibilidades también participativas, es propiciar entornos rurales en los que exista un «futuro».

Valgan estas líneas como reflexión acerca del mundo que se quiere dejar a las siguientes generaciones. Si se despuebla todo lo rural y se fomenta una cultura basada en la adoración de lo monetario y los avances tecnológicos, de nada sirve propiciar dinámicas participativas y de cuidado del medioambiente.

Fomentar una mayor democracia y una ciudadanía más participativa tiene mucho que ver con generar entornos sostenibles y de equilibrio. Desequilibrar desde lo económico toda la cuestión vital y política de las personas es irreparable. Mandar mensajes de concienciación de participación en democracia y de respeto al medioambiente desde estructuras basadas en lo crematístico, que aglutinan recursos y se dirigen a una ciudadanía tan amplia a la que es imposible dar voz, resulta contradictorio. Por ello consideramos que políticas de freno de esta despoblación, en las que prime la sostenibilidad, escuchar a los ciudadanos y que su voz tenga incidencia en la realidad política y en la que el cuidado del medioambiente sea una cuestión fundamental revierte en una más y mejor democracia. Cabe, por tanto, replantear ciertos planteamientos socioeconómicos y de concepción de la democracia para garantizar un futuro a efectos globales. Es por ello necesaria la preservación y mantenimiento de los municipios rurales para que desarrollen su vida basada en criterios democráticos, participativos y de cuidado y respeto de los entornos naturales. La otra opción conduce directamente al colapso democrático, a la apatía por entenderse el ciudadano disuelto entre la inmensidad, así como al deterioro progresivo del entorno que nos permite vivir, el medioambiente.

8.4. Inmigración

Mediante la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, se fija, entre otros objetivos y metas, que se debe potenciar y promover la inclusión social, económica y también la política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. Por tanto, debemos partir de la base de que la participación política de las personas inmigrantes constituye una parte fundamental en las políticas de inmigración puesto que sin ello no se puede aspirar a la integración política y, en consecuencia, no hay sentimiento de identidad ni pertenencia¹⁰³⁴. Las ciudades representan una comunidad y no una mera yuxtaposición de diferentes grupos étnicos¹⁰³⁵. Y, precisamente, hay que tener en cuenta que «la integración de las personas inmigrantes, como elemento imprescindible de toda política migratoria, debería ser una realidad o al menos un objetivo persistente»¹⁰³⁶.

Desde el punto de vista normativo, los derechos de participación política de los extranjeros se recogen en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LODYLE)¹⁰³⁷. De acuerdo con lo establecido en el artículo 13.2 CE y a la concreción legal que del mismo realiza el artículo 6.1 LODYLE, los extranjeros residentes en España pueden ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, según lo que se establezca por ley o tratado. Así, el artículo 6 LODYLE tras la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de

¹⁰³⁴ De Lucas, J.; “Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración”, en VVAA, *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Bilbao, Eurobask, 2012, p. 35.

¹⁰³⁵ Amato Mangiameli, A.; Diritti dell'uomo e diritti del cittadino. Spunti, appunti, *Paradoxa*, 6, 2 aprile-giugno, 2012, pp. 12-23.

¹⁰³⁶ Solanes Corella, Á.; Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 14, 2006, p. 1.

¹⁰³⁷ Artículo 6. LODYLE. Participación pública.

1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.
2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.
3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos.
4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.

diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reitera lo ya establecido en el artículo 18 de la LRBRL, al señalar que los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos en la misma, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa. Estos derechos se concretan en la posibilidad de audiencia en los asuntos que sean de su interés, y más en concreto en la información pública y de audiencia cuando se tramiten ordenanzas o reglamentos municipales que incidan en un colectivo determinado¹⁰³⁸. En consecuencia, como indican Ruiz-Rico y Castel Gayán¹⁰³⁹, cabe indicar que los inmigrantes que hayan adquirido la condición de ciudadanos pueden ser titulares del derecho constitucional a participar en los asuntos públicos al desplazarse el criterio de nacionalidad por el de vecindad civil. Si bien la jurisprudencia constitucional imposibilita que los inmigrantes residentes legales puedan ser titulares del derecho fundamental a participar al no formar parte del cuerpo electoral, excepcionalmente, el TC admite la posibilidad de que el derecho otorgado a los ciudadanos se extienda también a quienes no lo son¹⁰⁴⁰.

La inclusión en el proceso participativo de sectores sociales marginados es un gran potencial de las prácticas participativas, imprescindible para la ampliación de los derechos políticos. Así, el impacto será más visible cuando se empleen esfuerzos para que los inmigrantes se impliquen en mecanismos de participación llevados a cabo para toda la sociedad¹⁰⁴¹.

No debemos impedir que personas y culturas extranjeras ingresen a nuestras ciudades porque no es conveniente para nosotros: «necesitamos comunicarnos con países distantes para seguir siendo viables y activos en un mundo de millones de redes»¹⁰⁴². La participación se encuentra profundamente vinculada con el desarrollo humano, sostenible y social siendo una de las claves en las que se sustentan las políticas sociales

¹⁰³⁸ Solanes Corella, Á., y La Spina, E.; Construyendo ciudadanía inclusiva y movimientos sociales de participación desde España e Italia: una perspectiva comparada, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVIII, 144, 2015, pp. 1119-1154.

¹⁰³⁹ Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, S.; El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁴⁰ Pleno. Declaración de 1 de julio de 1992. Requerimiento 1.236/1992 del Gobierno de la Nación en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la C.E. y el art. 8 B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del art. G B, 10, del Tratado de la Unión Europea.

¹⁰⁴¹ Parés, M. y Resende, P.; “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”, *op. cit.*, pp. 92-93.

¹⁰⁴² Saraceni, G.; Città e cittadini: dalla polis greca alla metropoli post-moderna, *op. cit.*, p. 29.

vinculadas con la integración social. Y para ello debe apostarse por una noción de comunidad política, una democracia inclusiva, plural, consociativa e igualitaria. Una democracia basada, a su vez, en una noción de ciudadanía abierta, diferenciada, e integradora¹⁰⁴³. Porque el carácter interdependiente de los problemas y actores conlleva superar modelos clásicos de intervención basados en programaciones segmentadas y unidireccionales, siendo conveniente reconocer, aceptar e integrar la complejidad como un elemento intrínseco del proceso de intervención social, articulando sistemas inclusivos de participación de los diferentes actores en el marco de las redes locales¹⁰⁴⁴.

El fenómeno migratorio va unido a la propia esencia de la integración, que comienza en los ámbitos de contacto más cercanos, como los municipios¹⁰⁴⁵. Y la participación solo es efectiva si es una participación de todos, por lo que la inclusión de las personas inmigrantes en las dinámicas participativas locales nutre y mejora la realidad democrática de los municipios. Posibilita la entrada de nuevas perspectivas y la detección de problemas que los ciudadanos más veteranos no ven debido a la coexistencia con ellos desde mucho tiempo. De ahí que los mecanismos de la democracia participativa adquieran una especial importancia en relación a los inmigrantes al tener estos sumamente limitado el derecho de participación política - cuando no carecen de él-. En esta línea se sostiene que las deficiencias de legitimidad democrática «se manifiestan cuando el conjunto de participantes en las decisiones públicas no coincide con el de los afectados por éstas»¹⁰⁴⁶. En consecuencia, los mecanismos de la democracia participativa serían para ellos de una utilidad especial para, mediante los mismos, tomar parte en la vida política de su comunidad¹⁰⁴⁷, motivo por el que, incluso, se plantea una reforma constitucional sobre la base de que la democracia en los Estados modernos requiere la participación política de las personas inmigrantes con residencia estable en España y que ésta es imprescindible si se quiere potenciar una política de integración coherente¹⁰⁴⁸.

¹⁰⁴³ De Lucas, J.; Globalización, migraciones y derechos humanos. La inmigración como res política, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 10, 2004.

¹⁰⁴⁴ Pastor Seller, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 51.

¹⁰⁴⁵ Solanes Corella, Á.; Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación, *op. cit.*, pp. 4-5.

¹⁰⁴⁶ Solanes Corella, Á.; La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate, *Derechos y Libertades*, 18, Época II, enero 2008, p. 70.

¹⁰⁴⁷ Balaguer Callejón, F.; Cámara Villar, G.; López Aguilar, J. F.; Balaguer Callejón, M. L. y Montilla Martos, J. A.; *Manual de Derecho Constitucional*, vol. II, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2007.

¹⁰⁴⁸ Solanes Corella, Á.; “Inmigración, derechos y exclusión”, en A. Izquierdo Escribano (coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA: Cáritas Española, Colección Estudios 25, 2008, 77-152.

CONCLUSIONES

1. Para mejorar la democracia se requiere de una participación ciudadana responsable y efectiva, alejada de proyecciones fruto de la fantasía que no tienen ninguna aplicación práctica. Las soluciones fáciles a los problemas complicados no existen, por lo que los procesos participativos serán conducentes a una mejora democrática si se parte de unas propuestas realistas en las que la responsabilidad para con los demás es una pieza clave sobre la que articular y vertebrar las sociedades. La mejora democrática vendrá de la mano de una más y mejor participación, proyectada desde los escenarios locales, pero sin pretensiones grandilocuentes ni mejoras sustanciales a corto plazo. Educar en la participación es el primer paso para mejorar la democracia. Sentirse parte de un colectivo que aspira a proyectar una mejora global es sin duda otro paso considerable. Y todo ello con la adaptación necesaria que requieren los elementos que van incorporándose a la vida de las personas, sean las nuevas tecnologías, sean los cambios sociales derivados de la globalización y el movimiento constante de ciudadanos.

2. Se deben crear condiciones y espacios de participación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales a partir de la confirmación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional local. Es fundamental en estos planteamientos que los gobiernos locales conozcan las inquietudes de los ciudadanos. Son múltiples los procedimientos que pueden llevarse a cabo a nivel grupal, pero también a nivel individual para estar al tanto del sentir de la ciudadanía. Por ejemplo, en una legislatura de cuatro años, si contabilizamos el número de viviendas de un municipio estimando una media de 4 habitantes por casa, y teniendo en cuenta que el equipo de gobierno formado por el alcalde y los concejales es bastante amplio, qué impide que en esos cuatro años todos los ciudadanos sean citados al ayuntamiento (la casa del pueblo, de los ciudadanos) y transmitir de manera directa y sin intermediarios sus preocupaciones y sugerencias para mejorar el gobierno y convivencia del municipio. Una charla de media hora diaria con los ciudadanos durante cuatro años da para tener una información directa y sin filtros de lo que quiere la ciudadanía de sus gobernantes. Ello supondría un ahorro considerable de encuestas y estudios encargados, con tan solo dedicar media hora o una hora diaria dentro de su labor como ediles en el ayuntamiento. Esto es solo una propuesta para mejorar el acceso de la ciudadanía a la toma de decisiones públicas y que no requiere de unos grandes costes llevarla a cabo: solo voluntad política de los gobernantes y deseo de participación por parte de los gobernados. Tan solo es una muestra de lo que podría plantearse, pero lo que sí es manifiesto es que se puede afirmar que el contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar y democratizar la democracia con simples ejemplos como el expuesto. No puede depositarse toda la relación política con la ciudadanía en el mero contacto electoral.

3. La cuestión participativa no se propicia solo con la producción de una mayor cantidad de normativa. Las leyes sobre participación y los documentos jurídicos de todo tipo son efectivos si ellos mismos no contemplan escapatorias legales a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La concepción de la participación como una *moda* lleva a la imitación legislativa de otras entidades administrativas, por lo que no se toma con la consideración necesaria la realidad

participativa. La existencia de normas que fomenten la participación no es un avance participativo si se queda solo en eso, en proposiciones normativas. La efectividad de tales normas vendrá de la mano de la voluntad política para una mayor incidencia de los ciudadanos en las decisiones que nos conciernen a todos y, por supuesto, en una responsabilidad cívica de todos a la hora de participar. En la consideración global de los problemas y situaciones públicas como propias en tanto que parte de un colectivo. Si no hay voluntad política e interés participativo en la ciudadanía la acumulación normativa no conducirá a nada.

4. Los obstáculos que debe librar la ciudadanía para que la participación en los asuntos públicos tenga una incidencia real en la política son notables. Obviamente la lucha contra la corrupción es un aliciente más para que los ciudadanos sean conscientes de que forman parte de un colectivo social, no contaminado por los intereses de unos pocos. De ahí la importancia de deslindar la cuestión participativa de los populismos, cuya función principal es la de beneficiar a una pequeña parte de la comunidad, mediante el amparo aparente de un beneficio de todos, del *pueblo*. Es un arma de doble filo muy peligrosa considerar que los movimientos populistas generan una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos puesto que el entramado burocrático y administrativo que suele rodear a estos movimientos lo que genera, al fin y al cabo, es la exclusión real de los ciudadanos en la toma de decisiones. Decisiones que son tomadas por un líder carismático bajo la concepción de una búsqueda global, popular, de mejoras sociales. Cabe desenmascarar a esos movimientos que socavan de manera directa las posibilidades reales de participación ciudadana ofreciendo al *pueblo* un chivo expiatorio, y atribuyendo la dirección de los asuntos públicos a una persona especial, una suerte de *ungido* en la detección de los problemas de todos y en la manera de encontrar la solución a todos los males del *pueblo*.
5. La participación puede potenciarse con unas capacidades tecnológicas que ni tan siquiera hubieran podido ser soñadas. El problema se produce con su conjunción con las limitaciones antropológicas y con la velocidad de la sociedad actual. Con todas las posibilidades de participación que se dan en el presente, lo trágico es que careceremos de atención, de paciencia, de reflexión, de, a fin de cuentas,

deliberación. En definitiva, no disponemos de tiempo. Todas las posibilidades actuales se hunden por la velocidad y carencia de deliberación. El límite en el que se juega una mayor o menor capacidad de participación no es un futuro, sino el presente.

6. Se debe convencer con argumentos, lo cual es un eje democrático y base de cualquier sociedad. De ahí lo contrario a la democracia de muchos mecanismos participativos, calificados algunos de directos, en los que la deliberación no está presente. Se solicita la adhesión a propuestas sin un debate, una confrontación de argumentos. Simplemente la clasificación en favorables y no favorables ante una eventual situación. La democracia en esos contextos no se materializa de ninguna manera puesto que el elemento *deliberador* no está presente. Los argumentos y la reflexión deben ser la base de todo mecanismo participativo. De lo contrario el mecanismo en cuestión solo tendrá un fin meramente clasificatorio, pero en ningún caso democrático.

7. No hay que perder de vista el escenario actual en el que nos encontramos puesto que estamos instalados en este mundo de la posverdad, en el que todo se da por válido siempre y cuando sea rápido y otra cuestión suceda a la actual a tal velocidad que todo se dé por bueno y sin reflexión. Da lo mismo que algo sea cierto o no. No hay tiempo para el debate. La deliberación y la reflexión son conceptos de otra época. Vivimos en una Era en la que lo único importante es «no perder el tiempo». Con ese caldo de cultivo mantener un discurso de participar en la vida pública, deliberar con nuestros conciudadanos y llegar a conclusiones que mejoren la democracia y por ende la vida de todos resulta especialmente complejo. Pero, ¿por qué se ha llegado a esta situación? ¿Solo es responsable la denostada *clase política*? ¿Solo los perversos medios de comunicación han llevado a esta situación? La respuesta es obvia, no. Sin embargo nada hay más connatural al hombre que descargarse de culpas. La responsabilidad es compartida, como en casi todas las situaciones. Otra cosa será el grado de culpa que se quiera asumir. El fundamento de que la crisis económica, que ha devastado la situación económica de tantísimas personas, ha producido un relanzamiento del interés por la política es algo que se percibe con facilidad. Este es ya un elemento interesante para que asumamos que el

desinterés cuando las cosas van bien implica que cuando las circunstancias se tuercen resulte especialmente complicado volver a la senda de la participación. Sin *capital social*¹⁰⁴⁹, sin la previa base esencial de colaboración en el marco político, es extremadamente difícil crear de la nada una sociedad participativa e integrada por elementos proactivos que quieren deliberar y codecidir las cuestiones públicas. El papel lo aguanta todo y se han defendido este tipo de cuestiones de la noche a la mañana, pero la realidad es tozuda: no puede ser.

8. Mucho se ha escrito sobre participación sin tener muy en cuenta a aquellos que precisamente tenían que llevar a cabo dicha participación: los ciudadanos. Recurriendo a un símil quijotesco, Alonso Quijano perdió la cabeza de tanto leer libros de caballerías y nosotros corremos el riesgo de que de tanto hablar y escribir sobre participación ciudadana nos lleve a una suerte de «locura» participativa en la que se desnaturalicen sus conceptos básicos y, en consecuencia, se vacíe de contenido el hecho de participar. De tanto construir modelos teóricos de participación podemos llegar a no participar efectivamente y echar por la borda todo el trabajo en fomentar la participación. Por tanto la batalla no está en proponer infinitos mecanismos de participación, sino que lo que hay que fomentar es una información veraz y clara, que los hechos que se trasladen a los ciudadanos no vengán contaminados por elementos interesados en esa búsqueda de la prevalencia de su *relato*. Hay muchos intereses cruzados, pero es una batalla que deben librar los ciudadanos por sí mismos. Si lo que pretendemos es la realización de una democracia plena y participativa en la que los ciudadanos sean partícipes de las cuestiones políticas hay que librarse de las cadenas de las mentiras interesadas, de la posverdad. Hay que fomentar la formación para el intelecto propio, no para la utilidad ajena, porque la utilidad siempre podrá ser superada por remedios técnicos. El crecimiento personal, la formación intelectual y humana permanente es la que pondrá contra las cuerdas ese intento constante de orientar el pensamiento de los ciudadanos en base a mentiras y medias verdades. No hay otra alternativa, pero una vez se consiga el

¹⁰⁴⁹ Nos referimos, claro está, al capital social en el sentido al que se refiere Putnam, es decir, basado en la colaboración y confianza mutua entre las personas que posibilita el crecimiento de la comunidad y la mejora política (Putnam, R.; *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993).

resultado será reconfortante: una ciudadanía que participe de modo responsable en los asuntos públicos.

9. Ante los peligros globales de nuestra época, el futuro de la democracia será más participativa, o no será. Por ello hay que abogar por *democratizar la democracia* fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. La participación es un eje definitorio básico de la democracia al ser un medio para transformar, redistribuir y socializar las relaciones de poder y, por tanto, superar la brecha entre quienes adoptan las decisiones y los que deben asumirlas. El siglo XXI ha hecho surgir una ciudadanía activa e informada que pide progresar hacia mejores prácticas, por lo que la participación ciudadana en las decisiones públicas adopta una importancia que no tenía en el pasado, en la medida que se anuncia como un mecanismo para perfeccionar el sistema democrático. Como hemos manifestado a lo largo de este trabajo, la participación no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir algo y los gobiernos locales son conscientes de que sus decisiones alcanzan una mayor calidad democrática no solo si toman en consideración las opiniones y las preferencias que expresan los vecinos, sino siendo ellos los que participan activamente en ellas. Por ello, el fomento de la participación es un objetivo de primer orden de las políticas locales como herramienta para hacer más transparente su gestión.

10. Los elementos actuales que reducen o perjudican la realización de actuaciones participativas en las sociedades modernas como la gentrificación y la turistización no son más que un obstáculo añadido. La progresiva despoblación de los entornos rurales, ambientes propicios a una participación ciudadana más estrecha y cercana a las instituciones, es otra muestra de que son muchos los obstáculos a superar. Incluso la llegada de ciudadanos provenientes de otras latitudes puede ser visto como un elemento desestabilizador en los mecanismos participativos tradicionales. Ahora bien, todas esas circunstancias se pueden sobreponer con una actitud democrática firme y tendente a una mayor participación por parte de instituciones y ciudadanos, de forma mancomunada. Una participación ciudadana responsable en unos entornos democráticos en los que el sistema institucional crea verdaderamente en las posibilidades de progreso aparejado a un gobierno más próximo a la ciudadanía, pendientes de sus intereses

de forma colectiva, auspiciará una mejor convivencia y solución de aquellos problemas que nos competen a todos.

11. A fin de cuentas una mejor democracia pasa por una mayor participación ciudadana en el ámbito local, del que redundan solo mejoras que revierten en una convivencia mejor.

CONCLUSIONI¹⁰⁵⁰

1. Al fine di migliorare il funzionamento della democrazia è necessario implementare un efficace ed effettivo meccanismo di partecipazione cittadina, al di là di fantasiose proiezioni inapplicabili dal punto di vista pratico. Per problemi complicati, non esistono soluzioni semplici: i processi di partecipazione condurranno ad un miglioramento democratico solo se si parte da proposte realiste in cui la responsabilità costituisce la pietra angolare sulla quale articolare e modellare le società.

¹⁰⁵⁰ Para que la presente tesis doctoral pueda acceder a la mención internacional en el título de Doctor se requiere, cumpliendo la normativa que a continuación detallaremos, que al menos el resumen y las conclusiones sean redactas en lengua distinta a la oficial o cooficiales de España. En este caso la lengua en la que se han elaborado tanto el resumen como las conclusiones es el italiano.

El artículo 15.1.b) del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado («BOE» núm. 35, de 10 de febrero de 2011. Referencia: BOE-A-2011-2541) dispone lo siguiente:

Artículo 15. *Mención Internacional en el título de Doctor y tesis en régimen de cotutela internacional.*

1. *El título de Doctor podrá incluir en su anverso la mención “Doctorado internacional”, siempre que concurren las siguientes circunstancias:*

(...)

b) *Que parte de la tesis doctoral, al menos el resumen y las conclusiones, se haya redactado y presentado en una de las lenguas habituales para la comunicación científica en su campo de conocimiento, distinta a cualquiera de las lenguas oficial o cooficiales de España.*

Non vi è dubbio che il potenziamento del sistema democratico passi da una più ampia e migliore partecipazione alla cosa pubblicata, a partire dallo scenario locale, ma è del tutto fuorviante la pretesa miglioramenti sostanziali nell'immediato. Educare alla partecipazione è il primo passo per migliorare la democrazia. Sentirsi parte di un collettivo che aspira ad un miglioramento globale costituisce, senza dubbio, un altro considerabile *step*. E tutto ciò attendendo anche le tempistiche fisiologiche necessarie per un processo di adattamento agli elementi di assoluta novità della società contemporanea, tra cui le nuove tecnologie, i mutamenti derivanti dalla globalizzazione e la costante mobilità di cittadini.

2. Pare altresì necessario creare condizioni e spazi di partecipazione cittadina al fine di generare opportunità reali e favorevoli alla deliberazione e costruzione collettiva delle politiche sociali in modo tale che alla base delle stesse siano poste le preferenze, solide ed informate, della cittadinanza, frutto della complessa rete relazione locale. Pertanto, è fondamentale che i governi locali conoscano le inquietudini dei cittadini. Sono molteplici i procedimenti che si possono portare a termini a livello di gruppo, ma anche individualmente, per essere al passo con il sentire cittadino. A titolo esemplificativo, non sembra inviabile che, in una legislatura di quattro anni, tutti i cittadini abbiano diritto ad ottenere udienza, nella casa comunale, da un componente della compagine di governo dell'ente locale al fine di trasmettere – in maniera diretta e senza intermediazioni – le proprie preoccupazioni o suggerimenti per migliorare il governo e la convivenza nel municipio. Un confronto di mezz'ora al giorno con i cittadini per quattro anni consentirebbe di ottenere informazioni – dirette e senza filtri – di ciò che i *governati* desiderano dai *governanti*. Tra l'altro, ciò costituirebbe un risparmio considerevole su sondaggi e studi di settore. Quanto appena espressa costituisce una proposta concreta per migliorare l'accesso della cittadinanza al processo decisionale nella cosa pubblica che non richiede particolari risorse economiche ma, unicamente, la volontà politica dei governanti ed il desiderio di partecipazione da parte dei cittadini. Con siffatta esemplificazione, si è dimostrato che il contesto comunale costituisce un ambito privilegiato da cui far partire il processo di rivitalizzazione democratica del sistema che è destinato ad implodere se

dovesse continuare a relazionarsi con la cittadinanza solo mediante il contatto elettorale.

3. La questione partecipativa non si risolve semplicemente con una maggiore produzione normativa. Infatti, è appena il caso di evidenziare che le leggi o qualsivoglia altro documento normativo, in particolare nell'ambito della partecipazione pubblica, sono destinate ad essere efficaci unicamente se non contemplan scorciatoie per eludere le imposizioni. Il concetto di partecipazione cittadina costituisce oggi una *moda*, un *trend topic*, che ha portato ad ingenerare un meccanismo di imitazione legislativa di altre entità amministrative, non prendendo così in adeguata considerazione le peculiarità di tale forma di partecipazione. L'esistenza di norme che incentivano la partecipazione non può essere considerato un reale passo avanti se si risolve in un mero enunciato normativo. L'effettività di tale norme è legata, a doppio filo, con la volontà politica di conferire una reale incidenza alla partecipazione cittadina a cui dovrebbe seguire una responsabilizzazione civica, dando così una visione globale ai problemi e alle situazioni pubbliche. Se non c'è volontà politica o interesse partecipativo nella cittadinanza, il cumulo normativo non condurrà ad alcun risultato.

4. Sono notevoli gli ostacoli che la cittadinanza è chiamata a schivare per assicurarsi che la partecipazione dia un reale impulso alla gestione della cosa pubblica. Naturalmente, la lotta alla corruzione è una motivazione in più per consolidare, tra i cittadini, la consapevolezza che formano parte di un collettivo sociale, il cui interesse generale non deve essere piegato agli interessi di pochi. Di qui l'importanza di discernere la questione partecipativa dai populismi, la cui funzione principale è perpetrare i vantaggi di una piccola parte della comunità mediante l'illusione retorica di beneficiare il *popolo*. Costituisce una pericolosa arma a doppio taglio considerare i movimenti populistici come generatori di una maggiore partecipazione della cittadinanza alla vita pubblica, attesa la rete burocratica ed amministrativa che normalmente circonda questi movimenti e che genera, in ogni caso, una esclusione sostanziale dei cittadini dal processo decisionale. Le decisioni, infatti, sono prese comunque da un leader carismatico: è necessario, quindi,

smascherare quei movimenti che minano le possibilità reali di partecipazione offrendo al *popolo* un capro espiatorio ed attribuendo invece il controllo della cosa pubblica ad una persona specifica, una sorta di *illuminato* nell'intercettazioni dei problemi di tutti e nella risoluzione dei mali dell'intero *popolo*.

5. La partecipazione può essere potenziata mediante innovazioni tecnologiche che, anni addietro, non avremmo potuto nemmeno sognare. Il problema si produce nell'intersecarsi con i limiti antropologici e con la velocità della società contemporanea. Con tutte le possibilità partecipative che esistono attualmente, è tragico pensare alla mancanza di interesse, pazienza, riflessione e, in ogni caso, deliberazione. In definitiva, non abbiamo tempo. Tutte le possibilità attuali vengono minate dalla velocità e dalla carenza di deliberazione. Il limite temporale in cui ci giochiamo una maggiore o minore capacità partecipativa non è posto nel futuro, ma nel presente.
6. Occorre persuadere mediante l'argomentazione. Tanto, costituisce l'asse democratico di qualsiasi società. Ciononostante, numerosi meccanismi di partecipazione – definiti come “diretti” – non lasciano spazio alcuno alla deliberazione e, pertanto, sono contrari allo spirito democratico. Si richiede semplicemente l'adesione a proposte, senza un precedente dibattito o un confronto tra argomentazioni. Si tratta di un mero conteggio tra favorevoli e contrari ad una determinata situazione. La democrazia in quei contesti non si materializza in alcun modo, attesa l'assenza dell'elemento *deliberativo*. Gli argomenti e la riflessione devono costituire la base di qualsivoglia meccanismo di partecipazione. Altrimenti si tratterebbe di un meccanismo meramente classificatorio, e non democratico.
7. Una riflessione sui meccanismi di partecipazione non può esimersi dal tenere in adeguata considerazione l'attuale scenario del mondo dell'informazione, dominato dal fenomeno della post-verità. Qualsiasi flusso informativo è considerato valido a patto che sia veloce, a prescindere se sia vero o meno. Non c'è tempo per discuterne. La deliberazione, la riflessione son concetti di un'altra epoca. Viviamo in un'Era in cui l'unica cosa realmente importante è

“non perdere tempo”. In un siffatto *humus* teorico mantenere il discorso della partecipazione alla cosa pubblica, deliberare con i nostri concittadini per giungere a conclusioni che migliorino la democrazia e, dunque, a vita di tutti risulta assai complesso. Ma, perché si è arrivati a questa situazione? La classe politica è davvero l’unica responsabile? O solo i malvagi mezzi di comunicazione ci hanno condotto a questa situazione? La risposta è ovvia: no. Non c’è nulla di più naturale nell’essere umano che *scaricare* la responsabilità. Nello scenario attuale, invece, la responsabilità è condivisa, come in quasi tutte le situazioni. Discorso diverso è la distribuzione dei gradi di colpa. L’assunto che la crisi economica, che ha devastato la situazione sociale di innumerevoli persone, ha prodotto un rinnovato interesse per la politica è qualcosa che si percepisce con facilità. Si tratta di un dato interessante al fine di comprendere come il disinteresse *in bonis* comporta notevoli complicazioni per far ritorno sul sentiero partecipativo quando le cose iniziano a complicarsi. Senza *capitale sociale*¹⁰⁵¹, e senza un’essenziale collaborazione nella cornice politica, è assai difficile costruire, dal niente, una società partecipativa ed integrata da elementi proattivi che vogliano deliberare e co-decidere le questioni pubbliche. E senza l’effettiva partecipazione della cittadinanza, gli sforzi della dottrina e del legislatore continueranno a rimanere *lettera morta*. Si è cercato, con un tratto di penna, di implementare la partecipazione, ma la realtà è cocciuta: non è sufficiente.

8. Si è scritto molto sulla partecipazione senza tenere in adeguata considerazione i protagonisti: i cittadini. Utilizzando una similitudine di chisciottiana memoria, come Alonso Quijano perse la testa a causa delle troppe letture di romanzi cavallereschi, così noi corriamo il rischio di cadere in una sorta di “pazzia” partecipativa a furia di parlare e scrivere sulla partecipazione cittadina sino al punto di snaturalizzarne i concetti di base e, conseguentemente, svuotare di contenuti l’azione partecipativa. La costruzione di un numero esagerato di modelli teorici di partecipazione ci

¹⁰⁵¹ La paternità dell’espressione è da attribuirsi a Putnam il quale fa riferimento alla collaborazione e alla reciproca fiducia tra le persone che rende possibile la crescita della comunità ed il miglioramento del sistema politico (Putnam, R.; *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993).

potrebbe condurre a non partecipare effettivamente e gettare al vento tutto il lavoro teorico svolto attorno al fenomeno. Pertanto, il fine non può essere la proposizione di infiniti meccanismi partecipativi, bensì è necessario fomentare un'informazione vera e chiara, mediante la trasmissione ai cittadini di fatti che non siano contaminati da elementi strategicamente interessati alla ricerca di far prevalere la propria narrazione. Ci sono molteplici interessi contrapposti, ma è un groviglio che deve sciogliere la cittadinanza. Se pretendiamo realizzare una democrazia piena e partecipativa in cui i cittadini siano partecipi delle questioni politiche è necessario sciogliere le catene delle menzogne interessate, della post-verità. Di conseguenza, è opportuno sviluppare la formazione del proprio intelletto, non per l'utilità altrui, perché l'utilità potrà essere sempre superata da rimedi tecnici. La crescita personale, intellettuale ed umana permanente costituisce un'arma in grado di mettere alle corde quel tentativo costante di orientare il pensiero dei cittadini in virtù di bugie e mezze verità. Non c'è alternativa, ma, una volta ottenuto, il risultato sarà confortante: una cittadinanza che partecipi in maniera responsabile alla gestione della cosa pubblica.

9. Innanzi ai pericoli globali della nostra epoca, il futuro della democrazia sarà più partecipativo o...non ci sarà. Pertanto, è necessario spingere per una *democratizzazione della democrazia*, alimentando la partecipazione dei cittadini nelle decisioni pubbliche. La partecipazione è un'asse definitorio fondamentale per la democrazia in quanto costituisce un mezzo per trasformare, redistribuire e socializzare le relazioni di potere e, per tanto, superare la breccia tra coloro i quali adottano le decisioni e chi deve rispettarle. Il XXI secolo ha visto sorgere una cittadinanza attiva ed informata che chiede un miglioramento verso migliori pratiche. In questo contesto, la partecipazione cittadina assume un'importanza che non aveva in passato, nella misura in cui viene considerata un meccanismo utile per il perfezionamento del sistema democratico. Come è stato più volte sottolineato nel presente lavoro, la partecipazione non è un fine in se stesso, bensì un mezzo per ottenere qualcosa ed i governi locali sono o dovrebbero essere coscienti dell'assunto che le proprie decisioni raggiungono un più altro standard democratico non soltanto mediante la raccolta delle opinioni e delle

preferenze espresse dai concittadini, ma attraverso una loro diretta partecipazione alle stesse. Pertanto, il miglioramento della partecipazione dovrebbe costituire un obiettivo primario delle politiche locali come strumento per rendere più trasparente la propria gestione.

10. Tra gli elementi che, attualmente, riducono o minano la realizzazione di siffatti meccanismi di partecipazione vi sono i fenomeni della *gentrificazione* e la *turistizzazione*. La progressiva caduta del tasso di popolazione delle zone rurali, ambienti assai propizi ad una partecipazione cittadina più vicina alle istituzioni, è l'ennesima dimostrazione degli innumerevoli ostacoli che occorre superare. Finanche l'arrivo di cittadini provenienti da altre latitudini può essere letto come elemento destabilizzante nei meccanismi partecipativi tradizionali. Peraltro, queste circostanze possono essere superate con un atteggiamento democratico solido e che cerchi di coagulare congiuntamente l'interesse alla partecipazione da parte delle istituzioni e dei cittadini. Una partecipazione cittadina responsabile, da svilupparsi in ambienti democratici in cui il sistema istituzionale creda veramente nelle chance di progresso frutto di un governo più vicino alla cittadinanza e ai suoi interessi, propizierà una migliore convivenza ed una soluzione a quei problemi che, in un modo o nell'altro, colpiscono tutti.

11. In definitiva, il miglioramento della democrazia passa da un potenziamento della partecipazione cittadina nell'ambito locale, da cui non derivano che miglioramenti in grado di propiziare una migliore convivenza sociale.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A.; *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Deusto, Barcelona, 2012.
- AGUADO, C.; “Referéndum, partidos políticos y participación popular”, en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- AGUDELO-RAMÍREZ, A., MURILLO-SAA, L., ECHEVERRY-RESTREPO, L. y PATIÑO-LÓPEZ, J. A.; Participación ciudadana y prácticas políticas de jóvenes en la cotidianidad, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 11 (2), 2013, pp. 587-602.
- AGUIAR DE LUQUE, L.; “Participación política: Democracia directa y democracia participativa”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Congreso, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- AGUIRRE SALA, J. F.; El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo, *Comun. Soc* (Nueva Época), 22, 2014, pp. 211-229.
- ALBERICH NISTAL, T.; *Guía fácil de la Participación Ciudadana. Manual de gestión para el fomento de la Participación Ciudadana en Ayuntamientos y Asociaciones*, 2ª ed., Dykinson, Madrid, 2012.
- ALBERICH NISTAL, T.; “Experiencias a favor y en contra de la participación ciudadana en el ámbito local”, en C. Ruiz-Rico Ruiz (ed.), *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2014.
- ALBERICH NISTAL, T. y ESPADAS ALCÁZAR, M. Á.; Asociacionismo, participación ciudadana y políticas locales: planteamiento teórico y una experiencia práctica en Jaén, *Alternativas*, 18, 2011, pp. 119-146.
- ALBERT MÁRQUEZ, M.; ¿“Dictadura” de las nuevas libertades? Relativismo ético y absolutización de lo útil en la Europa contemporánea, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 65, 2011, pp. 9-20.
- ALGUACIL, J.; Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local, *Polis: Revista académica de la Universidad Bolivariana*, vol. 2, 12, 2005.
- ALLOTT, P.; European governance and the re-branding of democracy, *European Law Review*, 27(1), 2002, pp. 60-71.
- ALMOND, G. y VERBA, S.; *The civic culture*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1963.
- ALONSO DE ANTONIO, A. L.; *Análisis constitucional de la ley catalana de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana*, 1ª ed., Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2015.
- ALONSO GARCÍA, M. N.; “Los jóvenes en el parlamentarismo del siglo XXI: potenciación de la participación política a través de las TIC”, en A. Dueñas Castrillo, D. Fernández Cañueto y G. Moreno González (coords.), *Juventud y Constitución: Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su*

- cuarenta aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018, pp. 265-280.
- AMATO MANGIAMELI, A.; Diritti dell'uomo e diritti del cittadino. Spunti, appunti, *Paradoxa*, 6, 2 aprile-giugno, 2012, pp. 12-23.
- ANDRADE DE ABREU, J. C. y GOMES DE PINHO, J. A.; Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital, *Rev. Adm. Pública*, 48(4), Rio de Janeiro, 2014, pp. 821-846.
- ANDUIZA, E.; “Panacea”, en J. M. Vallés y X. Ballart (eds.), *Política para apolíticos: Contra la dimisión de los ciudadanos*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2012.
- ANDUIZA, E. y BOSCH, A.; *Comportamiento político y electoral*, Ariel, Barcelona, 2012.
- APEL, K. O. y DUSSEL, E.; *Ética del discurso y ética de la liberación*, Trotta, Madrid, 2005.
- ARAGÓN REYES, M.; “Partidos políticos y democracia directa”, en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- ARANDA ÁLVAREZ, E.; La nueva ley de la iniciativa legislativa popular, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 2006, pp. 187-218.
- ARELLANO, W.; “El derecho a la transparencia algorítmica en Big Data e inteligencia artificial” en Análisis Monográfico Derecho Público, derechos y transparencia ante el uso de algoritmos, inteligencia artificial y big data (A. Boix Palop y L. Cotino Hueso coords.), *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 2019.
- ARENDT, H.; *Crisis de la República* [versión española de Guillermo Solana], Taurus, Madrid, 1973.
- ARENDT, H.; *La vida del espíritu: El pensar, la voluntad y el juicio en la filosofía y en la política* (R. Montoro Romero y F. Vallespín Oña, Trads.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- ARENDT, H.; *¿Qué es la política?* (R. Sala Carbó, Trad.), Paidós, Barcelona, 1997.
- ARENDT, H.; *Los orígenes del totalitarismo* (versión española de Guillermo Solana), Madrid, Taurus, 1998.
- ARENDT, H.; *Responsabilidad y juicio*, Paidós, Barcelona, 2007.

- ARENDRT, H.; *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, 2008.
- ARENDRT, H.; *La condición humana* (R. Gil Novales, Trad.), Paidós, Barcelona, 2016.
- ARIAS MALDONADO, M.; *La democracia sentimental: Política y emociones en el siglo XXI*, 1ª ed., Página indómita, Barcelona, 2016.
- ARISTÓTELES; *Política* (A. Gómez Robledo, Trad.), 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1963.
- ARISTÓTELES; *Metafísica* (T. Calvo Martínez, Trad.), Gredos, Madrid, 2014.
- ARNÁEZ, V. M.; “Consideraciones sobre la eficacia del régimen jurídico de la transparencia pública en España”, en Cotino Hueso, L. y Boix Palop, A.: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho, *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 2018, pp. 245-261.
- ARNAUD, A.; *La gouvernance. Un outil de participation*, LGDJ-Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux, 2015.
- ARNSTEIN, S.; A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 1969, pp. 216-224.
- ARRIAGADA, E.; Clientelismo político y participación local. El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile, *Polis, Revista Latinoamericana*, vol. 12, 36, 2013, pp. 15-38.
- ARROYO, L.; “¿La ciberutopía era esto? Sofactivismo, tribalismo, nueva censura y trivialización del espacio público”, en R. Cotarelo y J. A. Olmeda Gómez (coords.), *La democracia del siglo XXI: (política, medios de comunicación, internet y redes sociales)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, G.; *Representación política y derecho fundamental: la participación política representativa en la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS; «Declaración y Programa de Acción de Viena», aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, párrafo 18. A/CONF.157/23, del 12 de julio de 1993.
- ASTORGA, A.; “Seguir en espera o tomar la iniciativa”, en M. Luna Tamayo (ed.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América latina y Ecuador*, OEI, Quito (Ecuador), 2013.

- ATKINSON, A. B.; *Inequality: what can be done?* Harvard University Press, Cambridge (MA), 2015.
- AVRITZER, L. y NAVARRO, Z.; *A inovação democrática: o Orçamento Participativo no Brasil*, Cortez, Sao Paulo, 2003.
- AZNAR TRAVAL, A.; *Economía colaborativa, alojamiento y transporte*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2017.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.; CÁMARA VILLAR, G.; LÓPEZ AGUILAR, J. F.; BALAGUER CALLEJÓN, M. L. y MONTILLA MARTOS, J. A.; *Manual de Derecho Constitucional*, vol. II, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2007.
- BALDI, B. y ALBERT MÁRQUEZ, J. J.; Crisis de la representatividad democrática y populismos. Una mirada sobre Italia y España, *Ámbitos Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, 2017, 37, 95-109.
- BALLESTEROS, J.; “Los principios básicos de la Constitución (I): El Estado social y democrático de derecho”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Universidad de Valencia, Valencia, 1980.
- BALLESTEROS, J.; *Postmodernidad: Decadencia o resistencia*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BALLESTEROS, J.; *Ecologismo personalista*, Tecnos, Madrid, 1995.
- BALLESTEROS, J.; *Repensar la paz*, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid, 2006.
- BALLESTEROS, J.; Por una rebeldía sin resentimiento: contra la desigualdad obscena y el populismo, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 77, 2017, pp. 59-69.
- BALLESTEROS, J., FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E. y GARIBO PEYRÓ, A.; *Derechos humanos*, Universitat de Valencia, Valencia, 2007.
- BANZA, M.; *Participación popular y buena gobernanza en África: Balance y perspectivas para 2063*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2015.
- BARBER, B.; *Strong Democracy*, University of California Press, Berkeley, 1984.
- BARCELÓ, S. y PIMENTEL, Z.; *Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2002.

- BARCELÓ I SERRAMALERA, M.; CORRETJA, M.; GONZÁLEZ BONDIA, A.; LÓPEZ J. y VILAJOSANA, J. M.; *El derecho a decidir: teoría y práctica de un nuevo derecho*, Atelier, Barcelona, 2015.
- BARRAT ESTEVE, J.; “El control democrático del voto electrónico. A propósito de las novedades del sistema noruego de voto por internet”, en A. Noguera Fernández (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- BARRAT ESTEVE, J.; “Verificabilidad del voto por internet y su recepción en el ámbito hispano”, en G. J. Guglielmi y O. Ihl (coords.), *El voto electrónico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017.
- BAUMAN, Z.; *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- BENEDICTO, J. y MORÁN, M. L.; *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*, Instituto de la Juventud, Madrid, 2002.
- BENSAÏD, D.; *Cambiar el mundo*, Catarata, Madrid, 2004.
- BERLIN, I.; “Dos conceptos de libertad”, en *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1988.
- BERNALES BALLESTEROS, E.; El derecho humano a la participación política, *Derecho PuCP*, 59, 2006.
- BEUNZA IBÁÑEZ, H. y ALFONSO TORMO, C.; Participación ciudadana en instrumentos de planeamiento en la Comunidad Valenciana, *La Ley, Práctica Urbanística*, 144, Sección Estudios, Editorial Wolters Kluwer, pp. 1-14.
- BEYME, K. v.; *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1995.
- BLANCO, I. y BRUGUÉ, Q.; “Inclusividad democrática e inteligencia colectiva ¿la gobernanza participativa como respuesta?”, en E. Raya Lozano, M. Á. Espadas Alcázar y M. Aboussi, M. (coords.), *Inmigración y ciudadanía activa: Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*, Icaria, Barcelona, 2013.
- BLANCO, I. y GOMÀ, R.; Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 26, pp. 1-15.
- BLANCO VALDÉS, R. L.; *La constitución de 1978*, 1ª ed., Alianza, Madrid, 2003.

- BOBBIO, N.; “La teoria dello Stato e del potere”, en P. Rossi (ed.), *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*, Einaudi, Turín, 1981.
- BOBBIO, N.; *El futuro de la democracia* (J. Moreno, Trad.), Plaza y Janés, Barcelona, 1985.
- BOBBIO, N.; *Teoría general de la política* (edición de Michelangelo Bovero, A. de Cabo y G. Pisarello, Trad.), Trotta, Madrid, 2003.
- BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N.; *Diccionario de política*, Siglo XXI de España, Madrid, 1982.
- BOHMAN, J.; *Public deliberation: Pluralism, complexity and democracy*, MIT Press, Cambridge, MA, 1996.
- BONET, E., MARTÍN, I. y MONTERO, J. R.; “Las actitudes políticas de los españoles”, en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006.
- BORJA, J. y CASTELLS, M.; *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1998.
- BOURDIEU, P.; *Poder, Derecho y Clases Sociales*, Ed. Desclée de Brouwer, S.A, Bilbao, 2000.
- BRADY, H.; “Political participation”, en J. P. Robinson, P. R. Shaver y L. S. Wrightsman (eds.), *Measures of political attitudes*, Academic Press, Nueva York, 1999.
- BROUSSARD, M.; *Artificial Unintelligence. How computers misunderstand the world*, The MIT Press, Cambridge (MA), 2018.
- BRUCE, I.; *The Porto Alegre alternative, Pluto Press with the International Institute for Research and Education IIRE*, Ann Arbor, Mich, Londres, 2004.
- BRUGUÉ, Q.; “Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2009.
- BRUGUÉ, Q.; Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, diciembre, 2018, pp. 154-165.
- BRUGUÉ, Q., FONT, J. y GOMÀ, R.; “Consejos consultivos en Barcelona: un balance”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.

- BRUGUÉ, Q. y MARTÍ, S.; “Participació i democràcia en l’àmbit local”, en J. Brugué, M. Donaldson y S. Martí (coords.), *Democratitzar la democràcia: reptes i mecanismes de participació en l’àmbit local*, 1ª ed., Fundació Catalunya Segle XXI, Barcelona, 2003.
- BUQUERAS, I.; *Más sociedad, menos y mejor Estado: pasado, presente y futuro de la sociedad civil*, 1ª ed., Complutense, Madrid, 2002.
- CABEDO, V.; “Democracia participativa y solidaridad en el ámbito local”, en A. Colomer Viadel (coord.), *Regenerar la política: ciudadanos, ¿sed protagonistas!*, Ugarit, Valencia, 2008.
- CABO DE LA VEGA, A.; “Representación y democracia como formas de legitimación y como formas de gobierno en el constitucionalismo”, en A. Noguera Fernández (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- CAIXA D'ESTALVIS DE VALÈNCIA, CASTELLÓ I ALACANT; *Intervención colectiva en servicios sociales*. Bancaixa, Obra Social i Cultural, Valencia, 1993.
- CALDERÓN, C. y LORENZO, S. (eds.); *Open Government: Gobierno Abierto*, Algón, Alcalá la Real, 2010.
- CALLE, Á.; *La transición inaplazable. Salir de la crisis desde los nuevos sujetos políticos*, Icaria, Barcelona, 2013.
- CALVO, M.; *Filosofía para la era digital*, Almuzara, Córdoba, 2018.
- CALVO VÉRGEZ, J.; *La experiencia de los presupuestos participativos en los entes locales*, Dykinson, Madrid, 2011.
- CAMACHO, B. y OÑATE, P.; “El estudio de la representación política en el sistema democrático”, en M. J. Ridaura Martínez (ed.), *Representación política y parlamentarismo multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- CAMISÓN YAGÜE, J. Á.; “eDemocracia y control de principio de subsidiariedad en la Unión Europea: el IPEX”, en A. Noguera Fernández (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- CAMISÓN YAGÜE, J. Á.; “Breves apuntes metodológicos para un constitucionalismo joven y con futuro”, en A. Dueñas Castrillo, D. Fernández Cañueto y G. Moreno González (coords.), *Juventud y Constitución: Un estudio de la Constitución*

- española por los jóvenes en su cuarenta aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018.
- CAMPOAMOR, R.; *Doloras; Cantares; Los pequeños poemas*, 6ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1973.
- CAMPS, V.; *Virtudes públicas*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.
- CAMPS, V.; “Comunicación, democracia y conflicto”, en K. O. Apel, A. Cortina, J. De Zan y D. Micheleni (eds.), *Ética comunicativa y democracia*, Crítica, Barcelona, 1991, pp. 241-256.
- CANO BUESO, J.; “Representación política y desafección ciudadana”, en C. Ruiz-Rico Ruiz (ed.), *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2014.
- CANOVAN, M.; *Populism*, Harcoun Brace Jovanovich, Nueva York, 1981.
- CANTIJOCH, M.; “Reforç i mobilització. La influència d’Internet en diversos tipus de participació política”, en E. Anduiza Perea (coord.), *Internet, participació, mobilització: La implicació política de la ciutadania en un nou entorn comunicatiu*, Generalitat de Catalunya, Departament d’Interior, Relacions Institucionals i Participació, Barcelona, 2009.
- CANTO CHAC, M.; *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Introducción, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal, n. 4, México, 2010.
- CARNEIRO, E. y PINEDA, C.; “El presupuesto participativo de Araraquara (Brasil): una experiencia participativa institucional marcada por el protagonismo gubernamental”, en R. Bañón Martínez y R. Tamboleo García, *La modernización de la política y la innovación participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014.
- CARRASQUILLA, M. C. y SEIDEL, S. E.; *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y caminos*, Agrupación de Desarrollo NEXOS, Murcia, 2005.
- CASTEL GAYÁN, S.; La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 312, 2010, pp. 181-206.

- CASTEL GAYÁN, S.; El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa, *R.V.A.P.*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 847-876.
- CASTEL GAYÁN, S.; La regeneración democrática en el constitucionalismo español: un análisis de las recientes medidas legislativas, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 32, enero-junio 2015, pp. 45-80.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M.; *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública (un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, 1ª ed., Cedecs, Barcelona, 2001.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J.; La participación ciudadana en el ámbito de las políticas de salud. Aspectos políticos y jurídicos. *Ius et Scientia*, Vol. 2, 2, 2016, pp. 193-203.
- CASTELLS, M. et al.; *La transición a la Sociedad Red*, Ariel, Barcelona, 2007, pp. 23-41.
- CASTELLS, M.; *Redes de indignación y esperanza*, Alianza Editorial, Barcelona, 2013.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E.; *Deliberación en Internet: una propuesta de modelo de participación política*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012.
- CEREZO GALÁN, P.; *Democracia y virtudes cívicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.
- CERRILLO, A.; “Web 2.0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información”, en L. Cotino Hueso (ed.), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Servei de Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2011.
- CERRILLO, A.; “Transparencia y buen gobierno en las administraciones locales de Cataluña: una aproximación local a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016.
- CLARKE, P. B.; *Ser ciudadano*, Sequitur, Madrid, 1999.
- CODINA, M., GUTIÉRREZ-GARCÍA, E. y RODRÍGUEZ-VIRGILI, J.; “Naturaleza de la comunicación gubernamental”, en R. Lázaro Cantero (ed.), *De ética y política: Conceptos, historia, instituciones*, Tecnos, Madrid, 2013.

- COHEN, J.; “Deliberación y legitimidad democrática”, en M. C. Melero (ed.), *Democracia, deliberación y diferencia*, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Filosofía y Letras, Madrid, 2007.
- COLOM, B.; *El derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS; *Observación general n° 25. Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (57º período de sesiones, 1996).
- CONDORCET, J.D.C., BECKER, R.Z., DE CASTILLON, F.; *¿Es conveniente engañar al pueblo? (política y filosofía en la Ilustración, el concurso de 1778 de la Real Academia de Ciencias de Berlín)* (J. De Lucas, Trad.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- CONSTANT, B.; *Escritos políticos* (M. L. Sánchez Mejía, Trad.), CEC, Madrid, 1989.
- CORCHETE MARÍN, M. J.; “Nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Congreso, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- CORNEILLE, P.; *Le menteur: comédie*, Librairie Larousse, París, 1933.
- CORREDOIRA ALFONSO, L., y COTINO HUESO, L.; *Libertad de expresión e información en Internet: Amenazas y protección de los derechos personales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.
- CORTINA, A.; “Una ética política contemplada desde el ruedo ibérico”, en K. O. Apel, A. Cortina, J. De Zan y D. Micheleni (eds.), *Ética comunicativa y democracia*, Crítica, Barcelona, 1991, pp. 218-240.
- CORTINA, A.; *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza, Madrid, 1997.
- CORTINA, A.; *Por una ética del consumo: la ciudadanía del consumidor en un mundo global*, Taurus, Madrid, 2002.
- CORZO SOSA, E.; “Partidos políticos e instituciones de democracia participativa en México, con especial referencia a la revocación del mandato y a la iniciativa ciudadana” en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la*

- democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- COSCULLUELA MONTANER, L.; El concejo abierto, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 234, 1987, pp. 199-224.
- COSTANZO, P.; “Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia”, en E. Pajares Montolío (ed.), *Nuevas dimensiones de la participación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- COTINO HUESO, L.; “A propósito del concepto “gobernanza” en la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica”, en M. Á. García Herrera (coord.), *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España: (actas del congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, vol. 2, 2005, pp. 283-304.
- COTINO HUESO, L.; “El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y participación electrónicas por los cimientos”, en L. Cotino Hueso (coord.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares, Granada, 2006.
- COTINO HUESO, L.; “Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas”, en J. Barrat Esteve y R. M. Fernández Riveira (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2011.
- COTINO HUESO, L.; La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos, *P3T, Public Policies and Territory*, vol. 1, 2, 2012, pp. 1-13.
- COTINO HUESO, L.; “La selección y personalización de noticias por el usuario de nuevas tecnologías”, en L. Corredoira y Alfonso y L. Cotino Hueso (eds.) *Libertad de expresión e información en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales*, CEPC, Madrid, 2013, pp. 41-56.
- COTTA, S.; Partecipazione: a che cosa? *Rivista Italiana di Filosofia del Diritto (RIFD)*, XLVII, 1970, pp. 61-68.
- COTTA, S.; *I limiti della politica*, Il Mulino, Bologna, 2002.

- CRIADO DE DIEGO, M.; Sobre el concepto de representación política: lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa, *Rev. Derecho del Estado*, 28, enero-junio 2012, pp. 77-114.
- CRIADO DE DIEGO, M.; *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones Estado sociedad*, Dykinson, Madrid, 2014.
- CRISTI, R.; Participación, representación y republicanismo, *Anuario filosófico*, vol. 36, 75-76, 2003, pp. 53-81.
- CROSO, C.; “La participación ciudadana en el debate y definición de la política pública”, en M. Luna Tamayo (ed.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América latina y Ecuador*, OEI, Quito (Ecuador), 2013,
- CROUCH, C.; *Posdemocracia* (F. Beltrán, Trad.), Taurus, Madrid, 2004.
- CRUZ PRADOS, A.; Republicanismo y democracia liberal: dos conceptos de la participación, *Anuario filosófico*, vol. 36, 75-76, 2003, pp. 83-110.
- CUESTA LÓPEZ, V.; *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Thomson Civitas, 2008.
- CUNILL, N.; *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1991.
- DAHL, R. A.; *Análisis político moderno* (R. Ribó, Trad.), Fontanella, Barcelona, 1976.
- DAHL, R. A.; *La democracia y sus críticos*, 1ª ed., Paidós, Barcelona, 1992.
- DAHL, R. A.; *La democracia: una guía para los ciudadanos* (F. Vallespín, Trad.), Taurus, Madrid, 1999.
- DAVID ARAUJO, L. A.; “Novas tecnologias e participação política das pessoas com deficiência”, en E. Pajares Montolío (ed.), *Nuevas dimensiones de la participación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- DE ARVIZU Y GALARRAGA, F.; Más sobre los decretos de las Cortes de León de 1188, *Anuario de historia del derecho español*, 63-64, 1993-1994, pp. 1193-1238.
- DE BARTOLOMÉ, J. C.; “La partitocracia versus democracia y conciencia parlamentaria”, en A. Colomer Viadel (coord.), *Regenerar la política: ciudadanos, ¿sed protagonistas!*, Ugarit, Valencia, 2008.

- DE ESTEBAN ALONSO, J.; *Los condicionamientos e intensidad de la participación política*, Fundación Juan March, Madrid, 1980.
- DE LA ENCARNACIÓN, A. M.; Alojamiento colaborativo, viviendas de uso turístico y plataformas virtuales, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 5, 2016.
- DE LA QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ CASTILLO, T.; Sobre la reconstrucción del Estado autonómico, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 51, 2015.
- DE LUCAS, J.; Globalización, migraciones y derechos humanos. La inmigración como res política, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 10, 2004, pp. 1-44.
- DE LUCAS, J.; La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural, *Eikasia. Revista de Filosofía*, 4, 2006, pp. 1-19.
- DE LUCAS, J.; Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político, *Papers*, 94, 2009, pp. 11-27.
- DE LUCAS, J.; “Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración”, en VVAA, *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Eurobask, Bilbao, 2012.
- DE LUCAS, J. y VIDAL, E.; “Los principios básicos de la Constitución (II): El Título I”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980.
- DEL ÁGUILA, R.; “Responsabilidad”, en P. Cerezo Galán (ed.), *Democracia y virtudes cívicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005,
- DEL CAMPO GARCÍA, M. E.; “Buen gobierno y confianza institucional”, en Cotino Hueso, L. y Boix Palop, A.: *El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho*, *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 2018, pp. 55-71.
- DEL RIEGO ARTIGAS, P.; *La Agenda 21 Local: vehículo idóneo para la necesaria participación directa de los ciudadanos en el desarrollo sostenible: el Programa 21 (o Agenda 21) y el modelo DEYNA de Agenda 21 Local*, Mundi-Prensa, Madrid, 2004.

- DELAP, C.; “Jurados ciudadanos en el Reino Unido”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- DI TELLA, T.; Populismo y reforma en América Latina, *Desarrollo Económico* 4 (16), 1965, pp. 391-425.
- DÍAZ, C.; *Este hombre, este mundo*, Ediciones Palabra, Madrid, 2005.
- DÍAZ DE TERÁN, M.; “Multiculturalismo, bioética y derecho. Reflexiones filosófico-jurídicas”, en Á. Aparisi Miralles y M. Díaz de Terán (coords.), *Pluralismo cultural y democracia*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2009.
- DIENEL, P. C. y HARMS, H.; *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000.
- DUEÑAS CASTRILLO, A.; “La incidencia de los partidos políticos en el revocatorio del mandato en los ayuntamientos españoles”, en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- DUEÑAS CASTRILLO, A.; Las propuestas en materia de participación en las Cortes de Castilla y León en la legislatura 2015-2019, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, diciembre, 2018, pp. 60-68.
- DUEÑAS CASTRILLO, A., FERNÁNDEZ CAÑUETO, D. y MORENO GONZÁLEZ, G. (coords.); *Juventud y Constitución: Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018.
- DYSON, G.; *La Catedral de Turing. Los orígenes del universo digital* (F. J. Ramos, Trad.), Debate, Barcelona, 2015.
- EARL, J. y SCHUSSMAN, A.; “The new site of activism: online organizations, movement entrepreneurs, and the changing location of social movement decision-making”, en P. Coy (ed.) *Consensus Decision Making, Northern Ireland and Indigenous Movements*, JAI Press, Londres, 2003.
- ELIOT, T. S.; *Poesías reunidas 1909-1962* (J. M. Valverde, Trad.), 3ª ed., Alianza, Madrid, 1995.
- ELÓSEGUI ITXASO, M.; *El concepto jurisprudencial de acomodamiento razonable: el Tribunal Supremo de Canadá y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante la*

- gestión de la diversidad cultural y religiosa en el espacio público*, 1ª ed., Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2013.
- ELSTER, J.; *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge, MA, 1998.
- ESCUADERO, R.; *Modelos de democracia en España 1931 y 1978*, Editorial Península, Barcelona, 2013.
- ESPADAS ALCÁZAR, M. Á. y ALBERICH NISTAL, T.; *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, Universidad de Jaén, Jaén, 2010.
- ESTRELLA PAVO, B.; *Loa a la vieja pizarra*, Fundación Emmanuel Mounier, Madrid, 2014.
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS; *#BigData: Discrimination in data-supported decision making*, 2018.
- EXPÓSITO, E.; Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Zaragoza, 2013, pp. 361-401.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.; *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.; *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, 1ª ed., Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2014.
- FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E.; *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, 1ª ed., Editorial Comares, Granada, 2008.
- FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E.; La democracia como acción concertada y el futuro del Estado social, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 70, 2014, 77-113.
- FERRER, M., MEDINA, L. y TORCAL, M.; “La participación política: factores explicativos”, en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006.
- FINN, E.; *La búsqueda del algoritmo: imaginación en la era de la informática* (H. Castells Albareda, Trad.), Ediciones Alpha Decay, Barcelona, 2018.

- FISHKIN, J.; *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática* [versión española de Jorge F. Malem], Ariel, Barcelona, 1995.
- FONT, J.; *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- FONT, J.; Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías, *Debates*, 5, 2004.
- FONT, J. y BLANCO, I.; *Experiències de participació ciutadana, Polis, la ciutat participativa*, Papers de Participació Ciutadana, n. 9, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2003.
- FRANCH FLUXÀ, J.; “Las comunidades autónomas ante el alojamiento colaborativo, en S. Rodríguez Marín y A. Muñoz García (coords.), *Aspectos legales de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales*, Wolters Kluwer España, Las Rozas (Madrid), 2018.
- FRANKFURT, H. G.; *Sobre la desigualdad* (A. F. Rodríguez Esteban, Trad.), Paidós, Barcelona, 2016.
- FRIEDRICH, C. J.; *El hombre y el gobierno* (J. A. González Casanova, Trad.), Tecnos, Madrid, 1968.
- FUNDACIÓN KALEIDOS; *Equipamientos municipales de proximidad: plan estratégico y de participación*, Ediciones Trea, Gijón, 2003.
- FUNDACIÓN KALEIDOS; *Proximidad, nuevas tecnologías y participación ciudadana en el ámbito local*, Ediciones Trea, Gijón, 2010.
- GALETTA, D. U.; “Evaluación y propuestas de transparencia y buen gobierno a partir de la experiencia en la Unión Europea e Italia”, en Cotino Hueso, L. y Boix Palop, A.: *El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho, Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 2018, pp. 131-148.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. A.; “Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico”, en J. Barrat Esteve y R.M. Fernández Riveira (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2011.
- GAMBRA, J. M.; “El populismo en España”, en M. Ayuso Torres (coord.), *Pueblo y populismo: los desafíos políticos contemporáneos*, Itinerarios, Madrid, 2017, pp. 203-228.

- GANUZA FERNÁNDEZ, E.; “La democracia participativa: la experiencia de los presupuestos participativos en Córdoba”, en T. R. Villasante, y F. J. Garrido (coords.), *Metodologías y presupuestos participativos*, Iepala, Madrid, 2002.
- GANUZA FERNÁNDEZ, E.; La participación ciudadana en el ámbito local europeo, *Revista de estudios europeos*, 38, 2004, pp. 77-91.
- GANUZA FERNÁNDEZ, E. y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, C.; “Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos”, en C. Álvarez de Sotomayor y E. Ganuza Fernández (coords.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003.
- GARCÍA-BERRIO HERNÁNDEZ, T.; Democracia paritaria, ¿mito o realidad? Francia vs. Suecia: Dos perspectivas antagónicas, *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, vol. 9, 2008, pp. 267-336.
- GARCÍA ARANDA, S.; La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *Revista de Derecho UNED*, 18, 2016, pp. 225-251.
- GARCÍA GARCÍA, J.; Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas, *Revista Innovar*, vol. 24, 54, 2014, pp. 75-88.
- GARCÍA HERRERA, L. M. y SABATÉ BEL, F.; *Neil Smith: gentrificación urbana y desarrollo desigual*, Icaria, Barcelona, 2015.
- GARCÍA MAHAMUT, R.; “La participación y las nuevas tecnologías de la comunicación en España (en particular, la participación a través de Internet)”, en E. Pajares Montolío (ed.), *Nuevas dimensiones de la participación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- GARCÍA SANTESMASES, A.; *Ética, política y utopía*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001.
- GARICANO, L.; *El dilema de España. Ser más productivos para vivir mejor*, Península, Barcelona, 2014.
- GARRORENA, A.; “Democracia, participación y representación. La crisis actual de la democracia representativa”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- GARZÓN VALDÉS, E.; *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- GARZÓN VALDÉS, E.; Acerca del concepto de corrupción, *Claves de razón práctica*, 56, 1995, pp. 26-38.
- GARZÓN VALDÉS, E.; “Acerca del concepto de corrupción”, en F. Laporta y S. Álvarez, *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- GERMANI, G.; “Democracia representativa y clases populares en América Latina”, en G. Germani, A. Touraine (comps.), *América del Sur: un problema nuevo*, Nova Terra, Barcelona, 1965.
- GIFREU, J.; “Propuestas de transparencia y buen gobierno en el ámbito urbanístico. Blanco sobre negro: el ideal del buen gobierno y la realidad de las políticas urbanísticas locales”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016.
- GIL GONZÁLEZ, E.; *Big data, privacidad y protección de datos*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016.
- GILBAJA, E.; “Partidos políticos y régimen de concejo abierto”, en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- GINSBORG, P.; *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria* (M. Pino Moreno, Trad.), Los libros del lince, Barcelona, 2010.
- GIRALDO LUQUE, S.; Modelo de análisis del uso de internet para promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión pública (poderes Ejecutivo y Legislativo), *Signo y Pensamiento*, XXXI (61), 2012, pp. 18-36.
- GOMÀ, R. y REBOLLO, Ó.; “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- GONZÁLEZ ALTABLE, M. P.; Democracia y deliberación pública desde la perspectiva rawlsiana, *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, 31, 2004, pp. 79-94.
- GONZÁLEZ DE LA FUENTE, Í.; *Antropología de la participación política*, Amarú Ediciones, Salamanca, 2010.

- GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M.; *Voto electrónico por internet, constitución y riesgos para la democracia*, Edisofer, Madrid, 2008.
- GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M.; La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el *microtargeting* y el *big data*, UNED, *Revista de Derecho Político*, 103, 2018, pp. 257-302.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H.; *El nuevo régimen jurídico del sector público*, 1ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos, Las Rozas Madrid, 2016,
- GRAU, A., SORIA, E., MARTÍN CUBAS, J. y MONTALBÁ, C.; *El mínim comú de les polítiques de participació local*, Tirant Humanidades, Valencia, 2018.
- GREPPI, A.; “Representación política y deliberación democrática”, en M. C. Melero (ed.). *Democracia, deliberación y diferencia*, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Filosofía y Letras, Madrid, 2007.
- GROPPO, A.; El populismo y lo sublime, *Studia politicae*, 2, 2004, pp. 39-58.
- GROSSI, M.; “Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Brasil”, en J. Borja, F. Calderón, M. Grossi y S. Peñalva (eds.), *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1989.
- GUGLIELMI, G. J. e IHL, O. (coords.); *El voto electrónico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017.
- GUICHOT, E.; “La aplicación de la Ley de transparencia en las entidades locales”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016.
- GUILLEM CARRAU, J.; “La participación ciudadana en el Estado autonómico a estudio. Análisis específico de la Comunidad Valenciana”, en J. Barrat Esteve y R. M. Fernández Riveira (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2011.
- GUTIÉRREZ SASTRE, M.; *La participación en los servicios públicos de bienestar: un análisis del poder de los usuarios en el ámbito de la salud, la educación y los servicios sociales*, Consejo Económico Social, Madrid, 2005.
- HABERMAS, J.; *La teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987.

- HABERMAS, J.; *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998.
- HABERMAS, J.; *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 1999.
- HABERMAS, J.; Comunicación política en la sociedad mediática. El impacto de la teoría normativa en la investigación empírica, *Revista Libero*, 11 (21), 2008, pp. 9-22.
- HABERMAS, J. y RAWLS, J.; *Debate sobre el liberalismo político* (G. Vilar Roca, Trad.), Paidós Ibérica, Barcelona, 2000.
- HAN, B.; *El aroma del tiempo*, Herder, Barcelona, 2015.
- HARARI, Y. N.; *Homo deus: breve historia del mañana* (J. Ros, Trad.), Debate, Barcelona, 2016.
- HARARI, Y. N.; *21 lecciones para el siglo XXI* (J. Ros, Trad.), Debate, Barcelona, 2018.
- HARMS, S. y PEREYRA, S.; La necesidad de repensar la democracia, *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 193, 2006, pp. 3-24.
- HELBING, D. et al.; ¿Democracia digital o control del comportamiento? Una llamada para garantizar el uso democrático de los macrodatos y de la inteligencia artificial, *IyC*, 475, 2016, pp. 78-83.
- HELD, D.; *Modelos de democracia* (versión española de Teresa Alberó), Alianza, Madrid, 1991.
- HELLER, H.; *Teoría del Estado* (L. Tobio, Trad.), Fondo de Cultura Económica, 1971.
- HERMET, G.; *Populismo, democracia y buena gobernanza*, El viejo Topo, Barcelona, 2008.
- HERSH, E.; *Hacking the Electorate: How Campaigns Perceive Voters*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.
- HOFSTADTER, R.; *The Age of Reform*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1955.
- HORSTKOTTE, H.; *¿Tenemos que reinventar la política municipal? Participación de los ciudadanos, política municipal y administración moderna en Alemania*, Inter Naciones, Bonn, 2000.
- HOYOS VÁSQUEZ, G.; Democracia y derecho. El debate entre Habermas y Rawls, *Revista Derecho del Estado*, 7, diciembre 1999, pp. 203-211.

- HUME, D.; *Investigación sobre los principios de la moral* (C. Mellizo, Trad.), 3ª ed., Alianza, Madrid, 2014.
- HUNTINGTON, S. y NELSON, J. M.; *No easy choice: political participation in developing countries*, Harvard University Press, Cambridge, 1976.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A.; *El Derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, S.A., Madrid, 2007.
- INNERARITY, D.; *La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2015.
- INNERARITY, D.; *Política para perplejos*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2018.
- IONESCU, G. y GELLNER, E.; *Populismo: sus significados y características nacionales*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- IRIZAR, L. B.; *El humanismo cívico: una invitación a repensar la democracia*, 2ª ed., Fundación Konrad Adenauer, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 2009.
- ITURBE MACH, A.; “Democracia, democracia electrónica y Parlamento Vasco”, en J. Barrat Esteve y R. M. Fernández Riveira (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2011.
- JÁUREGUI, R.; *El país que seremos. Un nuevo pacto para la España posible*, Ed. Turpial, Madrid, 2014.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M.; La corrupción en la democracia, *Claves de razón práctica*, 29, 1993, pp. 8-17.
- JUDT. T.; *Algo va mal* (B. Urrutia, Trad.), Taurus, Madrid, 2010.
- KAKUTANI, M.; *La muerte de la verdad: notas sobre la falsedad en la era Trump* (A. Pérez de Villar, Trad.), Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2019.
- KANT, I.; *La religión dentro de los límites de la mera razón* (F. Martínez, Trad.), 2ª ed., Alianza, Madrid, 1981.
- KANT, I.; *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (edición de Luis Martínez de Velasco), Espasa-Calpe, Madrid, 1990.
- KANT, I.; *¿Qué es la Ilustración?* Alianza editorial, Madrid, 2013.
- KEEN, A.; *Internet no es la respuesta* (Á. Leiva, Trad.), Catedral, Barcelona, 2016.

- KELSEN, H.; *Esencia y valor de la democracia* (L. Legaz Lacambra y R. Luengo Tapia, *Trads.*), Labor, Barcelona, 1934.
- KOSINSKI, M., STILLWELL, D. y GRAEPEL, T.; Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior, *PNAS*, vol. 110, N.º 15, 2013, pp. 5802-5805.
- KRAUSKOPF, D.; “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes”, en S. Balardini (compilador), *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*, CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2000, pp. 119-134.
- KUNRATH, M. y SACCO, F.; “El presupuesto participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS”, en C. Álvarez de Sotomayor y E. Ganuza Fernández (coords.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003.
- LACASTA ZABALZA, J. I.; *Memoria colectiva, pluralismo y participación democrática*, Tirant Humanidades, Valencia, 2013.
- LACLAU, E.; *La razón populista*, Fondo de Cultura económica, Buenos Aires, 2005.
- LAPORTA, F. J.; “La corrupción política: introducción general”, en F. J. Laporta y S. Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997.
- LARIOS PATERNA, M. J.; *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- LASAGABASTER, I.; “Las nuevas tecnologías y su aplicación para el progreso de la democracia”, en J. Barrat Esteve y R. M. Fernández Riveira (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2011.
- LEBRETON, G.; “La démocratie participative: un bilan mitigé”, en G. Lebreton (coord.), *La démocratie participative: enjeux et réalités. France, Brésil, Chine, Suisse, Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 2013.
- LEIBHOLZ, G.; *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.

- LENK, K.; “Electronic support of citizen participation in planning processes”, en B. N. Hague y B. D. Loader (eds.), *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*, Routledge, Londres, 1999.
- LLANO, A.; *Humanismo cívico*, Ariel, Barcelona, 1999.
- LLAURADÓ, J. M.; *Democràcia digital: informació, participació, transparència*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 2000.
- LÓPEZ CALVO, J.; Inteligencia Artificial y derecho de «explicación» en el Reglamento Europeo de Protección de Datos, *Diario La Ley*, 16, Sección Ciberderecho, Editorial Wolters Kluwer, 2018.
- LÓPEZ DE LA VIEJA, M. T.; *Bioética y ciudadanía: nuevas fronteras de la Ética*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2008.
- LORDON, F.; *Los afectos de la política* (J. M. Aragüés y J. Canavera, *Trads.*), Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017.
- MACHADO, A.; *Poesías completas*, 4ª ed., Losada, Buenos Aires, 1958.
- MACHADO, A., *Juan de Mairena: sentencias, donaires, apuntes y recuerdos de un profesor apócrifo: 1936*, Castalia, Madrid, 1972.
- MAGRE, J. y PUIGGRÓS, C.; “La transparencia municipal en Cataluña”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016.
- MANRIQUE, J.; *Poesía* (11ª ed. Edición de J. M. Alda Tesán), Cátedra, Letras Hispánicas, Madrid, 1986.
- MAQUIAVELO, N.; *El Príncipe* (Octavio Manzini, *Trad.*), Editorial Fontana, Barcelona, 1994.
- MARITAIN, J.; *Cristianismo y democracia* (H. F. Miri, *Trad.*), La Pléyade, Buenos Aires, 1971.
- MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, J. M.; “El estado de la transparencia y el gobierno abierto en los gobiernos de las entidades locales españolas: retos de futuro y propuestas de mejora”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016.
- MARTÍN CUBAS, J.; “Democracia participativa en los entornos locales”, en J. Noguera Tur (coord.), *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: una perspectiva*

- multidisciplinar*, vol. 2 (Sociedad, gobierno, métodos, herramientas), 2016, pp. 35-56.
- MARTÍN NÚÑEZ, E.; La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política, *Revista catalana de dret públic*, 37, 2008, pp. 1-14.
- MARTÍNEZ DALMAU, R.; *Voto electrónico, democracia y participación*, Vadell Hermanos, Caracas, Venezuela, 2006.
- MARTÍNEZ DALMAU, R.; “Constitucionalismo y democracia ante las nuevas tecnologías de la información y la comunicación”, en A. Noguera Fernández (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- MARTÍNEZ GARZA, M. E.; Derechos humanos, rendición de cuentas y participación ciudadana, *Revista Dfensor*, 12, 2011.
- MARTÍNEZ IGLESIAS, M., LERMA MONTERO, I. y GARCÍA, E.; Políticas de medio ambiente y participación ciudadana, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 61, 2008, pp. 179-201.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A.; *La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación en el siglo XXI*, Fundación Ideas, Madrid, 2012.
- MARTÍNEZ LILLO, P. A. Y RUBIO APIOLAZA, P.; *América latina actual: Del populismo al giro de izquierdas*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2017.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R.; “Protección de datos personales y redes sociales: un cambio de paradigma”, en A. Rallo Lombarte y R. Martínez Martínez, *Derecho y redes sociales*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2010.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R.; Cuestiones de ética jurídica al abordar proyectos de *Big Data*. El contexto del Reglamento general de protección de datos, *Dilemata*, año 9, 24, 2017, pp. 151-164.
- MARTÍNEZ MOSCOSO, A.; “La silla vacía como forma de participación ciudadana directa en los gobiernos locales del Ecuador. El caso del municipio de Cuenca (2009-2013)”, en R. Bañón Martínez y R. Tamboleo García, *La modernización de la política y la innovación participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014.

- MARTÍNEZ-PUJALTE, A. L.; “Discapacidad y derecho fundamental a la participación política”, en De Lucas, J., Fernández Ruiz-Gálvez, E., Vidal Gil, E. y Bellver Capella, V. (eds.) *Pensar el tiempo presente. Homenaje al profesor Jesús Ballesteros Llompart*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.; *Estado y constitución. Una introducción*, 2ª ed., Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1994.
- MAYOR ZARAGOZA, F.; *Mañana siempre es tarde*, Espasa-Calpe, Madrid, 1987.
- MAYOR ZARAGOZA, F.; *Los nudos gordianos*, 1ª ed., Galaxia Gutenberg, Barcelona, 1999.
- MAYORGA, R.; *Neopopulismo y antipolítica*, CEBEM, La Paz, 1995.
- MCINTYRE, L.; *Posverdad* (L. Álvarez Canga, Trad.), Cátedra, Madrid, 2018.
- MEDINA, L. y FONT, J.; “Consejos ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo?”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- MILL, J. S.; *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (C. Mellizo, Trad.), Alianza, Madrid, 2001.
- MIRANDA ARANDA, M.; “Redes sociales y participación”, en M. Plumed Parrilla y M. V. Cañada Guallar (compiladores), *La participación en salud*, Asociación Española de Trabajo Social y Salud, Zaragoza, 2002.
- MONTERO, J. R., FONT, J. y TORCAL, M (eds.); *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006.
- MONTERO, J. R., FONT, J., TORCAL, M.; “Ciudadanos, asociaciones y activistas”, en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006.
- MONTERO, J. R., SANZ, A. y NAVARRETE, R. M.; “La democracia en tiempos de crisis: legitimidad, descontento y desafección en España”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Congreso, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- MONTESQUIEU, *El espíritu de la leyes* (S. García del Mazo, Trad.), Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906.

- MORALES, L. y MOTA, F.; ‘El asociacionismo en España’, en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006.
- MORÁN, M. L. y BENEDICTO, J.; *Jóvenes y ciudadanos: propuestas para el análisis de las culturas ciudadanas de la juventud*, Instituto de la Juventud, Madrid, 2000.
- MORENO, L. y JIMÉNEZ, R.; *Democracias robotizadas: escenarios futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2018.
- MORENO GONZÁLEZ, G.; ‘España, cuestión de integración constitucional’, en L. Estupiñán Achury, G. Moreno González y A. Montiel Márquez (coords.), *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, 2018, pp. 81-103.
- MOROZOV, E.; *The Net Delusion. The Dark Side of Internet Freedom*, Public Affairs, Nueva York, 2011.
- MOROZOV, E.; *Capitalismo big tech: ¿welfare o neufeudalismo digital?* (G. Maio, Trad.), Enclave de Libros, Madrid, 2018.
- MUDDE, C. y ROVIRA, C.; *Populism, a very short introduction*, Oxford University Press, Nueva York, 2017.
- MUGUERZA, J.; ‘¿Una nueva aventura del Barón de Münchhausen? (Visita a la «comunidad de comunicación» de Karl-Otto Apel)’, en K. O. Apel, A. Cortina, J. De Zan y D. Michelini (eds.), *Ética comunicativa y democracia*, Crítica, Barcelona, 1991, pp. 132-163.
- MUÑOZ MOLINA, A.; *Todo lo que era sólido*, Seix Barral, Biblioteca Breve, Barcelona, 2013.
- NAVAL, C., REPÁRAZ, C. y UGARTE, C.; ‘En torno a la participación política de los jóvenes universitarios. El caso concreto de las elecciones europeas del 7 de junio de 2009’, en R. Lázaro Cantero (ed.), *De ética y política: Conceptos, historia, instituciones*, Tecnos, Madrid, 2013.
- NAVARRO YÁÑEZ, C. J.; *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

- NERUDA, P.; *Veinte poemas de amor y una canción desesperada*, Editorial Seix Barral, Biblioteca breve, Barcelona, 1993.
- NUSSBAUM, M. C.; *Sin fines de lucro, por qué la democracia necesita de las humanidades* (M. V. Rodil, Trad.), Katz editores, Buenos Aires-Madrid, 2010, pp. 33-75.
- O'DONNELL, G.; Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política, *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 2004, pp.11-31.
- OBSERVATORIO INTERNACIONAL SOBRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA; Encuentro Internacional sobre la Democracia Participativa, Conferencia del OIDP celebrado en Lille del 7 al 9 de noviembre de 2003.
- OBSERVATORIO INTERNACIONAL SOBRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA; 17ª Conferencia del OIDP celebrado en Montreal del 16 al 17 de junio de 2017.
- OLLERO, A.; “Tolerancia e interculturalismo”, en Á. Aparisi Miralles y M. Díaz de Terán (coords.), *Pluralismo cultural y democracia*, Thomson - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2009.
- OLMEDA GÓMEZ, J. A.; “Gobierno electrónico, ciberpolítica y democracia”, en R. Cotarelo y J. A. Olmeda Gómez (coords.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.
- ORDÁS MENÉNDEZ, D.; *España se merece... Democracia directa*, Zumaque, Alcalá la Real (Jaén), 2012.
- ORTEGA Y GASSET, J.; *La rebelión de las masas*, Clásicos del siglo XX El País, Madrid, 2002.
- ORTIZ LÓPEZ, P.; “Redes sociales: funcionamiento y tratamiento de información personal”, en A. Rallo Lombarte y R. Martínez Martínez, *Derecho y redes sociales*, 1ª ed., Civitas, Cizur Menor Navarra, 2010.
- PARÉS, M.; “Participación y evaluación de la participación”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2009.
- PARÉS, M. y RESENDE, P.; “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”, en M. Parés

- (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2009.
- PARISER, E.; *El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos* (M. Vaquero, Trad.), Taurus, Barcelona, 2017.
- PASQUALE, F.; *The black box society: the secret algorithms that control money and information*, Harvard University Press, Cambridge, 2015.
- PASTOR ALBALADEJO, G.; El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y los servicios sociales de la Comunidad de Madrid, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, 15, 2013, pp. 195-205.
- PASTOR SELLER, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, 1ª ed., Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, Murcia, 2009.
- PATEMAN, C.; *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- PAU I VALL, F.; Democracia e Internet, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 10, 1998, pp. 195-213.
- PAUNER CHULVI, C. y TOMÁS MALLÉN, B.; “Parlamentarios y ciudadanía: el debilitamiento de la representación política”, en M. J. Ridaura Martínez (ed.), *Representación política y parlamentarismo multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- PEÑA-LÓPEZ, I.; “Casual politics: del clickactivismo a los movimientos emergentes y el reconocimiento de patrones”, en R. Cotarelo y J. A. Olmeda Gómez (coords.), *La democracia del siglo XXI: (política, medios de comunicación, internet y redes sociales)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.
- PÉREZ, J.; *Los comuneros*, La esfera de los libros, Madrid, 2001.
- PÉREZ ALBERDI, M. R.; *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2013.
- PÉREZ DEL RÍO, F.; *Ensayo sobre la desigualdad: ¿qué nos queda todavía para ser felices?* Universidad de Burgos, Burgos, 2017.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C.; Análisis de la participación ciudadana en España, *Revista digital CEMCI*, 21, 2013, pp. 1-17.

- PÉREZ SORIANO, J.; “Avaluació i participació per al desenvolupament local”, en R. Calvo, M. Bou y J. Portet (coords.), *La evaluación y la política, elementos estratégicos de futuro para el desarrollo local*, Ed. Neopàtria, Valencia, 2014.
- PFLUEGER TEJERO, E.; Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2016, 2016, pp. 1-31.
- PINEDA, C. y PIRES, V.; “Estudio bibliométrico del presupuesto participativo en España”, en R. Bañón Martínez y R. Tamboleo García, *La modernización de la política y la innovación participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014.
- PINELLI, C. y PRESNO, M. Á., *Crisis de la representación y nuevas vías de participación*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2014.
- PISARELLO, G.; La renta básica como derecho y como contrapoder, *El vuelo de Ícaro*, 2-3, 2002, pp. 91-108.
- PITKIN, H. F.; *El concepto de representación* (R. Montoro Romero, Trad.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- PLANAS, L. y JORBA, L.; “Sostenibilitat, participació i democràcia: El cas de Sitges”, en J. Brugué, M. Donaldson y S. Martí (coords.), *Democratitzar la democràcia: reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*, 1ª ed., Fundació Catalunya Segle XXI, Barcelona, 2003.
- PONTUAL, P.; “Presupuesto participativo y participación ciudadana en Santo André”, en C. Álvarez de Sotomayor y E. Ganuza Fernández (coords.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003.
- POULIQUEN, T. M.; *Transhumanismo y fascinación por las nuevas tecnologías: 115 preguntas*, Ediciones Rialp, Madrid, 2018.
- PRESNO, M. Á.; “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD); “¿Qué entendemos por participación ciudadana?”, en *Proyecto PNUD 89477, Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad 2014-2019*, México, 2018.
- PROUDHON, P.-J.; *Contradicciones políticas: teoría del movimiento constitucional en el siglo XIX* (Gavino Lizarraga, Trad.), Dirección y Administración, Madrid, 1873.
- PUÑAL GARCÍA, L.; “Buen gobierno en el sector privado. Posibles lecciones que aprender a la luz de la experiencia en Alemania”, en Cotino Hueso, L. y Boix Palop, A.: *El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho, Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 2018, pp. 203-219.
- PUTNAM, R.; *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- QUESADA CASTRO, F.; “Democracia y virtudes públicas”, en P. Cerezo Galán (ed.), *Democracia y virtudes cívicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.
- QUEVEDO, F. d.; *El Buscón* (edición y notas: José Ibáñez Campos), Edicomunicación, Colección Fontana, Barcelona, 1994.
- RAJAN R. G.; *Grietas del sistema: por qué la economía mundial sigue amenazada* (B. Ribera de Madariaga, Trad.), Ediciones Deusto, Bilbao, 2011.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V.; Innovación en la gestión pública y *open government* (gobierno abierto): una vieja nueva idea, *Revista Buen Gobierno*, 9, 2010, pp. 94-113.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V.; Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?, *Más Poder Local* (especial redes sociales y gobernanza), 2013, pp. 15-22.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.; *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A.; *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, F.; “La red social como ejemplo de participación: casos y cuestiones”, en L. Cotino Hueso (ed.), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Servei de Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2011.

- RAWLS, J.; La idea de una razón pública, *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, 9, 1994, pp. 5-40.
- RAWLS, J.; *Teoría de la justicia* (M. D. González, Trad.), Fondo de Cultura Económica, México, etc., 1995.
- RAWLS, J.; *El liberalismo político* (A. Doménech, Trad.), Crítica, Barcelona, 2003.
- RECALDE, J. R.; *Crisis y descomposición de la política*, Alianza, Madrid, 1995.
- RENIU, J. M.; “Demasiados talones para un solo Aquiles. Los riesgos del voto electrónico”, en R. Cotarelo y J. A. Olmeda Gómez (coords.), *La democracia del siglo XXI: (política, medios de comunicación, internet y redes sociales)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.
- REVENGA, M.; La participación política en la actualidad, *Derechos y Libertades*, 18, época II, 2008, pp. 53-66.
- RICO CAMPS, G.; *Candidatos y electores: La popularidad de los líderes políticos y su impacto en el comportamiento electoral*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2002.
- RICOEUR, P.; *Historia y verdad*, Encuentro, Madrid, 1990.
- RICOEUR, P.; *Historia y narratividad*, Paidós, ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1999.
- RIDAO MARTÍN, J.; “La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria”, en C. Ruiz-Rico Ruiz (ed.), *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2014.
- RIFKIN, J.; *El fin del trabajo (Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era)*, Ed. Paidós, Barcelona, 2004.
- RÍO VILLAR, S. d.; *Ciudadanía activa en Europa: Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid, 2008.
- RÍOS INSÚA, D.; *La democracia electrónica*, Lid, Madrid, 2008.
- RIVERO, A.; “Populismo: ¿cómo destruir la democracia en nombre de la democracia?”, en Rivero, A., Zarzalejos, J. y Del Palacio, J. (coords.), *Geografía del populismo:*

- un viaje por el universo del populismo desde su orígenes hasta Trump*, Tecnos, Madrid, 2018.
- RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V.; *Innovación y gobiernos locales: Estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014.
- RIVERO ORTEGA, R. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.; “Participación ciudadana en el ámbito local”, en S. Muñoz Machado (ed.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1419-1466.
- RIVERO YSERN, E. y RODRÍGUEZ ARANA, J.; *Con miras al interés general*, Bubok, Madrid, 2014.
- RIVEROS, C.; Populismo, democracia y democratización. *Persona y sociedad*, vol. 29, 3, 2015, pp. 103-126.
- ROBLEDO SILVA, P.; “Una mirada a la mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá”, en P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- ROBLES, A.; “El poder de mercado de las plataformas colaborativas”, en S. Rodríguez Marín y A. Muñoz García (coords.), *Aspectos legales de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales*, Wolters Kluwer España, Las Rozas (Madrid), 2018.
- RODOTÀ, S.; *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- RODRÍGUEZ, F.; “Aspectos no jurídicos de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales”, en S. Rodríguez Marín y A. Muñoz García (coords.), *Aspectos legales de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales*, Wolters Kluwer España, Las Rozas (Madrid), 2018.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J.; “La transparencia en los gobiernos y las administraciones locales (propuestas de implementación)”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016.

- RODRÍGUEZ DEL PINO, J. A.; “De la gestión representativa a la gestión participativa. Valoración de propuestas de progreso a nivel local”, en R. Calvo, M. Bou y J. Portet (coords.), *La evaluación y la política, elementos estratégicos de futuro para el desarrollo local*, Ed. Neopàtria, Valencia, 2014.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, I.; “Marco legal del servicio de mediación electrónica de las plataformas colaborativas”, en A. Boix, A. M. De la Encarnación y G. Doménech Pascual (eds.), *La regulación del transporte colaborativo*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2017.
- ROUSSEAU, J. J.; *El contrato social* (J. Carrier Vélez, Trad.), Edicomunicación, Colección Fontana, Barcelona, 1994.
- RUANO, J. M.; Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana, *Revista de Política y Sociedad*, vol. 47, 3, 2010, 93-108.
- RUBIO CARRACEDO, J.; “Civilidad”, en P. Cerezo Galán (ed.), *Democracia y virtudes cívicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.
- RUBIO NÚÑEZ, R.; “Las redes sociales en las administraciones ¿Periodo de pruebas?”, en L. Cotino Hueso (ed.), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Servei de Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2011.
- RUBIO NÚÑEZ, R.; Los efectos de la posverdad en la democracia, UNED, *Revista de Derecho Político*, 103, 2018, pp. 191-228.
- RUIZ-RICO RUIZ, C.; “Los Ayuntamientos ante la regeneración democrática tras la reforma de la Administración Local”, en R. Tur Ausina (dir.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson S. L., Madrid, 2016, pp. 267-278.
- RUIZ-RICO RUIZ, C. y CASTEL GAYÁN, S.; El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo, *Revista de Estudios Jurídicos*, 13, 2013 (Segunda Época), pp. 1-33.
- SAMPEDRO BLANCO, V. F., SÁNCHEZ DUARTE, J. M. y POLETTI, M.; Ciudadanía y tecnopolítica electoral. Ideales y límites burocráticos a la participación digital, *Revista Co-herencia*, vol. 10, 18, 2013, pp. 105-136.

- SÀNCHEZ, J.; “Internet como instrumento de participación”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- SÀNCHEZ, J. y FONT, J.; *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, Mediterrània, Barcelona, 2002.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA; “El principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública”, en Asociación de Constitucionalistas de España, Congreso, Martín de la Vega, A., y Cascajo Castro, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.; El principio de participación en la Constitución española, *Revista de administración pública*, 89, 1979, pp. 171-206.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.; *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.; Elementos de la participación ciudadana, *Revista de Estudios de la vida local*, 221, 1984.
- SÁNCHEZ TORRES, C. A.; *Derechos e Instituciones Electorales en Colombia*, Biblioteca Jurídica Dike, Bogotá (Colombia), 2006.
- SANDEL, M. J.; *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*, The Belknap, Cambridge, 1998.
- SANTOS, B. d. S.; *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre* (M. d. M. Portillo, Trad.), Viejo Topo, Barcelona, 2003.
- SANTOS, B. d. S.; *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*, CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005.
- SANZ, J. y MATEOS, O.; 15-M. Apuntes para el análisis de un movimiento en construcción, *Revista de Fomento Social*, 263, 2011, pp. 517-544.
- SARACENI, G.; Città e cittadini: dalla polis greca alla metropoli post-moderna, *Paradoxa*, 6, 2 aprile-giugno, 2012, pp. 24-30.
- SARTEA, C.; Los derechos humanos más allá del eclipse de la razón, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 75, 2017, 1, pp. 71-82.
- SARTORI, G.; *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992.

- SAURA FREIXES, N.; “Constitución, juventud y nuevos derechos (1978-2018)”, en A. Dueñas Castrillo, D. Fernández Cañueto y G. Moreno González (coords.), *Juventud y Constitución: Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018.
- SCHMITT, C.; *Teoría de la Constitución* (F. Ayala, Trad.), Alianza, Madrid, 1983.
- SCHUMPETER, J. A.; *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1971.
- SICHAR, G.; *Semilla democrática: experiencias de democracia participativa en América Latina*, 1ª ed., Cideal, Madrid, 2002.
- SINCLAIR, R. K.; *Democracia y participación en Atenas*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- SOL ARRIAZA, R.; *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados centroamericanos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, San José, Costa Rica, 2012.
- SOLANES CORELLA, Á.; Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 14, 2006, pp. 1-32.
- SOLANES CORELLA, Á.; La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate, *Derechos y Libertades*, 18, Época II, enero 2008, pp. 67-95.
- SOLANES CORELLA, Á.; “Inmigración, derechos y exclusión”, en A. Izquierdo Escribano (coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA: Cáritas Española, Colección Estudios 25, 2008, pp. 77-152.
- SOLANES CORELLA, Á., y LA SPINA, E.; Construyendo ciudadanía inclusiva y movimientos sociales de participación desde España e Italia: una perspectiva comparada, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVIII, 144, 2015, pp. 1119-1154.
- SOLT, F.; Economic Inequality and Democratic Political Engagement, *American Journal of Political Science*, 52, 1, 2008, pp. 48-60.
- SORIANO, R.; La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte, *Sistema*, 16, 2002, pp. 111-118.

- SOTO BARRIENTOS, F.; La democracia como forma de Estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución suiza, *Estudios Constitucionales*, Año 10, N° 1, 2012, pp. 373-402.
- STEWART, J.; “De la innovación democrática a la democracia deliberativa”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- SUBIRATS, J.; Nous mecanismes participatius i democràcia: promeses i amenaces, *Revista Àmbits*, Col·legi de Doctors i Llicenciats en Ciències Polítiques i Sociologia, 1998.
- SUBIRATS, J.; “Els ajuntaments capacitats per perfilar el futur. Quins municipis per a quin futur? El paper dels ajuntaments en el futur de les comunitats”, en *2n Congrés de Municipis de Catalunya*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2000.
- SUBIRATS, J.; “Democracia, participación y transformación social”, en J. Alguacil (ed.), *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Madrid, 2006.
- SUBIRATS, J.; *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2016.
- SUBIRATS, J., BLANCO, I., BRUGUÉ, Q., FONT, J., GOMÀ, R., JARQUE, M. y MEDINA, L.; *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2001.
- SUNSTEIN, C. R.; *República.com: Internet, democracia y libertad* (P. García Segura, Trad.), Paidós Ibérica, Barcelona, 2003.
- THOMPSON, J.; Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina, *Revista IIDH*, vol. 34-35, 2001-2002, pp. 79-103.
- TILLY, C.; *Democracia* (R. Viejo Viñas, Trad.), Akal, Tres Cantos (Madrid), 2010.
- TOCQUEVILLE, A. de; *La democracia en América* (D. Sánchez de Aleu, Trad.), 1ª ed., en "El libro de bolsillo", Alianza, Madrid, 1980.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.; *Obras completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- TORCAL, M.; *La ciudadanía europea en el siglo XXI: estudio comparado de sus actitudes, opinión pública y comportamiento políticos*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, 2010.

- TORCAL, M., MONTERO, J. R. y TEORELL, J.; “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006.
- TORRES SORIANO, M.; “Hackeando la democracia: operaciones de influencia en el ciberespacio”, Documento Opinión, IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos) 66/2017, junio, 2017.
- TRUCCO, L.; “Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata”, en E. Pajares Montolío (ed.), *Nuevas dimensiones de la participación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- TRUJILLO, I.; “La ciudadanía como problema de justicia distributiva”, en Á. Aparisi Miralles y M. Díaz de Terán (coords.), *Pluralismo cultural y democracia*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2009.
- TRUJILLO, I.; Estado de derecho y práctica de los derechos humanos, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 73, 2015, 2, pp. 161-180.
- TUCÍDIDES; *Historia de la Guerra del Peloponeso* (J. J. Torres, Trad.), Biblioteca Clásica Gredos, Madrid, 1990, II 37-41.
- TUR AUSINA, R. y SANJUÁN ANDRÉS, F. J.; Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 15, junio, 2018, pp. 169-187.
- UBASART, G.; “Experimentando la radicalización democrática. Mecanismos, procesos, metodologías y experiencias de participación ciudadana en el Estado español”, en V. Almonacid, J. R. Rodríguez, y Z. Sánchez, *Estudios sobre la modernización de la administración local*, La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos, 2009.
- ULLOA TAPIA, C.; El populismo en la democracia, *Revista Forum*, vol. 1, 4, 2013, pp. 83-94.
- UNESCO; *La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre el siglo XXI, presidida por Jaques Delors*, Santillana, Ediciones UNESCO, Madrid, 2001.

- VACAS GARCÍA-ALÓS, L. *Ética pública y participación ciudadana en el control de las cuentas públicas*, 1ª ed., Reus, Madrid, 2015.
- VALENZUELA, N. y PALOMARES, M.; Breves consideraciones sobre la transparencia en el ámbito local: enfoque hacia las capitales andaluzas, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, diciembre, 2018, pp. 166-179.
- VALLÈS, J. M.; “Corrupción”, en J. M. Vallés y X. Ballart (eds.), *Política para apolíticos: Contra la dimisión de los ciudadanos*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2012.
- VAN REYBROUCK, D.; *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia* (M. Mabres, Trad.), Taurus, Barcelona, 2017.
- VARGAS-LLOSA, M.; *La civilización del espectáculo*, Punto de lectura, Madrid, 2013.
- VELASCO, J. C.; Democracia y deliberación pública, *Confluencia XXI*, Revista de Pensamiento Político, México, 6, 2009, pp. 70-79.
- VENEZIANO, A.; “Descentralización y democracia participativa: Gobernanza y redes”, en R. Bañón Martínez y R. Tamboleo García, *La modernización de la política y la innovación participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014.
- VERBA, S., SCHOLZMAN, K. y BRADY, H.; *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.
- VIDAL GIL, E.; *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- VIDAL MARÍN, T.; Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 2, 2015, pp. 1-57.
- VIEJO, R., MARTÍ-COSTA, M., PARÉS, M., RESENDE, P. y VILAREGUT, R.; “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2009.
- VILLASANTE, T. R.; *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*, Hoac, Madrid, 1995.
- VILLORIA, M.; “La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia”, en Cotino Hueso, L. y Boix Palop, A., *El buen gobierno y la transparencia, a caballo*

- entre la Ética y el Derecho, *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 2018, pp. 1-16.
- VILLORIA, M. y CRUZ-RUBIO, C. N.; “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, en M. Villoria (dir.), X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016.
- VILLORIA, M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A.; *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, Madrid, 2015.
- VIOLA, F.; *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo* (J. Saldaña, Trad.), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- VIOLA, F.; “El papel público de la religión en la sociedad multicultural”, en Á. Aparisi Miralles y M. Díaz de Terán (coords.), *Pluralismo cultural y democracia*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2009.
- VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J. M.; *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.
- WALZER, M.; *Thick and Thin. Moral Argument at Home and Abroad*, University of Notre Dame Press, Indiana (Estados Unidos), 1994.
- WEBER, M.; *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1967.
- WEIL, S.; *La gravedad y la gracia* (C. Ortega, Trad.), Trotta, Madrid, 2001.
- WORSLEY, P.; “El concepto del populismo” en G. Ionescu, E. Gellner (comps.), *Populismo*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, pp. 259-304.
- WRIGHT, N.; Inteligencia Artificial y orden global, *Política Exterior*, vol. 32, 185, 2018.

ANEXO I

A. NORMATIVA CONSULTADA

- ÁMBITO INTERNACIONAL

- Constitución de la República italiana, de 21 de diciembre de 1947.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.
- Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (Constitución de la República Federal de Alemania, también conocida como Ley de Bonn), de 8 de mayo de 1949.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953 («BOE» núm. 243, de 10 de octubre de 1979. Referencia: BOE-A-1979-24010).

- Protocolo Adicional al Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 20 de marzo de 1952.
- Constitución Francesa, de 4 de octubre de 1958.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 («BOE» núm. 103, de 30 de abril de 1977. Referencia: BOE-A-1977-10733).
- Constitución de Suecia, Instrumento de Gobierno de 1974.
- Constitución de Grecia, de 9 de junio de 1975.
- Constitución Portuguesa, de 25 de abril de 1976.
- Resolución 37/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 28 de octubre de 1982. Conocida como Carta Mundial de la Naturaleza (*World Charter for Nature*).
- Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 («BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1989. Referencia: BOE-A-1989-4370).
- Constitución Política de Colombia, de 6 de julio de 1991.
- Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht firmado en la ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 («BOE» núm. 11, de 13 de enero de 1994. Referencia: BOE-A-1994-626).
- Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, párrafo 18. A/CONF.157/23, del 12 de julio de 1993.
- Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmado el 25 de junio de 1998 en la ciudad danesa de Aarhus («BOE» núm. 40, de 16 de febrero 2005).
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/53/144, de 8 de marzo de 1999.
- Constitución Federal de la Confederación Suiza del 18 de abril de 1999.

- Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12 de octubre de 2001].
- Recomendación (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001.
- Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión («DOCE» núm. 145, de 31 de mayo de 2001. Referencia: DOUE-L-2001-81331).
- Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo («DOUE» núm. 41, de 14 de febrero de 2003. Referencia: DOUE-L-2003-80219).
- Resolución 2003/36, de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, “La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos” de 23 de abril de 2003.
- Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.
- Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa [COM (2003) 567 final - no publicada en el Diario Oficial].
- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea», de 13 de diciembre de 2007. 2007/C 306/01; Diario Oficial de la Unión Europea 17.12.2007. («BOE» núm. 286, de 27 de noviembre de 2009. Referencia: BOE-A-2009-18898).
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobado el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York («BOE» núm. 97, de 22 de abril de 2008. Referencia: BOE-A-2008-6996).
- Constitución de la República del Ecuador, de 20 de octubre de 2008.

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada de 30 de marzo de 2010 («DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010. Referencia: DOUE-Z-2010-70002).
- A/HRC/27/37 *El derecho a la privacidad en la era digital*. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 30 de junio de 2014.
- Dictamen 4/2015, de 11 de septiembre de 2015, *Hacia una nueva ética digital: Datos, dignidad y tecnología*, del Supervisor Europeo de Protección de Datos.
- Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/70/L.1)] 70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017, sobre las implicaciones de los macrodatos en los derechos fundamentales: privacidad, protección de datos, no discriminación, seguridad y aplicación de la ley (2016/2225(INI)).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Inteligencia artificial para Europa. Bruselas, 25.4.2018. COM (2018) 237 final. SWD (2018) 137 final.

- ÁMBITO NACIONAL

- Real decreto-ley de 8 de marzo de 1924 que aprueba el Estatuto municipal (Gaceta de Madrid, núm. 69 de 9 de marzo de 1924. Referencia: BOE-A-1924-2607).
- Constitución Española, de 9 de diciembre de 1931.
- Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935 (Gaceta de Madrid, núm. 305 de 1 de noviembre de 1935. Referencia: BOE-A-1935-10051).
- Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953 («BOE», núm. 191 de 10 de julio de 1955. Referencia: BOE-A-1955-9871).

- Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Referencia: BOE-A-1978-31229).
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco («BOE» núm. 306, de 22 de diciembre 1979. Referencia: BOE-A-1979-30177).
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum («BOE» núm. 20, de 23 de enero de 1980. Referencia: BOE-A-1980-1564).
- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia («BOE» núm. 101, de 28 de abril de 1981. Referencia: BOE-A-1981-9564).
- Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria («BOE» núm. 9, de 11 de enero de 1982. Referencia: BOE-A-1982-635).
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas («BOE» núm. 121, de 21 de mayo de 1982. Referencia: BOE-A-1982-11584).
- Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia («BOE» núm. 146, de 19 de junio de 1982. Referencia: BOE-A-1982-15031).
- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana («BOE» núm. 164, de 10 de julio de 1982. Referencia: BOE-A-1982-17235).
- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha («BOE» núm. 195, de 16 de agosto de 1982. Referencia: BOE-A-1982-20820).
- Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid («BOE» núm. 51, de 25 de febrero de 1983. Referencia: BOE-A-1983-6317).
- Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular («BOE» núm. 74, de 27 de marzo de 1984. Referencia: BOE-A-1984-7249).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local («BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985. Referencia: BOE-A-1985-5392).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General («BOE» núm. 147, de 20 de junio de 1985. Referencia: BOE-A-1985-11672).

- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales («BOE» núm. 305, de 22 de diciembre de 1986. Referencia: BOE-A-1986-33252).
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas («BOE» núm. 84, de 7 de abril de 1988. Referencia: BOE-A-1988-8678).
- Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas («BOE» núm. 96, de 22 de abril de 1999. Referencia: BOE-A-1999-8932).
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social («BOE» núm. 10, de 12 de enero de 2000. Referencia: BOE-A-2000-544).
- Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición («BOE» núm. 272, de 13 de noviembre de 2001. Referencia: BOE-A-2001-21090).
- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación («BOE» núm. 73, de 26 de marzo de 2002. Referencia: BOE-A-2002-5852).
- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos («BOE» núm. 154, de 28 de junio de 2002. Referencia: BOE-A-2002-12756).
- Resolución Ministerial nº 820, de 17 de mayo de 2006, mediante el que es creado en el ámbito de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, el Programa de Accesibilidad Electoral.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local («BOE» núm. 301, de 17 de diciembre de 2003. Referencia: BOE-A-2003-23103).
- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana («BOE» núm. 86, de 11 de abril de 2006. Referencia: BOE-A-2006-6472).
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña («BOE» núm. 172, de 20 de julio de 2006. Referencia: BOE-A-2006-13087).

- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente («BOE» núm. 171, de 19 de julio de 2006. Referencia: BOE-A-2006-13010).
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears («BOE» núm. 52, de 1 de marzo de 2007. Referencia: BOE-A-2007-4233).
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía («BOE» núm. 68, de 20 de marzo de 2007. Referencia: BOE-A-2007-5825).
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón («BOE» núm. 97, de 23 de abril de 2007. Referencia: BOE-A-2007-8444).
- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León («BOE» núm. 288, de 1 de diciembre de 2007. Referencia: BOE-A-2007-20635).
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura («BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2011. Referencia: BOE-A-2011-1638).
- 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 («BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2011. Referencia: BOE-A-2011-1639).
- Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno («BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013. Referencia: BOE-A-2013-12887).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («BOE» núm. 236, de 2 de octubre de 2015. Referencia: BOE-A-2015-10565).
- Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social («BOE» núm. 243, de 10 de octubre de 2015. Referencia: BOE-A-2015-10922).

- Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado («BOE» núm. 247, de 15 de octubre de 2015. Referencia: BOE-A-2015-11072).
- Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad («BOE» núm. 294, de 6 de diciembre de 2018. Referencia: BOE-A-2018-16672).

- ÁMBITO AUTONÓMICO

- ANDALUCÍA

- Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía («BOE» núm. 134, de 5 de junio de 2001. Referencia: BOE-A-2001-10572).
- Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos («BOE» núm. 312, de 28 de diciembre de 2011. Referencia: BOE-A-2011-20372).
- Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de modificación del artículo 125 («BOE» núm. 273, de 13 de noviembre de 2012. Referencia: BOE-A-2012-13948).
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía («BOE» núm. 172, de 16 de julio de 2014. Referencia: BOE-A-2014-7534).
- Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía («BOE» núm. 33, de 6 de febrero de 2018. Referencia: BOE-A-2018-1548).
- Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado («BOE» núm. 127, de 25 de mayo de 2018. Referencia: BOE-A-2018-6939).

- ARAGÓN

- Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos («BOE» núm. 30, de 4 de febrero de 2010. Referencia: BOE-A-2010-1710).

- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón («BOE» núm. 115, de 14 de mayo de 2015. Referencia: BOE-A-2015-5332).

- ASTURIAS

- Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés («BOE» núm. 253, de 19 de octubre de 2018. Referencia: BOE-A-2018-14293).

- BALEARES

- Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears («BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2011. Referencia: BOE-A-2011-7709).
- Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación («BOE» núm. 222, de 14 de septiembre de 2017. Referencia: BOE-A-2017-10494).
- Ley 4/2018, de 12 de junio, de modificación de la Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular en las Illes Balears («BOE» núm. 169, de 13 de julio de 20178 Referencia: BOE-A-2018-9773).

- CANARIAS

- Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana («BOE» núm. 168, de 12 de julio de 2010. Referencia: BOE-A-2010-10985).
- Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias («BOE» núm. 101, de 28 de abril de 2015. Referencia: BOE-A-2015-4620).

- CANTABRIA

- Ley 6/1985, de 5 de julio, de iniciativa legislativa popular («BOE» núm. 224, de 18 de septiembre de 1985. Referencia: BOE-A-1985-19644).

- Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública («BOE» núm. 96, de 20 de abril de 2018. Referencia: BOE-A-2018-5393).
- Ley 7/2018, de 5 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Cantabria («BOE» núm. 13, de 15 de enero de 2019. Referencia: BOE-A-2019-398).

- CASTILLA-LA MANCHA

- Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha («BOE» núm. 36, de 11 de febrero de 2017. Referencia: BOE-A-2017-1373).

- CASTILLA Y LEÓN

- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León («BOE» núm. 74, de 27 de marzo de 2015. Referencia: BOE-A-2015-3281).

- CATALUÑA

- Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana («BOE» núm. 64, de 16 de marzo de 2015. Referencia: BOE-A-2015-2743).

- COMUNIDAD DE MADRID

- Ley 1/2015, de 24 de febrero, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid («BOE» núm. 132, de 3 de junio de 2015. Referencia: BOE-A-2015-6128).
- Ley 11/2017, de 22 de diciembre, de Buen Gobierno y Profesionalización de la Gestión de los Centros y Organizaciones Sanitarias del Servicio Madrileño de Salud («BOE» núm. 34, de 1 de febrero de 2018. Referencia: BOE-A-2018-1610).

- COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto («BOE» núm. 168, de 14 de julio de 2012. Referencia: BOE-A-2012-11251).
- Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto («BOE» núm. 122, de 20 de mayo de 2016. Referencia: BOE-A-2016-4811).
- Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno («BOE» núm. 139, de 8 de junio de 2008. Referencia: BOE-A-2018-7642).
- Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra («BOE» núm. 139, de 8 de junio de 2008. Referencia: BOE-A-2018-7644).

○ COMUNIDAD VALENCIANA

- Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana («BOE» núm. 27, de 1 de febrero de 1994. Referencia: BOE-A-1994-2198).
- Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado («BOE» núm. 167, de 13 de julio de 2001. Referencia: BOE-A-2001-13536).
- Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunidad Valenciana («BOE» núm. 294, de 6 de diciembre de 2008. Referencia: BOE-A-2008-19735).
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana («BOE» núm. 178, de 23 de julio de 2010. Referencia: BOE-A-2010-11729).
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana («BOE» núm. 100, de 27 de abril de 2015. Referencia: BOE-A-2015-4547).
- Ley 10/2017, de 11 de mayo, por la que se regula la Iniciativa Legislativa Popular ante Les Corts («BOE» núm. 149, de 23 de junio de 2017. Referencia: BOE-A-2017-7170).
- Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión («BOE» núm. 10, de 11 de enero de 2018. Referencia: BOE-A-2018-371).

○ EXTREMADURA

- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura («BOE» núm. 136, de 7 de junio de 2013. Referencia: BOE-A-2013-6050).

○ GALICIA

- Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia («BOE» núm. 228, de 23 de septiembre de 2015. Referencia: BOE-A-2015-10202).

○ LA RIOJA

- Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja («BOE» núm. 238, de 1 de octubre de 2014. Referencia: BOE-A-2014-9898).

○ PAÍS VASCO

- Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular del País Vasco («BOE» núm. 77, de 30 de marzo de 2012. Referencia: BOE-A-2012-4379).
- Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco («BOE» núm. 51, de 29 de febrero de 2012. Referencia: BOE-A-2012-2859).
- Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana.
- Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi («BOE» núm. 105, de 2 de mayo de 2016. Referencia: BOE-A-2016-4171).
- Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular («BOE» núm. 175, de 21 de julio de 2016. Referencia: BOE-A-2016-6996).

○ REGIÓN DE MURCIA

- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia («BOE» núm. 8, de 9 de enero de 2015. Referencia: BOE-A-2015-184).

- Ley 7/2016, de 18 de mayo, de reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia («BOE» núm. 150, de 22 de junio de 2016. Referencia: BOE-A-2016-6042).

B. JURISPRUDENCIA CONSULTADA

- ÁMBITO INTERNACIONAL
 - Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de agosto de 2010, *Alajos Kiss contra Hungría*.

- ÁMBITO NACIONAL
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio («BOE» núm. 193, de 13 de agosto de 1981).
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1982, de 22 de febrero («BOE» núm. 69, de 22 de marzo de 1982).
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 84/1982, de 23 de diciembre («BOE» núm. 13, de 15 de enero de 1983).
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983, de 4 de febrero («BOE» núm. 58, de 9 de marzo de 1983).
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1983, de 21 de febrero («BOE» núm. 70, de 23 de marzo de 1983).

- Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1984, de 20 de febrero («BOE» núm. 59, de 9 de marzo de 1984).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 51/1984, de 25 de abril («BOE» núm. 128, de 29 de mayo de 1984).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985, de 6 de marzo («BOE» núm. 74, de 27 de marzo de 1985).
- Auto del Tribunal Constitucional 837/1985, de 27 de noviembre de 1985.
- Auto del Tribunal Constitucional 942/1985, de 18 de diciembre de 1985.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero («BOE» núm. 71, de 24 de Marzo de 1987).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1987, de 27 de octubre («BOE» núm. 279, de 21 de noviembre de 1987).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1988, de 14 de julio («BOE» núm. 203, de 24 de agosto de 1988).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1989, de 20 de abril («BOE» núm. 121, de 22 de mayo de 1989).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre («BOE» núm. 267, de 7 de noviembre de 1989).
- Pleno. Declaración de 1 de julio de 1992. Requerimiento 1.236/1992 del Gobierno de la Nación en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la C.E. y el art. 8 B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del art. G B, 10, del Tratado de la Unión Europea («BOE» núm. 177, de 24 de julio de 1992).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1993, de 1 de febrero («BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1993).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 212/1993, de 28 de junio («BOE» núm. 183, de 2 de agosto de 1993).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 242/1993, de 14 de julio («BOE» núm. 192, de 12 de agosto de 1993).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 385/1993, de 23 de diciembre («BOE» núm. 23, de 27 de enero de 1994).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1994, de 14 de marzo («BOE» núm. 89, de 14 de abril de 1994).

- Sentencia del Tribunal Constitucional 205/1994, de 11 de julio («BOE» núm. 185, de 4 de agosto de 1994).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero («BOE» núm. 66, de 18 de marzo de 1995).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1995, de 8 de mayo («BOE» núm. 140, de 13 de junio de 1995).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio («BOE» núm. 200, de 22 de agosto de 1995).
- Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1997 (Nº de recurso 8690/1994).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1999, de 22 de marzo («BOE» núm. 100, de 27 de abril de 1999).
- Auto del Tribunal Constitucional 118/1999, de 10 de mayo de 1999.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2000, de 14 de febrero («BOE» núm. 66, de 17 de marzo de 2000).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre («BOE» núm. 4, de 4 de enero de 2001).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo («BOE» núm. 63, de 14 de marzo de 2003).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 301/2006, de 23 de octubre, («BOE» núm. 284, de 10 de octubre de 2008).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre («BOE» núm. 245, de 28 de noviembre de 2006).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010 («BOE» núm. 172, de 16 de julio de 2010).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2013, de 14 de marzo («BOE» núm. 86, de 10 de abril de 2013)
- Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero («BOE» núm. 64, de 16 de marzo de 2015).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2017, de 10 de mayo («BOE» núm. 142, de 15 de junio de 2017).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 17 de octubre («BOE» núm. 256, de 24 de octubre de 2017).

- Sentencia del Tribunal Constitucional 120/2017, de 31 de octubre («BOE» núm. 278, de 16 de noviembre de 2017).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 121/2017, de 31 de octubre («BOE» núm. 278, de 16 de noviembre de 2017).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 122/2017, de 31 de octubre («BOE» núm. 278, de 16 de noviembre de 2017).

ANEXO II

TABLA 5. LISTADO DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES EN ESPAÑA.

	Propuesta de ley	Fecha de presentación	Resultado
1	Mantenimiento de Altos Hornos del Mediterráneo (AHM)	3/11/1983	Inadmitido a trámite en términos absolutos
2	Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa	18/06/1984	Inadmitido a trámite en términos absolutos
3	Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa	8/03/1985	Inadmitido a trámite en términos absolutos
4	Proposición de ley reguladora del procedimiento a seguir para exigir la responsabilidad civil de las administraciones públicas en supuestos derivados del funcionamiento del servicio público de la enseñanza	14/09/1987	Caducado
5	Proposición de ley relativa al pago por el estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico	5/07/1989	Trasladado al siguiente Congreso
6	Proposición de Ley relativa al pago por el Estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico (corresponde al número de expediente de la III Legislatura 120/000002/0000)	21/11/1989	Caducado
7	Proposición de Ley sobre jornada de los médicos titulares	2/02/1990	Caducado
8	Proposición de Ley de abolición del trabajo precario	3/05/1990	Caducado

9	Proposición de Ley de pensiones de jubilación para administradores familiares	21/08/1990	Inadmitido a trámite en términos absolutos
10	Proposición de Ley por la que se regula el abandono de la producción y utilización de la energía nuclear	27/09/1990	Caducado
11	Proposición de Ley de iniciativa popular sobre el régimen de fomento del cese anticipado de la actividad agraria	31/10/1990	Retirado
12	Proposición de Ley promotora y reguladora del ejercicio, disfrute y comercialización del arte	13/10/1992	Inadmitido a trámite en términos absolutos
13	Proposición de Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo	23/12/1993	Trasladado al siguiente Congreso
14	Proposición de Ley relativa a la elaboración de un Programa plurianual de adaptación del viñedo	19/05/1994	Inadmitido a trámite en términos absolutos
15	Proposición de Ley de fomento del empleo para actividades de profesionales y autónomos	20/06/1994	Inadmitido a trámite en términos absolutos
16	Proposición de Ley de descenso general de los tipos de interés de los créditos destinados a inversiones productivas	20/06/1994	Decaído
17	Proposición de Ley por la que se regula el estatuto jurídico del cuerpo humano	3/05/1995	Inadmitido a trámite en términos absolutos
18	Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias	24/11/1995	Trasladado al siguiente Congreso
19	Proposición de Ley marco reguladora de la financiación del sistema educativo (corresponde al número de expediente 120/000001/0000 de la V Legislatura)	27/03/1996	Rechazado
20	<i>Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias (corresponde al número de expediente 120/000006/0000 de la V Legislatura)</i>	27/06/1996	<i>Subsumido en otra iniciativa</i>
21	Proposición de Ley sobre protección a las personas mayores	26/09/1996	Caducado
22	Proposición de Ley reguladora del libro de texto para la enseñanza básica	20/01/1997	Rechazado
23	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio de 1994, sobre Empresas de Trabajo Temporal	8/05/1998	Caducado
24	Proposición de Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción	30/07/1998	Trasladado al siguiente Congreso
25	Proposición de Ley reguladora de la jornada laboral	12/11/1998	Rechazado
26	Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración, a nivel nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico y signo que lo represente	17/02/1999	Inadmitido a trámite en términos absolutos
27	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales	19/02/1999	Trasladado al siguiente Congreso
28	Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración a nivel nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico o signo que lo represente.	21/06/1999	Trasladado al siguiente Congreso
29	Proposición de Ley de medidas preventivas contra la intervención de mano de obra infantil en la elaboración de productos de importación	20/12/1999	Trasladado al siguiente Congreso
30	Proposición de Ley reguladora de la	5/04/2000	Rechazado

	subcontratación en el sector de la construcción (corresponde al número de expediente 120/000006/0000 de la VI Legislatura)		
31	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (corresponde al número de expediente 120/000009/0000 de la VI Legislatura)	5/04/2000	Caducado
32	Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración a nivel nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico o signo que lo represente (corresponde al número de expediente 120/000010/0000 de la VI Legislatura)	5/04/2000	Caducado
33	Proposición de Ley de medidas preventivas contra la intervención de mano de obra infantil en la elaboración de productos de importación (corresponde al número de expediente 120/000011/0000 de la VI Legislatura)	5/04/2000	Caducado
34	Proposición de Ley sobre principios básicos de ordenación del medicamento	27/09/2000	Rechazado
35	Proposición de Ley para la estabilidad y la seguridad en el empleo	12/09/2001	Rechazado
36	Proposición de Ley para la protección de la eficacia de los acuerdos y pactos en las Administraciones Públicas y garantía del poder adquisitivo de sus empleadas y empleados	8/10/2001	Rechazado
37	Proposición de Ley sobre equiparación de los trabajadores autónomos y los trabajadores que cotizan por el Régimen General	5/11/2001	Inadmitido a trámite en términos absolutos
38	Proposición de Ley sobre la cuantía de las pensiones de viudedad y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)	4/02/2003	Trasladado al siguiente Congreso
39	Proposición de Ley sobre la regulación de ayudas para las víctimas de la violencia doméstica	5/03/2003	Trasladado al siguiente Congreso
40	Proposición de Ley sobre extinción de los coeficientes reductores al cumplir los 65 años	12/06/2003	Trasladado al siguiente Congreso
41	Proposición de Ley por la que se deroga el artículo 417 bis del Código Penal, así como el Real Decreto 2409/1986, de 21 de noviembre, sobre centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción del embarazo	28/07/2003	Inadmitido a trámite en términos absolutos
42	Proposición de Ley para la modificación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores y de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal	17/03/2004	Inadmitido a trámite en términos absolutos
43	Proposición de Ley sobre la cuantía de las pensiones de viudedad y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) (corresponde al número de expediente 120/000009/0000 de la VII Legislatura)	2/04/2004	Caducado
44	Proposición de Ley sobre la regulación de ayudas para las víctimas de la violencia doméstica (corresponde al número de expediente 120/000010/0000 de la VII Legislatura)	2/04/2004	Caducado
45	Proposición de Ley sobre extinción de los coeficientes reductores al cumplir los 65 años	2/04/2004	Caducado

	(corresponde al número de expediente 120/000011/0000 de la VII Legislatura)		
46	Proposición de Ley para la protección y acogimiento de embriones	15/04/2004	Caducado
47	Proposición de Ley por la que se modifica el Código Civil en materia de matrimonio y adopción	28/06/2006	Rechazado
48	Proposición de Ley sobre aprobación de una norma para aumentar la baja por maternidad a seis meses	21/04/2006	Inadmitido a trámite en términos absolutos
49	Proposición de Ley sobre aprobación de una norma para aumentar la baja por maternidad a seis meses	16/05/2006	Caducado
50	Proposición de Ley para que el Gobierno desarrolle la Ley 27/2005, de fomento y educación para la Cultura de Paz mediante la creación de una Agencia de Civiles por la Paz que aplique los principios promulgados en dicha Ley y los convierta en política pública y presupuestaria	25/07/2006	Inadmitido a trámite en términos absolutos
51	Proposición de Ley sobre medidas para solucionar la situación de crisis extraordinaria que vive el archipiélago canario, como consecuencia de la inmigración clandestina y masiva de personas provenientes del continente africano u otras procedencias	13/10/2006	Inadmitido a trámite en términos absolutos
52	Proposición de Ley sobre cambio de la denominación de matrimonio entre homosexuales	29/11/2006	Caducado
53	Proposición de Ley sobre reconocimiento, a efectos de jubilación, del tiempo prestado durante el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria	29/11/2006	Caducado
54	Proposición de Ley de contratos de distribución	15/02/2007	Trasladado al siguiente Congreso
55	Proposición de Ley de modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada	12/03/2007	Trasladado al siguiente Congreso
56	Proposición de Ley de contratos de distribución (corresponde al número de expediente 120/000012/0000 de la VIII Legislatura)	1/04/2008	Caducado
57	Proposición de Ley de modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (corresponde al número de expediente 120/000013/0000 de la VIII Legislatura)	1/04/2008	Caducado
58	Proposición de Ley para que se añada un nuevo párrafo al artículo 140 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social	12/11/2008	Caducado
59	Proposición de Ley de modificación del artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, contra la morosidad	21/01/2009	Caducado
60	Proposición de Ley de reforma de las Leyes 10/2001, de 5 de julio, y 11/2005, de 22 de junio, en relación al acueducto Tajo-Segura y a su aprovechamiento	9/03/2009	Caducado
61	Proposición de Ley para crear seis millones de puestos de trabajo	5/05/2009	Caducado
62	Proposición de Ley de Televisión Sin Fronteras	6/05/2009	Trasladado al siguiente Congreso
63	Proposición de Ley de modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, que regula el acceso a	5/11/2010	Trasladado al siguiente Congreso

	las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales		
64	Proposición de Ley para el empleo estable y con derechos	9/12/2010	Trasladado al siguiente Congreso
65	Proposición de Ley de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil	9/11/2010	Trasladado al siguiente Congreso
66	Proposición de Ley de reforma salarial política	2/02/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos
67	Proposición de Ley para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural	17/02/2011	Trasladado al siguiente Congreso
68	Proposición de Ley sobre establecimiento de la dación en pago por parte de los deudores en los préstamos hipotecarios	11/03/2011	Retirado
69	Proposición de Ley de modificación de la ejecución hipotecaria	30/03/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos
70	Proposición de Ley sobre fomento de la creación de un parque de vivienda social en régimen de alquiler	9/06/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos
71	Proposición de Ley de modificación de diversas normas para la prevención y tratamiento del sobreendeudamiento de las familias por el crédito	10/06/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos
72	Proposición de Ley de medidas urgentes en materia de vivienda social	27/06/2011	Retirado
73	Proposición de Ley sobre mejora de los derechos de los consumidores y la protección de su vivienda	8/07/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos
74	Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social	11/07/2011	Trasladado al siguiente Congreso
75	Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social	12/07/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos
76	Proposición de Ley de creación de la Comisión para la averiguación y esclarecimiento de los casos de Adopciones Irregulares, Sustracción y Tráfico de recién nacidos y menores	24/09/2011	Trasladado al siguiente Congreso
77	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada	19/10/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos
78	Proposición de Ley para la modificación del artículo 10 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada	7/11/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos
79	Proposición de Ley de Televisión Sin Fronteras (corresponde al número de expediente 120/000007/0000 de la IX Legislatura)	13/12/2011	Rechazado
80	Proposición de Ley de modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, que regula el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales (corresponde al número de expediente 120/000008/0000 de la IX Legislatura)	13/12/2011	Caducado
81	Proposición de Ley para el empleo estable y con derechos (corresponde al número de expediente 120/000009/0000 de la IX Legislatura)	13/12/2011	Rechazado
82	Proposición de Ley de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil (corresponde al número de expediente 120/000010/0000 de la IX Legislatura)	13/12/2011	Caducado
83	<i>Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural (corresponde al número de expediente</i>	<i>13/12/2011</i>	<i>Aprobado con modificaciones</i>

	<i>120/000012/0000 de la IX Legislatura).</i>		
84	<i>Proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social (corresponde al número de expediente 120/000019/0000 de la IX Legislatura).</i>	13/12/2011	<i>Subsumido en otra iniciativa</i>
85	Proposición de Ley de creación de la Comisión para la averiguación y esclarecimiento de los casos de Adopciones Irregulares, Sustracción y Tráfico de recién nacidos y menores (corresponde al número de expediente 120/000021/0000 de la IX Legislatura)	13/12/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos
86	Solicitud de que le sea notificada de forma expresa la decisión adoptada por la Mesa de la Cámara sobre su Proposición de Ley sobre mejora de los derechos de los consumidores y la protección de su vivienda	22/12/2011	Tramitado por completo sin req. acuerdo o decisión
87	Proposición de Ley de protección y bienestar de los animales	19/01/2012	Inadmitido a trámite en términos absolutos
88	Proposición de Ley de Medidas Sanitarias, Fiscales, Administrativas y de Integración Social del colectivo celíaco	11/02/2012	Inadmitido a trámite en términos absolutos
89	Proposición de Ley de modificación de los artículos 1.3 y 10.1 de la Ley 23/1992, de Seguridad Privada, y la eliminación del artículo 10.5	14/02/2012	Inadmitido a trámite en términos absolutos
90	Proposición de Ley sobre reversión de la congelación de las pensiones en 2011	15/02/2012	Caducado
91	Proposición de Ley sobre eliminación de prebendas de la clase política cesada.	6/06/2012	Inadmitido a trámite en términos absolutos
92	Proposición de Ley con el objetivo de eliminar de la legislación vigente la prohibición de poder seleccionar el sexo de los hijos	24/01/2013	Caducado
93	Proposición de Ley relativa a la Conmemoración del V Centenario de la Primera Vuelta al Mundo.	17/04/2013	Caducado
94	Proposición de Ley de regulación del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación públicos	7/05/2013	Caducado
95	Proposición de Ley de modificación del Código Civil para la extensión a todo el territorio del Estado español de las diferentes normativas forales y autonómicas reguladoras de las relaciones de los progenitores con sus descendientes comunes en caso de ruptura de la convivencia, medie o no relación conyugal	10/05/2013	Caducado
96	Proposición de Ley estatal de custodia compartida y corresponsabilidad parental	17/06/2013	Inadmitido a trámite en términos absolutos
99	Proposición de Ley de modificación del articulado del Código Civil correspondiente a las relaciones de los progenitores con sus descendientes comunes en caso de ruptura de la convivencia, medie o no relación conyugal	26/09/2013	Inadmitido a trámite en términos absolutos
100	Iniciativa Legislativa Popular por la que se solicita que se instrumente un marco legal mediante el cual se determine con precisión en qué consiste el déficit de tarifa eléctrica y otros asuntos relacionados	4/11/2013	Inadmitido a trámite en términos absolutos
101	Proposición de Ley de la auditoría del déficit del sector eléctrico	20/11/2013	Caducado
102	Proposición de Ley por la Renta Básica Estatal	15/01/2014	Caducado

103	Proposición de Ley sobre reforma del artículo 1316 del Código Civil	26/02/2014	Caducado
104	Proposición de Ley relativa al régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento	3/04/2014	Inadmitido a trámite en términos absolutos
105	Proposición de Ley relativa al régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento	21/04/2014	Caducado
106	Proposición de Ley sobre elección de la forma de Estado y del Jefe de Estado de España	13/06/2014	Inadmitido a trámite en términos absolutos
107	Proposición de Ley sobre separación de poderes e independencia del Poder Judicial	24/06/2014	Inadmitido a trámite en términos absolutos
108	Proposición de Ley de delegación legislativa al Gobierno para la equiparación en elegibilidad de todos los representantes, con la de los miembros del Senado	3/07/2014	Inadmitido a trámite en términos absolutos
109	Proposición de Ley para el fomento de la participación electoral mediante la evaluación de la calidad representativa de los cargos electos	14/07/2014	Inadmitido a trámite en términos absolutos
110	Proposición de Ley sobre protección social de los enfermos de fibromialgia y síndrome de fatiga crónica-encefalomielitis miálgica	10/09/2014	Caducado
111	Proposición de Ley de modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en materia de participación en el coste de las prestaciones y servicios de las personas	20/10/2014	Trasladado al siguiente Congreso
112	Proposición de Ley sobre revisión y eliminación de distintos supuestos de aforamiento y otros privilegios procesales de políticos y cargos públicos.	5/11/2014	Inadmitido a trámite en términos absolutos
113	Proposición de Ley por la que se regula la implantación con carácter obligatorio de la Mediación Civil, Mercantil y Concursal, en el Orden Jurisdiccional Civil y Mercantil como método alternativo para la resolución de conflictos; y la implantación con carácter voluntario en el Orden Jurisdiccional Penal de la Mediación Penal; y la implantación de la Mediación Laboral, con mediadores profesionales independientes, de forma voluntaria y alternativa a la Conciliación Laboral, previa en el Orden Jurisdiccional Laboral	17/11/2014	Trasladado al siguiente Congreso
114	Proposición de Ley de modificación de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en defensa de un Registro Civil público, gratuito, cercano a los ciudadanos y servido íntegramente por funcionarios públicos	16/12/2014	Caducado
115	Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social	21/04/2015	Trasladado al siguiente Congreso
116	Proposición de Ley de responsabilidad parental y de relaciones familiares	28/07/2015	Retirado

117	Proposición de Ley de responsabilidad parental y de relaciones familiares	7/12/2015	Trasladado al siguiente Congreso
118	Proposición de Ley de modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en materia de participación en el coste de las prestaciones y servicios de las personas	13/01/2016	Trasladado al siguiente Congreso
119	Proposición de Ley por la que se regula la implantación con carácter obligatorio de la Mediación Civil, Mercantil y Concursal, en el Orden Jurisdiccional Civil y Mercantil como método alternativo para la resolución de conflictos; y la implantación con carácter voluntario en el Orden Jurisdiccional Penal de la Mediación Penal; y la implantación de la mediación Laboral, con mediadores profesionales independientes, de forma voluntaria y alternativa a la Conciliación Laboral, previa en el Orden Jurisdiccional Laboral (corresponde al número de expediente 120/000033 de la X Legislatura)	13/01/2016	Caducado
120	Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social (corresponde al número de expediente 120/000035/0000 de la X Legislatura)	13/01/2016	Trasladado al siguiente Congreso
121	Proposición de Ley de responsabilidad parental y de relaciones familiares (corresponde al número de expediente 120/000037/0000 de la X Legislatura)	13/01/2016	Trasladado al siguiente Congreso
122	Solicitud al Presidente del Congreso de los Diputados para que proceda a la salvaguarda y custodia de las cajas que contienen los pliegos donde constan las firmas obtenidas en apoyo a la Proposición de Ley sobre protección social de los enfermos de fibromialgia	26/01/2016	Tramitado por completo sin req. acuerdo o decisión
123	Proposición de Ley sobre dación en pago	28/01/2016	Trasladado al siguiente Congreso
124	Proposición de Ley para la eliminación de privilegios de índole retributiva de la clase política cesada	18/04/2016	Trasladado al siguiente Congreso
125	Proposición de Ley de modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en materia de participación en el coste de las prestaciones y servicios de las personas	19/07/2016	Pendiente
126	Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social (corresponde a los números de expediente 120/000035/0000 de la X Legislatura y 120/000003/0000 de la XI Legislatura)	19/07/2016	Pendiente
127	Proposición de Ley de responsabilidad parental y de relaciones familiares (corresponde a los números de expediente 120/000037/0000 de la X Legislatura y 120/000004/0000 de la XI Legislatura)	19/07/2016	Caducado
128	Proposición de Ley sobre dación en pago (corresponde al número de expediente	19/07/2016	Caducado

	120/000006/0000 de la XI Legislatura)		
129	Proposición de Ley para la eliminación de privilegios de índole retributiva de la clase política cesada (corresponde al número de expediente 120/000007/0000 de la XI Legislatura)	19/07/2016	Caducado
130	Proposición de Ley para la regulación de la situación del personal funcionario interino y estatutario temporal	23/09/2016	Caducado
131	Proposición de Ley complementaria de aplicación a la Ley de Memoria Histórica, desarrollando supuestos para una rápida aplicación	31/10/2016	Inadmitido a trámite en términos absolutos
132	Proposición de Ley complementaria de aplicación a la Ley de Memoria Histórica, desarrollando supuestos para una rápida aplicación	17/11/2016	Inadmitido a trámite en términos absolutos
133	Proposición de Ley complementaria de aplicación a la Ley de Memoria Histórica, desarrollando supuestos para una rápida aplicación	25/11/2016	Caducado
134	Proposición de Ley reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis	1/12/2016	Caducado
135	Proposición de Ley para la promoción de la venta no sedentaria	21/07/2017	Inadmitido a trámite en términos absolutos
136	Proposición de Ley de libertad de elección lingüística	14/09/2017	Caducado
137	Proposición de Ley sobre modificación del artículo 2 de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España	15/09/2017	Inadmitido a trámite en términos absolutos
138	Proposición de Ley sobre las alternativas a la cárcel para el enfermo mental y la salud mental en general	20/19/2017	Inadmitido a trámite en términos absolutos
139	Proposición de Ley para la efectiva igualdad y equiparación salarial de las Policías del Estado español	21/09/2017	Pendiente
140	Proposición de Ley para la regulación de la situación del personal funcionario interino y estatutario temporal	16/04/2018	Inadmitido a trámite en términos absolutos
141	Proposición de Ley sobre nueva gestión de los saltos hidroeléctricos	3/05/2018	Pendiente
142	Proposición de Ley sobre ratios de enfermeras para garantizar la seguridad del paciente en centros sanitarios y otros ámbitos	3/07/2018	Pendiente
143	Proposición de Ley para la regulación de la situación del personal funcionario interino longevo al servicio de las Administraciones Públicas	28/11/2018	Inadmitido a trámite en términos absolutos

FUENTE: JUNTA ELECTORAL CENTRAL¹⁰⁵².

ELABORACIÓN PROPIA

¹⁰⁵² Datos extraídos de: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/ilp/legislaturas> Fecha última consulta 10/01/2019.