

Ramón Martín Mateo

CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE ALICANTE

# DEMOCRACIA DIRECTA, DEMOCRACIA VIRTUAL

## SUMARIO

- 1 UN LARGO PROCESO.
- 2 LA FRUSTACIÓN DEL ELECTORADO.
- 3 LA ALTERNATIVA PARTICIPATIVA. EL LEGISLATIVO: A) EL REFERÉNDUM. B) LA INICIATIVA LEGISLATIVA.
- 4 EL CIBERESPACIO COMO ÁMBITO POLÍTICO: A) VIRTUALIDADES DE LAS TECNOLOGÍAS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA. B) HACIA EL SOPORTE ELECTRÓNICA DE LA DEMOCRACIA.
- 5 PROGRESOS PARTICIPATIVOS: LA ADMINISTRACIÓN: A) LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. B) EL SERVICIO PÚBLICO COMO SOPORTE. C) LA FACILITACIÓN DE INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS: *a)* La experiencia norteamericana. *b)* El derecho a la información en España. *c)* La Administración Local.
- 6 LA JUSTICIA POPULAR: A) LA ACCIÓN POPULAR. B) EL JURADO.
- 7 EL FUTURO: A) POSIBILIDADES. B) RESERVAS.

## 1 UN LARGO PROCESO

La democracia es fundamentalmente un sistema de toma de decisiones en virtud del cual un grupo acuerda que lo que decida una determinada mayoría: simple, cualificada, reforzada, ect., será acatado por todos.

Hay otras soluciones alternativas que en determinadas circunstancias pueden ser de superior eficacia, en ellas la decisión se deja a:

Los más sabios  
Los más santos  
Los más fuertes

Pero a la postre estas modalidades decisorias se han revelado ineficaces y además resultan incompatibles con otro valor asociado a la democracia, la libertad, a la que re-

pugna la marginación de los ciudadanos en los pronunciamientos que les afectan, lo que además del componente metafísico, tiene también un fundamento pragmático: las sociedades democráticas tienen más estabilidad que las sometidas a otros regímenes de asignación del poder, y con ello posibilitan el progreso, especialmente económico<sup>1</sup>.

Un complemento indispensable de la democracia es la Ley, gran descubrimiento romano<sup>2</sup> que explica porqué los pueblos que fueron en su día parte del Imperio son más proclives a elegir la democracia como forma de asignación de poderes.

La Ley cristaliza la voluntad general y se sobrepone a la de quienes la adoptaron, el Derecho es así una superestructura estable de reglas de conducta sólo alterable por los mismos cauces de su inicial adopción.

Ha costado grandes esfuerzos, durante un largo período de tiempo, el hacer que todos los ciudadanos a partir de una determinada edad adquiriesen el status de votante. Este no fue el caso de los descubridores griegos del sistema, al que sólo tenía acceso un reducido número de atenienses libres, en el que no estaban incluidos desde luego las mujeres pero tampoco los metecos y los esclavos. Tampoco el Senado romano era parangonable al actual. El Cristianismo fue un gran liberalizador y proponía una sociedad fraternal e igualitaria, pero su arribada coincidió con la decadencia romana.

Hay que esperar al Siglo XIX para que la democracia tomase cuerpo en Europa y América, con notables restricciones por cierto, al excluirse por los fisócratas a los no propietarios que supuestamente carecían de interés en los asuntos de Estado. En cuanto a las mujeres, su acceso al voto es de nuestro siglo.

La democracia universal ha visto empañada su *autoritas* moral por el pensamiento marxista que la opuso a la dictadura del proletariado, costoso experimento en términos éticos y pragmáticos, felizmente fracasado.

En la actualidad nadie disiente, me parece, de la bondad de esta fórmula, de la que se ha dicho que es «el peor sistema de gobierno una vez excluidos todos los demás».

<sup>1</sup> Tesis formalizada por el último Premio Nobel de Economía A.K. SEN, *Bienestar, justicia y mercado*, (trad. esp.), Paidós, Barcelona, 1997, si bien J. ESTEFANIA recuerda que el experimento más puro de neoliberalismo se produjo en Chile en la etapa de la dictadura de PINOCHET, *Todos tenemos historia*, «El País», 24 octubre 1998, pág. 11.

<sup>2</sup> Este hecho es curiosamente subrayado desde medios no jurídicos, por una antigua y prestigiosa publicación «National Geographic». T. R. REID: *El legado de la antigua Roma*, precisándose que de esta forma el ciudadano se situaba no «sub homine sed sub lege», loc. cit., noviembre 1997, pág.57.

Se duda sin embargo que puede adaptarse a todas las culturas, pero no desconectarse de componentes éticos como el que propugna la solidaridad. Anatole France, un gran novelista francés de principios de siglo, sarcásticamente glosaba las esencias de la libertad que permitía tanto a un vagabundo como a un prócer alojarse en el Hotel Ritz o dormir bajo los puentes del Sena.

Así por ejemplo no son idénticas las libertades democráticas de los norteamericanos blancos anglosajones y protestantes, que las de los que no tienen esta condición si además forman parte de la población de 1.400.000 reclusos con que cuenta este país<sup>3</sup>.

Pero aún pasando por alto estas desigualdades, en cuanto que la situación contemplada depende de la política, y no exclusivamente de las reglas del juego democrático, cabe legítimamente dudar que el componente de autonomía de la voluntad que este sistema conlleva, tenga en estos momentos la misma virtualidad participativa que la eficacia decisoria que sin duda facilita, lo que aborda precisamente este ensayo.

Como ha constatado un agudo observador, V. VERDÚ, se prepara una realidad virtual que ahora mismo parece virtuosa « *En Santa Mónica, en Los Angeles, se ensaya desde hace años un sistema de democracia directa a través del uso de la pantalla y aurificos del futuro como TOFFLER y NAVIT ven aquí manifestaciones de una manera de practicar la política* »<sup>4</sup>.

## 2 LA FRUSTACIÓN DEL ELECTORADO

El ejercicio del derecho al voto, que es el primer instrumento de la democracia, no parece que debiera ser también el último, si bien debe reconocerse que en colectivida-

<sup>3</sup> V. VERDÚ: *El Planeta Americano*, Anagrama, Madrid, 1996, pág. 15. A finales de los 80 la cifra alcanzaba solo a 315.976. Según este autor ese sería el sector de obras pública más dinámico que sólo en un año había consumido 4 billones de pesetas, op. cit., pág. 73

<sup>4</sup> *El Planeta americano*, cit pág. 15. Entre la literatura reciente sobre estos temas: T. BALL, R. DAGGER: *Political Ideologies and the Democratic Ideal*, New York: Harper Collins, 1995. R. HURWITZ, J. C. MALLERY: *Of public cyberspace: A survey of users and distributors of electronic White House Documents*. Intelligent Information Infrastructure Working Paper, Artificial Intelligence Laboratory, MIT, 1994. M. LIND: «Prescription for a new national democracy», *Political Science Quarterly*, 4, 1996. G. MANTOVANI: *New Communication Environments: From Everyday to Virtual*. Taylor Francis. Londres, 1995. P. SULLIVAN: «Computer network and political participation: Santa Monica's teledemocracy project», *Journal of Applied Communication Research*, 23, 1995, 93-107.

des numerosas es imposible, con la tecnología tradicional disponible, movilizar reiteradamente al cuerpo electoral.

El desánimo del ciudadano es ciertamente comprensible si se tiene en cuenta que únicamente se cuenta con él para introducir cada X años, su papeleta en la urna, ejercicio que agota su capacidad de expresión política.

Su inexpressividad se acentúa si, como sucede en España, sólo se pueden votar listas cerradas, perdiendo los contactos que son posible mantener con los elegidos en sistemas como el inglés en los que los diputados tienen despacho abierto en sus distritos, desde el que se relacionan con sus electores.

La opción por el respeto de las minorías, loable desde una cierta perspectiva, puede conducir y de hecho así sucede, a la privación a los partidos mayoritarios del control parlamentario, por lo que deben entrar en coalición con partidos menores, con los que existen ciertas afinidades pero también serias divergencias desde otras perspectivas. Así se ha observado para España que el actual Presidente de la Generalitat de Cataluña ha dominado la arena política, durante varias legislaturas, consiguiendo sensibles ventajas políticas y sobre todo económicas para sus votantes, a costa de las convicciones y expectativas del resto del electorado.

Es clásico ya el lamento del ciudadano que sólo puede influir en su destino concentrando sus ilusiones y aspiraciones para un largo período en un minúsculo recuadro de papel, con lo que asume un denso, pero equívoco, documento, que constituye el manifiesto del partido elegido, del que conocerá un extracto como máximo, pero sin posibilidad de hacer nada más que esperar otro largo período de tiempo para contrastar, en el mejor de los casos, el cumplimiento de sus compromisos por los seleccionados con su opción.

Se trata de una crítica positiva de la democracia actual, por parte de auténticos demócratas, que en estos momentos son activa o resignadamente el conjunto de la población occidental, ya que sólo aquí grupúsculos de facinerosos armados representan hoy las ambiciones anarquistas o totalitarias.

Pese a lo que sugieren algunos agoreros, la democracia no se acaba<sup>5</sup>, ni tampoco el Estado, pese a las restricciones severas de su capacidad como consecuencia de la globalización de la economía y de su imposibilidad de atender las demandas de bienestar de los ciudadanos, que apenas pueden ser formuladas ante las sordinas amordazantes de los liberales que controlan los medios, sin embargo al margen de catastrofismos sí puede detectarse una crisis efectiva de democracia<sup>6</sup>.

Con profunda decepción, si bien abriendo paso a la esperanza de un futuro distinto basado en el comunalismo se ha dicho por M. CASTELL con relación al actual sistema de competencias entre partidos políticos que:

*«Atrapado en el ámbito de los medios, reducido a un liderazgo personalizado, dependiente de una compleja manipulación tecnológica, empujado a una financiación ilegal, arrastrado por los escándalos políticos, el sistema de partidos ha perdido su atractivo y su flexibilidad y, a todos los fines prácticos, es un resto burocrático, privado de la confianza pública»<sup>7</sup>.*

Todo ello hace que cunda el escepticismo y que los electores deserten progresivamente de las urnas, así en la nación líder en estos momentos, Estados Unidos, en las pasadas elecciones sólo votó el 49% de los ciudadanos con derecho a voto y de estos únicamente el 49% lo hizo a favor del actual Presidente<sup>8</sup>, desde el punto de vista formal, el proceso resultó impecable, pero «la voluntad general» parece más bien «gibarizada», bien es verdad que en Europa las tasas de participación son más elevadas, entre el 65% y el 80% en Francia, Italia, España y Alemania<sup>9</sup>.

5 Vid J. M. GUEHENNO: *Le fin de la démocratie*, Flammarion, París, 1993.

6 Así, J. M. GUEHENNO: Op. cit, trad. esp. Paidós, Barcelona, 1995, pág. 37 y sig. Matizadamente A. TOURAINE: *¿Qué es la democracia?* Trad. esp. Temas de Hoy, Madrid 1994.

7 M. CASTELLS: *La Era de la Información*, Vol, 2, *El poder de la identidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pág. 381.

8 M. CASTELL: Op. cit., pág. 317.

9 M. CASTELL: Op. cit., pág. 383

### 3 LA ALTERNATIVA PARTICIPATIVA. EL LEGISLATIVO

No cabe duda que la democracia directa es teóricamente el sistema ideal de gobierno de un grupo, puesto que son todos sus componentes los que deciden sobre sus asuntos comunes. No se necesitaría recurrir a complejas justificaciones como las formuladas por los antiguos iusnaturalistas ingleses, LOCKE, HOBBS, sobre la renuncia a la propia libertad y su traslado a una instancia común, apoderamientos que de alguna manera inspiraron también el pacto social de ROUSSEAU.

La democracia directa sería «*la forma de gobierno en la que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio del poder por parte de la población*»<sup>10</sup>, por tanto, y partiendo de la formulación de LINCOLN de la democracia como «gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo», lógicamente habría que concluir que la versión directa sería la mejor forma de llevar a la práctica estos dictados<sup>11</sup>.

Ahora bien una cosa son los principios y otra la praxis, a nadie se le oculta que, salvo grupos sociales poco numerosos: familias, comunidades de vecinos, Entidades locales menores, etc., es imposible funcionar sólo con este sistema, como por cierto constataron teóricamente, pese a su natural proclividad por este enfoque, los primeros ideólogos de la democracia, que recibieron las tesis autonomistas del enciclopedia que alumbraron la Revolución Francesa, no obstante lo cual este decisivo movimiento tuvo que replegarse pragmáticamente hacia la democracia representativa que hoy vivimos<sup>12</sup>.

Se salvan no obstante algunos perfeccionamientos, introducidos un tanto nostálgicamente en buena parte de las Constituciones en vigor, que pretenden controladamente garantizar circunscritas intervenciones directas del electorado, para lo que se recurre al referendun y a la iniciativa popular<sup>13</sup>.

10 J. PÉREZ ROYO: *Curso de Derecho Constitucional*, tercera edición, Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 377, a quien aquí seguimos.

11 J. PÉREZ ROYO: Op. cit., pág. 338.

12 Vid. J. SANTAMARÍA: «Participación política y democracia directa», en *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al Profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972.

13 Vid. L. AGUIAR: *Democracia directa y Estado Constitucional*, Madrid, 1977, y «Referéndun y régimen parlamentario en la democracia de masas: sus posibilidades de compatibilización», en M. RAMÍREZ, ed.: *El control parlamentario en las democracias pluralistas*, Barcelona, 1978.

## A) EL REFERÉNDUM

La mayoría de las Constituciones democráticas europeas, incluyen la posibilidad de que el electorado sea consultado directamente con efectos legales inmediatos o simplemente orientativos sobre determinadas decisiones políticas.

En la práctica sin embargo, salvo asuntos de excepcional preocupación para la opinión pública: el aborto, la energía nuclear, o que constituyen decisiones importantes de trascendencia internacional, OTAN, Euro, sólo raramente se ha hecho uso de estas posibilidades, que suelen tener la enemiga de los partidos políticos, cuando no son utilizadas inmediatamente por estos desnaturalizando sus efectos.

Sólo en Suiza esta práctica entra plenamente en los usos políticos, cantonales o federales, se dice irónicamente que los ciudadanos helvéticos votan todos los domingos después de los Oficios religiosos.

La Constitución española también incorpora esta institución en una versión limitada al establecer que: «*Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos*»<sup>14</sup>. Sólo con ocasión de nuestra proyectada entrada en la OTAN en 1986, fue utilizada esta fórmula, que no es más que una masiva modalidad de encuesta, si bien políticamente es más que ésto en cuanto que los órganos representativos del cuerpo electoral no podrían desconocer los resultados<sup>15</sup>.

## B) LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Es también un instrumento constitucionalmente difundido, que abre a los ciudadanos la vía de la modificación del ordenamiento jurídico, incluso en sus más altos niveles, como puede ser la propia Constitución.

El artículo 87.3 de la Constitución Española dispone que «una Ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de pro-

14 Vid. P. CRUZ VILLALÓN, «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 13, 1980.

15 Vid. J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, pág. 384.

posiciones de Ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributaria o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

De acuerdo con estas previsiones se aprobó la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, que instaura el procedimiento que se seguirá al respecto.

En nuestro ordenamiento no está previsto que estos cauces puedan ser utilizados para la reforma constitucional, ya que el artículo 156 dispone que «La iniciativa de reforma constitucional se ejercitará en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87», y en este precepto se establece que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, pudiendo también las Asambleas de las Comunidades Autónomas solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley.

Violentando los precisos términos de estos preceptos un grupo de ciudadanos vascos, utilizando la Ley Vasca 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa popular, plantearon una moción, para que el Parlamento Vasco instara ante las Cortes Generales una reforma constitucional que diera entrada al ejercicio de la autodeterminación de los ciudadanos vascos, lo que no fue asumido, por lo que se procedió a la presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional que fue obviamente desestimado por Sentencia 76/1994, de 14 de marzo<sup>16</sup>.

Las Comunidades Autónomas españolas se han dotado también de propios instrumentos para canalizar ante sus Asambleas iniciativas legislativas de sus ciudadanos<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Es evidente que los propósitos de toda esta maquinación no podrían inmediatamente ser los expresados, y que objetivos de tal calado, no descartables por cierto, ya que en estos momentos se plantea desde ciertas instancias el diseño de una España Federal o Confederación, precisa de otros cauces. Se trata seguramente, intuitivo, de hacer ruido político y causar perturbaciones menores al Parlamento Vasco. Sorprendentemente este artilugio se pretende justificar jurídicamente por A. RALLO: «Iniciativa popular, Estado Autonomo y Reforma Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 5, 1998, pág. 205 y sig.

<sup>17</sup> Una exhaustiva, me parece, relación de estas normas en A. RALLO: Op. cit pág. 221. Sobre el tema también J. SANTAMARÍA PASTOR, en F. GARRIDO ed.: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas 1985, pág. 1245 y sig., y M. ARAGÓN: «La iniciativa legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 16/1986, pág. 288 y sig.

## 4 EL CIBERESPACIO COMO ÁMBITO POLÍTICO

La insatisfacción de los ciudadanos ante las posibilidades de ejercicio real de sus atribuciones políticas es creciente como hemos comentado, si bien compensada por la apatía, que a su vez resignadamente es fruto de la impotencia detectada. Recientes acontecimientos tanto en Estados Unidos como en España, empujan esta situación hacia impensables extremos.

Con cierta crudeza se ha expresado a este respecto, recientemente, por uno de los más lúcidos pensadores de nuestro tiempo<sup>18</sup>, que *«Es en efecto, una ironía trágica que cuando la mayoría de los países del mundo han logrado finalmente el acceso a las instituciones de la democracia liberal (en mi opinión la base de toda la democracia) estas instituciones estén tan distantes de la estructura y los procesos con importancia real, que aparecen ante la mayoría de la gente como una mueca sarcástica en el nuevo rostro de la historia. En este fin de milenio el rey y la reina, el estado y la sociedad civil, están ambos desnudos y sus hijos ciudadanos vagan a través de diversos hogares adoptivos»*.

En tales circunstancias nos preguntamos hasta que punto los protagonistas últimos de esta situación deben mantenerse indefinidamente resignados, y que esperanzas pueden depositarse en las nuevas tecnologías, para ayudar a conseguir progresos estimables.

### A) VIRTUALIDADES DE LAS TECNOLOGÍAS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA

Sin duda que la mayor revolución científico-técnica que ha vivido la Humanidad, es la que en nuestra era ha supuesto las posibilidades de utilización y control de impulsos transmitidos electrónicamente, con infinitas aplicaciones prácticas, entre las que destacan las correspondientes a la informática comunicativa, y concretamente a la estructuración de redes múltiples, incorporables al complejo globalizador y universalizador que recibe el nombre de Internet.

18 M. CASTELL: *La Era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, Vol.2, *El poder de la identidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pág. 394

Este dispositivo, que en su reciente prehistoria, 1973, incluía sólo 25 ordenadores, puede llegar hoy a conectar más de 600 millones de redes informáticas<sup>19</sup>, previéndose que el número de usuarios se duplique cada año<sup>20</sup>.

El sistema tiene características notables que le hacen particularmente idóneo como instrumento político, como son su capacidad prácticamente ilimitada de expansión en el espacio y en el tiempo, la flexibilidad de sus conexiones, su interactividad con diversos usuarios, la adaptación y versatilidad para todo tipo de usos, la compatibilidad entre el individualismo y la sociabilidad, dimensión ésta que facilita la organización de los participantes en función de sus criterios e ideologías, pero sin las rigideces de la ortodoxia dirigista de los partidos.

Todavía están en sus inicios pero pueden tener un importante futuro político, las denominadas «comunidades virtuales» que consisten en una «red electrónica autodefinida de comunicación interactiva, organizada en torno a un interés o propósito compartido»<sup>21</sup>.

Con este apoyo puede perfectamente organizarse movimientos de opinión, reacciones ante acontecimientos inmediatos, campañas de concienciación, debates múltiples, etcétera, todo ello complementario con el sistema de partidos y las técnicas ortodoxas de la democracia participativa.

## B) HACIA EL SOPORTE ELECTRÓNICA DE LA DEMOCRACIA

Las posibilidades antes esbozadas de las nuevas tecnologías de la información comunicación<sup>22</sup>, como instrumento del progreso en la participación democrática, han suscitado sugestivas reflexiones y propuestas dirigidas a facilitar originales modalidades de participación directa con este soporte de los ciudadanos en las decisiones políticas, suministrando a los partidos herramientas valiosas para modernizar su gestión<sup>23</sup>, con aclimataciones facilitadas por relevantes juristas<sup>24</sup>.

19 M. CASTELLS: *La Era de la información*, Vol. 1, *La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, pág. 378.

20 M. CASTELLS: Op. cit., pág. 738.

21 M. CASTELL: Vol. 1, pág. 395, con base en M. REINGOLD: *The Virtual Community*, Addison Wesley Reading, 1993.

22 A lo que dediqué una temprana monografía, *El espacio de las nuevas tecnologías*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1986.

23 Vid G. GANLEX: «Power to the People via Personal Electronic Media», *The Whashington Quarterly*, Spring, pág. 5 y ss.; S. LONDON: *Electronic democracy*, Ketterin Foundation, 1994. M. LIND: «Prescriptions for e new national democracy», *Political Science Quartely*, nº 4/1996, pág. 563 y ss.

24 Así S. RODOTA: «Democratie electronic», Rapport General, Conseil de l'Europa, *Seminaire sus la Democratie Electronic*, París, 1995. C. LA MOULINE y V. POULET: *Des autoroutes de l'information et de la communication sur nos libertés*, Bruylant, Bruselas, 1997.

Instituciones significativas como la Comisión Europea<sup>25</sup> y el Consejo de Europa<sup>26</sup>.

Un interesante análisis de la utilidad de los medios de comunicación por ordenador, MCO<sup>27</sup>, para distintas modalidades de la democracia, ha sido aportado por K. L. HACHE<sup>28</sup>, con base en J. DIJK<sup>29</sup>. Las correlaciones serían las siguientes:

- *Democracia legalista* equivalente a la liberal que se basa en el respeto de las libertades, gobierno por mayorías y propiedad privada: Los MCO permiten mayor eficacia.
- *Democracia competitiva*: americana, que descansa en la pugna de partidos y líderes para conseguir el apoyo de los votantes. Los MCO consiguen mayores audiencias y mensajes seleccionados.
- *Democracia plebicitaria*, que supone la revisión directa de la democracia basada en el referéndum para lo que pueden ser empleados terminales de televoto, a través de teléfonos, TV o redes de ordenadores.
- *Democracia pluralista*, consistente en la continua sucesión de cambios y agrupaciones de minorías, aprovechando la versatilidad que ofrece las MCO y su capacidad de ordenar las corrientes de opinión.
- *Democracia participativa*: sería el sistema ideal, supuestamente enraizado con las propuestas de Rousseau, que basarían la dinámica política en la educación y la discusión, lo que podría ser facilitado por el uso de internet y la creación de comunidades virtuales.

Este es uno de los más relevantes trabajos realizados hasta la fecha que ha sido facilitado por el profesor Julián Valero Torrijos de la Universidad de Murcia, a quien agradezco esta ayuda.

25 Vid. Grupo de Expertos de Alto Nivel. *The Information Society in Europe*, Bruselas, 1996.

26 Que organizó un Seminario en París en marzo de 1995 sobre la «Democratie électronique» en el que participaron entre otros los siguientes especialistas J. ABRAMSON: *L'électronique au service des citoyens: nouveau moyen de promotion de la démocratie*. S. BONAGA: *Le projet «Citycard» de Bologne*. A. VITALIS: *Contrôle politique et démocratisation des technologies nouvelles*. K. KRZYSOFEK: *Les technologies de l'information dans les nouvelles démocraties*.

27 CMC en las siglas anglosajonas «Computer-Mediated-Communication».

28 En trabajo titulado *The Role of the Clinton White House in Facilitating Electronic Democratization and Political Interactivity*. Presentado a la Speech Communication Association en noviembre de 1996, localizado en Internet <http://web.nmsu.edu/~comstudy/pc1.htm>.

29 «Modelos of democracy-be and the design and the use o new media in politik», *Jarnost The Public*, nº 3/1995, pág. 43 y sig.

Es evidente que la tipología democrática antes expuesta resulta caprichosa y de difícil aislamiento, lo normal es que los rasgos significativos enfatizados, coincidan con los sistemas posibles, aunque con distinto peso, con base a sus componentes caracterizadores. Pero lo importante es reconocer las interacciones entre medios y fines. Todos los propósitos de la democracia ideal, si es que ésta existe, pueden ser conseguidos a través de los modernos instrumentos de comunicación y expresión disponibles que pueden por ejemplo obtener la decisión inmediata de millones de ciudadanos sobre un tema que exigiría de largos calendarios electorales.

## 5 PROGRESOS PARTICIPATIVOS: LA ADMINISTRACIÓN

Estamos lejos aún, del por otra parte inevitable momento, en el que serán plenamente operativos los dispositivos ofrecidos por los nuevos medios informáticos de comunicación, tanto para el proceso de aglutinación de mayorías políticas, como para la decisión entre divesas alternativas.

La participación como técnica de perfeccionamiento democrático, no se agota en el funcionamiento del poder legislativo, tiene también una importancia notable en el sistema de ejecución de las leyes a todos los niveles. Es más, son los servicios públicos y las decisiones de trascendencia para las economías domésticas los que más interesan al ciudadano que, muy frecuentemente, se desengancha de tediosos debates parlamentarios, centrados en cuestiones técnicas o sutilezas jurídicas que no llegan al votante ordinario.

Una importancia menor, en el contexto de la res pública, tiene la imbricación de los ciudadanos en las tareas de la Justicia.

### A) LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La participación en estos momentos no puede entenderse, en manera alguna, como un proyecto ideológico que impulse «la superación radical y ontológica entre Estado y

Sociedad, entre individuo y ciudadano»<sup>30</sup>, tampoco como un intento de sustitución de la democracia tradicional por la participación inmediata. Ciertamente el artículo 23.1 de la Constitución española por ejemplo, proclama el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos «directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», pero este derecho, como ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>31</sup>, está relacionado con «los cargos públicos de representación política». Es un mero trasunto del «derecho de participación política en el sistema democrático de Derecho que consagra el art. 1, que en manera alguna ordena que todos los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos»<sup>32</sup>, por lo que es razonable que otros Tribunales<sup>33</sup> hayan seguido esta misma línea.

La Constitución mencionada ciertamente reconoce en el artículo 23.1 el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, lo que se conecta con lo dispuesto en el artículo 9.2, que encomienda a los poderes públicos «facilitar la participación de todos los ciudadanos, en la vida política, económica, cultural y social», principios que informan otros preceptos de la Constitución que contemplan supuestos concretos de aplicación<sup>34</sup>.

No obstante, de la jurisprudencia comentada se deduce claramente que éste no es un derecho constitucional directamente aplicable, se requiere intermediariamente para que pueda invocarse, un pronunciamiento normativo específico, lo que aproxima en la práctica este derecho a los contenidos en la sección segunda del capítulo segundo de la Constitución, que versa sobre los derechos y deberes de los ciudadanos, por tratarse de una «directriz constitucional para el legislador» según la formulación de J. A. SANTAMARÍA<sup>35</sup>.

Puede ser que la Constitución conectase con la ola, en aquella época en clara fase de pérdida de energía, de la democracia directa, pero felizmente no se pronuncia sobre su automatismo y generalización, lo que hubiera sido irrealizable por lo demás. El Tri-

30 Lo que justamente rechaza M. SÁNCHEZ MORÓN: «El principio de participación en la Constitución española», en *Revista de Administración Pública*, núm. 89/1979, pág. 172.

31 STC 23/1984, de 20 de febrero.

32 STC 51/1984, de 25 de abril.

33 Vid. la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 3 de diciembre de 1991 críticamente enjuiciada por J. JORDANO FRAGA, en «Comentarios de Jurisprudencia, Derecho a la participación, Participación administrativa y medio ambiente», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 11/1992, pág. 99 y sig.

34 Artículos 68.1, 69.2, 140, 151.1 y 2, 152, 1 y 3 y disposición transitoria 4ª

35 *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid 1980, pág. 295

bunal Constitucional se ha opuesto, por cierto firmemente, a la indiscriminada aplicación de este principio.

En la doctrina la participación ha suscitado algunos entusiasmos, así T. FONT LLOVET<sup>36</sup>, M. SÁNCHEZ MORÓN<sup>37</sup>, y recientemente J. JORDANO FRAGA<sup>38</sup>, pero se han opuesto también, con razón, reservas y suspicacias ante los contornos imprecisos de este concepto y sus planteamientos tendenciales<sup>39</sup>. Debe contarse además, como señala L. MARTÍN RETORTILLO, con la dificultad de encajar esta institución en la construcción técnico-jurídica de una Administración democrática<sup>40</sup>, surgiendo la sospecha de que pueda convertirse en corporativismo<sup>41</sup> una especie de caballo de Troya para el reingreso del Antiguo Régimen.

Como ya hace algún tiempo avanzó E. GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>42</sup>, lo que ratifica en la última versión de su Tratado con T. R. FERNÁNDEZ<sup>43</sup> «el interés general, el bien común, si se prefiere, es de todos los ciudadanos y por referencia a todos, sin que pueda disolverse en un haz de bienes sectoriales, como ha pretendido la concepción corporativista u orgánica del poder político».

## B) EL SERVICIO PÚBLICO COMO SOPORTE

La Administración tiene como primera misión, asegurar el correcto funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones en cuyo contexto se sitúa «internet» y el resto de las comunicaciones por ordenador que tienen su soporte instrumental en dispositivos físicos de transmisión de mensajes.

Se trata de un servicio público que debe ser mantenido expedito con arreglo a las técnicas modernas propias del servicio universal, que prescribe la libertad de uso de la

36 «Algunas funciones de la participación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45/1985

37 *El principio activo de la participación en la Constitución española*, op.cit.

38 *Derecho a la participación*, op.cit.

39 J. A. SANTAMARÍA: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, 1988, pág. 248.

40 L. MARTÍN RETORTILLO: «La participación en la Administración Pública. Principios y límites en la participación», en *Anuario de la Facultad de Derecho del Estudi General de Lleida*, 1985, pág. 228 y ss.

41 Caso de L. PAREJO que se opone con razón a que se pretenda por esta vía realizar una especie de «socialización» innecesaria e impropia de la organización administrativa. L. PAREJO: *El concepto de Derecho Administrativo*, Caracas, 1984.

42 «La participación del administrado en las funciones administrativas», en *Homenaje a Rojo Villanueva*, Madrid, 1977, pág. 305 ss.

43 E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, cuarta ed., Civitas, Madrid, 1993, pág. 88.

infraestructura, la confluencia de los proveedores necesarios, todo ello sometido a la vigilancia de órganos independientes de la Administración<sup>44</sup> como es el caso de la National Tele Communication and Information Agency, norteamericana, que ha influido en otros ordenamientos.

En Europa la Comisión ha adoptado también el criterio del Servicio Universal como elemento esencial para la sociedad informacional, en el contexto de un entorno altamente competitivo<sup>45</sup>.

### C) LA FACILITACIÓN DE INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS

Los mayores avances, de todas formas modestos, en términos absolutos, se han producido con ocasión de la adopción de normas o simplemente de proyectos, dirigidos a dar mayor transparencia a las actuaciones administrativas, permitiendo incluso al público emitir opiniones o formular sugerencias.

#### a) LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA

En este país existe una tradición, más antigua que en Europa, en relación con la apertura al público de los quehaceres de la Administración, por vías informales sobre todo, pero también legales, lo que se manifiesta particularmente en la generalización de audiencias antes de producirse decisiones que van a afectar a un grupo determinado de sujetos.

Más reciente es, lógicamente, la utilización de medios electrónicos para comunicar entre sí Administración y administrados, con arreglo a procedimientos que tuvieron una gran notoriedad con ocasión de la campaña, frustrada por cierto, en las pasadas elecciones presidenciales, llevada a efecto por el candidato independiente M. PEROT que popularizó el concepto de la *Electronic Town Hall*, si bien este proyecto tenía pretensiones más ambiciosas que la mera aportación de información administrativa por lo que volveremos sobre él más adelante.

<sup>44</sup> Vid. sobre este tema S. MUÑOZ MACHADO: *Servicio público y mercado*, Vol. I. *Los fundamentos*, Cívitas, Madrid, 1997, y J. M. SOUVIRON: *La actividad de la administración y el servicio público*, Comares, Granada, 1998.

<sup>45</sup> Vid Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo de 3 de marzo de 1995 COM (95), 158.

Múltiples dependencias de la Administración norteamericana tienen montados servicios de información al público desde hace tiempo, pero lo que es nuevo es el dispositivo montado por el Presidente CLINTON, sobre la base de las iniciativas al Vicepresidente Al GORE, dirigido a suministrar información desde la Casa Blanca, vía correo electrónico, como parte de una *National Information Infrastructure*, NII, que pretende facilitar las relaciones de los ciudadanos con el Gobierno, enriqueciendo la vida económica, social y política de la mayoría de los norteamericanos, que ya en una cifra de 30.000 ó 40.000 diarios acceden al sistema electrónico de la Casa Blanca <sup>46</sup>.

#### b) EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN ESPAÑA

En nuestro país estamos al respecto rigurosamente en mantillas, salvo algunas raras experiencias locales y autonómicas, aunque eso sí, contamos con una normativa bastante completa, de carácter básico, encabezada por la Ley 30/1997 de 26 de noviembre sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común cuyo artículo 37.1 establece que los ciudadanos tienen derecho de acceso a los registros y archivos administrativos, con ciertas excepciones, legislación que ha tenido escaso impacto no tanto por sus supuestas deficiencias <sup>47</sup> intrínsecas.

El probable fracaso de esta normativa, no existen datos estadísticos al respecto, se debe a la falta de tradición entre nosotros de estas prácticas, a ambos lados de la ventanilla, al deficiente dispositivo informático de control sobre la circulación y depósito de documentos y a la carencia real de procedimientos judiciales de cobertura, lo que proporciona, albarda sobre albarda, largos retrasos en ambos sectores.

La misma suerte ha corrido la Ley 38/1995 de 12 de diciembre sobre derecho a la información en materia ambiental, que con tres años de retraso transpuso entre nosotros la Directiva 90/313 <sup>48</sup>. La Comisión objetó esta disposición entre otras razones porque atribuye efectos negativos al silencio de la Administración ante la solicitud de información por parte de los ciudadanos.

46 Información que toma de K.L. HACHER: *The role of the Clinton White House in Facilitating Electronic Democratization and Political Interactivity*.

47 Severamente denunciadas por J. R. PARADA: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 155. Vid. especialmente sobre este tema J. F. MESTRE: *El Derecho de acceso a Archivos y Registros Administrativos*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1998.

48 Me remito a mi obra *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Civitas, Madrid, 1994, pág.185.

### c) LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Este es un ámbito particularmente propicio para la participación activa de los ciudadanos en la gestión municipal sobre todo en las periclitadas modalidades de democracia directa que suponían los concejos abiertos, a los que quizás evocaba el peculiar candidato presidencial Perot con su modelo de *Town Hall Democratie*.

Los vecinos tienen derecho a asistir a las sesiones municipales y disponen de otros instrumentos participativos. Es aquí donde se ha prosperado algo en ciertos Municipios, en cuanto a enlaces informáticos o al menos telefónicos con el vecindario tratándose con ello más de avanzar por los cauces de la calidad total, que de conseguir progresos democratizadores en la gestión municipal<sup>49</sup>.

## 6 LA JUSTICIA POPULAR

Aunque la democratización en la Justicia es más que problemática al requerir su funcionamiento el concurso de personas especialistas en Derecho, hay dos componentes posibles relativamente democratizadores: la acción popular y el jurado.

### A) LA ACCIÓN POPULAR

La acción popular que excepciona el sistema contencioso ordinario aparece tímidamente en nuestro ordenamiento en el campo municipal, primero con la Ley de 1887 y después con el Estatuto municipal de CALVO SOTELLO de 1924<sup>50</sup>, que permitía interponer el recurso contencioso por infracción de disposiciones administrativas a cualquier vecino o Corporación aunque no hubiese sido agraviado individualmente en sus derechos. Tras la promulgación del Estatuto de 1925 debemos esperar el Reglamento

<sup>49</sup> Me remito a mi trabajo «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total», en *Revista de Administración Pública*, nº 134/1994, pág. 7 y ss.

<sup>50</sup> Artículo 253.

de Personal Sanitario de los Servicios locales<sup>51</sup> para una nueva reaparición de posibilidades de accionariado popular, bien que hoy intrascendentes, conectadas con la aprobación del padrón de beneficiencia<sup>52</sup>.

La acción popular se acoge primero en la legislación urbanística y pasa después a otros ordenamientos como la Ley del Patrimonio Histórico Español o la Ley de Costas. Su eficacia ha sido muy reducida y en algunos casos perturbadora al ser utilizada a veces con fines de extorsión de constructores que basaban la financiación en la venta anticipada de pisos.

Tampoco ha tenido mayor éxito al propósito del legislador de reconocer procesalmente la legitimidad de los intereses difusos, lo que tiene gran importancia, especialmente en el ámbito ambiental<sup>53</sup>.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 3 de julio de 1985 que reconocía la protección de los intereses colectivos, no ha visto consumados sus propósitos al faltar hasta la fecha los necesarios desarrollos legislativos. Menos mal que el Tribunal Constitucional<sup>54</sup> ha admitido con gran generosidad la dinámica legitimadora de la cláusula del «interés legítimo» incluida en la Constitución

## B) EL JURADO

El Jurado se considera una institución idónea para hacer participar al pueblo en las tareas de la Justicia y tiene en EE.UU. el respaldo de la ciudadanía y una buena ejecutora, salvo algunos casos extremos que enfrentan grupos étnicos o culturales acremente contrapuestos, recordemos el de un conocido deportista al que un jurado de su misma etnia absolvió pese a haberse encontrado pruebas irrefutables en contra suya que implicaban su herencia genética.

En España su implantación, de acuerdo con las previsiones constitucionales, ha tenido escaso éxito. En su corta historia se incluyen veredictos sorprendentes, como la exo-

51 Art. 65 del Reglamento de 27 de noviembre de 1953.

52 Vid R. MARTÍN MATEO: «La problemática asimilación del accionariado popular», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 179/1973, pág. 470 y sig.

53 Me remito a mi *Manual de Derecho Ambiental*, 2ª, en Cívitas, Madrid, 1998, pág. 83 y sig.

54 Sentencia 62/1983, entre otras.

neración del homicida de dos ertzainas. El Gobierno y el Poder Judicial desean reformar la Ley Orgánica que le introdujo, con la anuencia de la más acreditada doctrina<sup>55</sup>.

Preguntado el ex Presidente del Consejo General del Poder Judicial si preferiría ser juzgado por un Juez o un Jurado, contestó: «Si fuera inocente por un Juez, si fuera culpable por un jurado»<sup>56</sup>.

Aunque ello pueda escandalizar a los procesalistas convencionales, no es descartable que en el futuro se pueda aglutinar amplios colectivos de probada prudencia y buen criterio, a quienes a través de códigos secretos, y previa facilitación por estas vías de la información necesaria, podría solicitarse la opinión que les merece la alternativa: inocencia, culpabilidad de un determinado inculpado.

## 7 EL FUTURO

Nadie en estos momentos se atreve a cuestionar seriamente en su conjunto el sistema político predominante en Occidente pese a que sea objeto de severos reproches, alguno de los cuales hemos transcrito, así desde círculos del pensamiento virtual se ha dicho que:

*«Los principales desafíos que enfrentamos en este momento son: lograr elecciones auténticamente justas poniendo fin a la élite política como clase y al carrerismo en la política, una reforma completa y profunda de los grupos de presión, detener la corrupción en el proceso político de toma de decisiones, reforma de los medios de comunicación masivos»<sup>57</sup>.*

55 Vid. V. FAIREN: Una ojeada al «Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre la experiencia de la aplicación de la vigente Ley Orgánica del Tribunal del Jurado», en *La Ley*, 17 de junio de 1998. También *Foro Jurídico*, 4 abril 1997.

56 J. P. Cinco Sentencias polémicas en *El País*, 8 de junio de 1997.

57 The Center for the Evolution of Democracy *Virtual Democracy Project*, Peussema Publishius Company, <http://www.peussema.com/spanbrochure.html>.

## A) POSIBILIDADES

Pero más allá de la tentación idealista retórica, lo que realmente se pretende es facilitar el funcionamiento de la democracia representativa, complementando su instrumentación. Para ello los medios de comunicación informatizada, que estamos analizando, pueden ofrecer amplias disponibilidades, que van desde la práctica, ya difundida, adoptada por algunos políticos de abrir una página web para comunicarse con sus electores y recibir allí sus sugerencias, hasta la celebración de elecciones generales vía «internet».

Esta posibilidad no es una mera fantasía. Si se cuenta con ordenadores de suficiente capacidad puede ofrecerse a los electores la posibilidad de emitir su voto secretamente una vez que les ha sido facilitado el acceso mediante la exhibición en la red de su carnet o, mejor, de su huella dactilar. El resto es pura rutina.

Pero la más importante posibilidad participativa es la ya aludida de la emisión de criterios y pareceres a través del denominado referendun electrónico que apuntaba la experiencia del Electronic Town Hall de M. Perot. No se trataría en realidad de un referendun real, aunque nada impide que efectivamente, material o formalmente, se recurra para ello a estas vías, si no de meras consultas no vinculantes que mantienen en su integridad las potestades reservadas a los mandatarios representativos. Se ha señalado que «este tipo de experiencias favorece la democracia directa, si bien en un sentido de complementario de la democracia representativa»<sup>58</sup>.

## B) RESERVAS

En estos momentos ni siquiera los referendos indicativos, en la terminología de M. CASTELL<sup>59</sup> tendrían particular eficacia en cuanto a transmitir la opinión de la población en su conjunto. En Estados Unidos y Canadá hay 24 millones de personas que están conectadas a «internet», pero sólo suponen el 11% de la población, este colectivo se sitúa en el nivel de mayores rentas, el 77% son además hombres. Una encuesta por estos medios nos daría a lo más luces sobre lo que piensan los varones adinerados.

58 C. LAMOULINE, V. POOLLET: *Des autoroutes de l'information*, cit. pág. 108

59 *La era de la información*, Vol. 2, pág. 389, con apoyo en G. GANLEY: «Power to the People Via personal electronic media», *The Washington Quarterly*, Spring, 1991, pág.5 y ss.

Por estas razones es explicable que incluso el autor antes citado, a pesar de sus severos juicios sobre la democracia partidista, se distancia netamente de procedimientos que pueden hacernos recordar a la elitista Atenas<sup>60</sup>.

Pero en todo caso habrían de adoptarse determinadas cautelas para evitar pronunciamientos fácilmente expresables pero quizás insuficientemente documentados. Por ello se exigiría que determinadas reglas éticas y normativas fuesen adoptadas con anterioridad, que se incluyese la obligación de aclarar los términos de la consulta y las consecuencias derivables, lo que requeriría además la exigencia de debate sobre el cuestionario por los órganos representativos y su publicación por varios medios<sup>61</sup>.

Prudentemente se ha observado por uno de nuestros intelectuales más perspicaces que *«La sociedad global de la información tendrá efectos determinantes en el poder político y en la concepción clásica de la soberanía como fundamento de los estados y de los gobiernos, pero no es algo que vaya a suceder de improviso.»*<sup>62</sup>.

60 Op. cit., pág. 389

61 Vid C. LAMOCINE y POULLET: Op.cit. pág. 108-109. M. HARTER: *Representative democracy or remote control a constitutional analysis and critique of Ross Perot's electronic Town Mall*, Villaneva University, 1993

62 J. L. CEBRIÁN: *La red*, Taurus, Madrid, 1998, pág. 101.