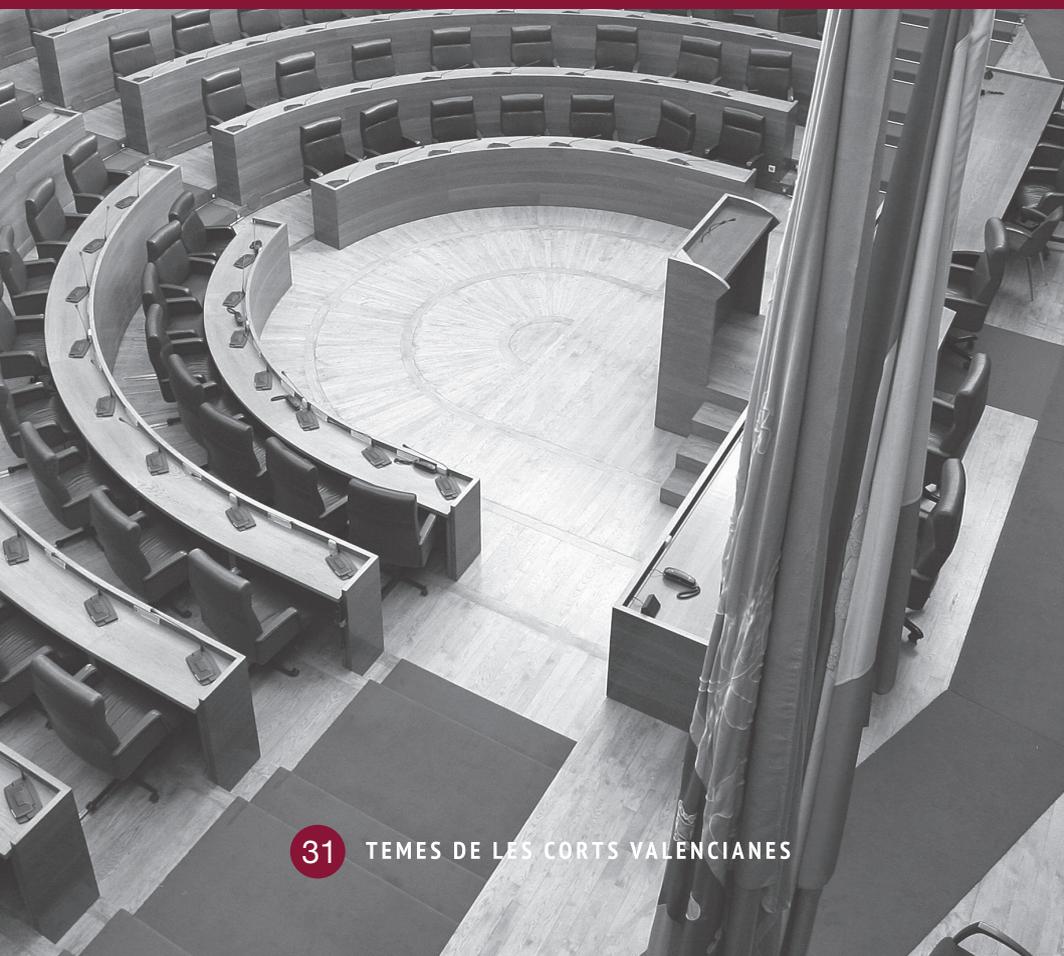

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL. LA INTEGRACIÓN DEMOCRÁTICA DE LO LOCAL Y DE LO GLOBAL EN LA ERA DIGITAL

JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN EL ÁMBITO LOCAL.
LA INTEGRACIÓN DEMOCRÁTICA
DE LO LOCAL Y DE LO GLOBAL
EN LA ERA DIGITAL

JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT

A mi madre, María del Carmen Claramunt Gómez.

31 TEMES DE LES CORTS VALENCIANES

EDITA

Corts Valencianes

AUTOR

Jorge Castellanos Claramunt

ISBN

XXX-XX-XXXXX-XX-X

DIPÒSIT LEGAL

X-XXXX-XXXX

IMPRIMEIX

Blanch & Blanch Comunicació



Aquest llibre es publica sota una llicència Reconeixement – NoComercial-SenseObresDerivades 3.0 Espanya de Creative Commons. Vosté pot copiar-lo, distribuir-lo i comunicar-lo públicament sempre que cite el seu autor i la institució que l'edita (CORTS VALENCIANES), no l'utilitze per a finalitats comercials i no en faça obres derivades. La llicència completa es pot consultar en:

<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.es>>

ÍNDICE

ÍNDICE

9	Abreviaturas
13	Agradecimientos
19	Prólogo
25	Introducción

31	Capítulo I. Concepción pública de la política y la participación ciudadana
34	1.1. Representación y participación
37	1.2. Definiendo la participación
40	1.3. La participación ciudadana como combustible democrático
41	1.3.1. <i>Empoderamiento</i>
43	1.3.2. <i>Presupuesto básico de la participación: la información</i>
45	1.3.3. <i>Deliberación como aspiración democrática</i>
47	1.4. Desconfianza hacia la participación ciudadana
48	1.5. Vehículos de la participación
48	1.5.1. <i>Las asociaciones</i>
50	1.5.2. <i>Los partidos políticos</i>
54	1.6. Buen gobierno
54	1.6.1. <i>Transparencia</i>
55	1.6.2. <i>Lucha contra la corrupción</i>
57	Capítulo II. Perspectiva normativa de la participación ciudadana
59	2.1. Referentes normativos del derecho de participación
60	2.1.1. <i>Marco estatal</i>
60	2.1.1.1. <i>Antecedentes</i>
61	2.1.1.2. <i>Situación actual</i>
68	2.1.2. <i>Estatutos de Autonomía</i>
69	2.1.3. <i>Acotación local</i>
76	2.1.4. <i>Los Reglamentos de Participación Ciudadana</i>
77	2.2. La participación ciudadana en el ámbito normativo de la Comunidad Valenciana
77	2.2.1. <i>Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado</i>
78	2.2.2. <i>Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunidad Valenciana</i>
79	2.2.3. <i>Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana</i>

82	<i>2.2.4. Ley 10/2017, de 11 de mayo, por la que se regula la Iniciativa Legislativa Popular ante Les Corts</i>
84	<i>2.2.5. Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana</i>
87	<i>2.2.6. El tratamiento de la participación ciudadana en les Corts Valencianes</i>
93	2.3. Participación en la elaboración normativa
101	Capítulo III. La participación ciudadana en el ámbito local
106	3.1. Proximidad
107	3.2. Lo local en un escenario global
108	3.3. Política local en la Unión Europea
108	3.4. Los derechos de participación en el ámbito local
109	<i>3.4.1. El derecho a promover iniciativas ciudadanas</i>
110	<i>3.4.2. El derecho de audiencia</i>
111	<i>3.4.3. El derecho de petición</i>
112	<i>3.4.4. Las consultas populares</i>
115	Capítulo IV. Internet. Nuevas tecnologías y participación ciudadana
120	4.1. Democracia electrónica
121	<i>4.1.1. Problemas de la democracia digital</i>
124	4.2. Reivindicaciones y protestas en Internet
126	4.3. El fenómeno político como una cuestión global
127	4.4. Redes sociales
128	<i>4.4.1. Características positivas de las redes sociales</i>
130	<i>4.4.2. Inconvenientes de las redes sociales en el escenario político</i>
131	4.5. Mecanismos participativos digitales
136	Conclusiones
140	Bibliografía
157	Normativa consultada
169	Jurisprudencia consultada

ABREVIATURAS

ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOCL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOCT	Boletín Oficial de Cantabria
BOCV	Boletín Oficial de les Corts Valencianes
BOIB	Boletín Oficial de las Islas Baleares
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BOR	Boletín Oficial de La Rioja
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia CCAA Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EAAnd	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAAr	Estatuto de Autonomía de Aragón
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EACan	Estatuto de Autonomía de Canarias
EACant	Estatuto de Autonomía de Cantabria
EACM	Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha
EACMad	Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid
EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
EACyL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León
EAEx	Estatuto de Autonomía de Extremadura
EAG	Estatuto de Autonomía de Galicia

EAIB	Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
EEAA	Estatutos de Autonomía
EELL	Entidades Locales
EEUU	Estados Unidos de América
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FJ	Fundamento Jurídico
FFJJ	Fundamentos Jurídicos
FVMP	Federación Valenciana de Municipios y Provincias
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LPACAP	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LTBG	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
M5E	Movimiento 5 Estrellas (Movimento 5 Stelle)
MN E-Democracy	Minnesota E-democracy
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
RCV	Reglamento de les Corts Valencianes
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
RPC	Reglamento de Participación Ciudadana RRSS Redes sociales
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo deriva de la tesis doctoral *Participación ciudadana en la era digital: posibilidades y riesgos*, defendida por quien escribe el 19 de septiembre de 2019 en la Facultad de Derecho de la Universitat de València. Fue dirigida por la Dra. Dña. Encarnación Fernández Ruiz-Gálvez, catedrática de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universitat de València, y el Dr. D. Jesús Ballesteros Llompart, catedrático emérito de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la misma universidad.

La defensa de la mencionada tesis fue merecedora, a juicio del tribunal¹, de la máxima calificación: Sobresaliente con mención *Cum Laude* y Doctorado Internacional. Esta investigación doctoral inspira profundamente este libro en la medida en que la participación ciudadana, principalmente en el escenario en el que se materializa por excelencia, el ámbito local, es entendida como un pilar fundamental sobre el que construir cualquier democracia, por lo que es necesario realizar un estudio respecto de las posibilidades y los riesgos que conlleva en la era digital.

Hecha esta aclaración previa, quiero, en consecuencia, agradecerles a mis directores de tesis doctoral, Dña. Encarnación Fernández Ruiz-Gálvez y D. Jesús Ballesteros Llompart, todas las enseñanzas que me dedicaron a lo largo de los años de investigación doctoral. Enseñanzas que fueron mucho más allá de realizar una investigación académica. Fruto de todas ellas vio la luz mi tesis doctoral, de la cual es deudora la presente obra. Desde estas líneas quiero agradecerles sus constantes y provechosos consejos y enseñanzas a lo largo de todos esos años.

1. El tribunal estuvo formado por el catedrático de Filosofía del Derecho de la Universitat de València, Dr. D. Vicente Bellver Capella, como Presidente; la profesora titular de Filosofía del Derecho de la Universidad Rey Juan Carlos, Dra. Dña. Marta María Albert Márquez, como Secretaria, y el profesor Dr. D. Claudio Sarrea, profesor Investigador de Filosofía del diritto del Dipartimento di Diritto Pubblico de la Università degli Studi di Roma Tor Vergata, como Vocal.

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 FPU014/02451².

Debo, asimismo, agradecer 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 primer periodo investigador en Italia 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)³, por lo que reitero mi gratitud. En virtud de mi estancia de investigación en la Ciudad Eterna 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 materia de Derecho constitucional y Filosofía jurídica y política.

Del mismo modo quiero expresar mi agradecimiento a la profesora Isabel Ascensión Trujillo Pérez, professore Ordinario di Filosofia del diritto de la Università degli Studi di Palermo, por su excelente acogida para realizar una estancia de investigación en el verano de 2019, ya en el proceso final de la labor investigadora. Su inmejorable trato y amabilidad para conmigo siempre será recordado. Gratisísima fue, también, la acogida de todos los investigadores de la universidad palermitana, algunos de los cuales no solo son colegas, sino que son y serán amigos, como Guadalupe Imormino De Haro y, por supuesto, Ferdinando Achille Insanguine Mingarro.

2. 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).

3. 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. A lo largo de estos años de trabajo en la Universitat de València de todos ellos he recibido un trato excelente, por eso me gustaría hacerles público aquí mi agradecimiento. Adicionalmente sería injusto no mencionar expresamente a aquellos profesores con los que compartí 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 la propia temática de mi investigación, la vinculación con los compañeros del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València también ha sido muy estrecha. Sirvan estas líneas para mostrar mi agradecimiento a los docentes que componen el mencionado Departamento, especialmente a aquellos profesores que han tenido una mayor ascendencia sobre mi investigación y a los que, además de mi admiración académica, profeso un profundo respeto y estima personal. De ahí que no pueda dejar de nombrar a los catedráticos de Derecho constitucional Vicente Garrido Mayol⁴, Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso, así como a los profesores Alejandro Hugo Catalá Bas, Joaquín Martín Cubas y Ricard Martínez Martínez.

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 de investigación. Mención especial a mi hermano Javier y, por supuesto, a mis padres, de los que me siento profundamente orgulloso. Solo puedo culminar estos agradecimientos centrándome en ellos: a mi padre, q.e.p.d., al que siempre trataré de honrar con mis acciones y comportamiento, por representar el paradigma de un buen padre de familia, entregado hasta el fin a su mujer e hijos. Y a mi madre, por su cariño y generosidad, por darme todo sin esperar nada a cambio, por ser, desde la naturalidad y sencillez, la mejor. Jamás podré agradecer suficiente tener como referente a personas tan extraordinarias. Sus lecciones y ejemplo de bondad y humildad me acompañarán toda la vida.

4. A quien agradezco, además, que haya redactado el prólogo de esta obra. Desde aquí le hago público mi agradecimiento.

PRÓLOGO

Se dice, se constata, que la democracia representativa está en crisis, que el sistema de representación ha perdido eficacia y, sobre todo, que la ciudadanía ha perdido la confianza en sus representantes, y la confianza es elemento nuclear sobre el que descansa el sistema representativo. Sería prolijo ahora analizar las causas de esta crisis, pero podríamos apuntar a la falta de entendimiento del sistema organizativo, de la forma como operan los órganos del Estado, del complejo sistema de adopción de decisiones... También contribuye a ello la dinámica propia de partidos políticos - instrumentos esenciales para articular la participación política- cuyo funcionamiento interno no siempre parece -o es- democrático, y en los que sus dirigentes imponen su criterio al de las bases cuya opinión obvian. Se tiene, por otra parte, la sensación de que los más beneficiados de la acción de gobierno no son los que conforman la mayoría de los ciudadanos.

Ha habido una notable evolución en la conformación de la democracia representativa y si ya no se puede cuestionar la legitimidad de origen de la representación -pues el derecho de sufragio es universal e igual (dejamos para otro momento el debate sobre las distorsiones de los sistemas electorales al respecto) y los procesos electorales suelen ser limpios y controlables (tampoco entramos en algunas conductas que pueden adulterar la limpieza), es lo cierto que la legitimidad de ejercicio desconcierta al confiado ciudadano que se ve en la tesitura de tener que exigir una democracia de mayor calidad.

También influye negativamente la dinámica política que sitúa en lo más alto de los gobiernos a quienes carecen de vigor electoral de suerte tal que acaban gobernando o influyendo notablemente en la gobernación representantes de opciones muy minoritarias.

Por otra parte, el distanciamiento entre los representantes y representados es cada vez más perceptible. En España, el sistema electoral proporcional para elegir el Congreso, pero también los parlamentos autonómicos y los ayuntamientos, propicia que accedan a las instituciones mujeres y hombres que apenas son conocidos por los votantes y así pasan años sin que se sepa nada acerca de su gestión. Ciertamente, ello no ocurre en municipios de menor población.

Las consecuencias de todo ello no son nada halagüeñas. Cada vez son más frecuentes los discursos populistas que atraen a los desesperados ciudadanos que aún confían en alcanzar una situación más próspera. La pérdida de credibilidad tanto de los gobernantes elegidos a través del voto popular como respecto del funcionamiento de los órganos representativos tradicionales es evidente y en este contexto ganan terreno los mecanismos de participación ciudadana, como la iniciativa popular, la consulta popular, la audiencia pública, los órganos consultivos, etc.

Precisamente la participación ciudadana centra el estudio que contienen las páginas que siguen, partiendo de que su consideración es trascendental para el progreso democrático. Y se aborda, además, desde un enfoque local, lo que lo hace particularmente atractivo, pues es en los municipios donde los ciudadanos se relacionan entre sí con mayor intensidad. Su primera conexión institucional se produce en su ámbito vital más próximo, por lo que el progreso democrático debe nutrirse, necesariamente, de los elementos participativos que se generen en los entornos más próximos al ciudadano. De ahí que la materia de la participación ciudadana sea crucial en los escenarios democráticos para su progreso y evolución.

Esta realidad no ha pasado inadvertida en el ámbito jurídico. Y, sobre todo, en su vertiente constitucional. No es casualidad, por tanto, que el constituyente determinara en el artículo 23 del texto constitucional, con carácter fundamental, el derecho a la participación. Su relevancia es de sobra conocida y viene a suponer uno de los pilares sobre el que descansa todo el entramado institucional. No olvidemos que el pluralismo político es uno de los valores sobre los que se asienta el Estado social y democrático de derecho que nuestra Constitución constituye.

La participación de los ciudadanos dota de contenido a todo el andamiaje representativo que soporta las estructuras democráticas y organizativas que precisan las democracias avanzadas, y se erige hoy en la fuente de la que se nutre toda organización que se precie de ser democrática.

El autor, Jorge Castellanos, aborda la cuestión de la participación política desde un punto de vista de crítico, aun con las características positivas de aquella. Así, descubre las dificultades, las ineficiencias y los retos a los que debe enfrentarse el escenario participativo para obtener frutos provechosos. Es exigible un esfuerzo a los ciudadanos, y también a los representantes, para lograr un equilibrio entre la representación y la más activa participación en los asuntos públicos. Ello comporta una cesión de poder por parte de los representantes que opera en escenarios en los que la decisión compartida no pasa desapercibida.

Pero no se debe obviar la, en ocasiones, gravosa carga que supone para los ciudadanos participar en los asuntos públicos.

Por eso se presentan, sin ambages, los retos y oportunidades que presentan las nuevas tecnologías para dar un paso al frente en la mejora democrática, sin denostar las opiniones críticas que alertan de la entrega irreflexiva al progreso tecnológico, por otra parte, tan humano.

Jorge Castellanos es un joven profesor académicamente proactivo, que hace gala de una vocación universitaria que anuncia una fructífera carrera en el ámbito del derecho público y más concretamente, en el del derecho constitucional, en el que se mueve con la solvencia que proporciona el estudio profundo y diverso, el esfuerzo siempre sacrificado y desde luego, la valía personal que él sabe aprovechar.

Esta obra que tengo el gusto de prologar recoge una serie de reflexiones producto del análisis de una minuciosa selección bibliográfica, de un profundo estudio jurisprudencial y, sobre todo, de una laboriosa recopilación normativa, de la que se diseccionan los aspectos estrecha o mediatamente relacionados con la participación ciudadana.

Siendo en ocasiones crítico con el legislador -en otros casos pone en valor los aspectos que progresan en la mejora democrática mediante mecanismos participativos- la realidad es que el estudio normativo resulta significativo para situar al lector en el escenario actual de la participación ciudadana. Y es que el legislador no ha mirado hacia otra parte con el impulso participativo que se ha orquestado desde la ciudadanía en los últimos años. Por eso no ha podido obviar esta tendencia popular y ha regulado, en ocasiones de manera excesivamente minuciosa, los distintos aspectos de la participación ciudadana.

Y es que no se puede encorsetar la participación democrática de los ciudadanos, y de ahí la crítica a determinadas normas que nacieron con grandes aspiraciones y perecieron sin pena ni gloria. El Dr. Castellanos pone de relieve, en consecuencia, que el exceso de celo en la regulación de la participación también genera efectos adversos a los intereses iniciales. No por «hiperregular» al respecto se consigue una ciudadanía más participativa, tal y como pone de manifiesto.

En este libro, que ha sido premiado por les Corts Valencianes en esa meritoria acción de fomento y de reconocimiento del trabajo de jóvenes investigadores, se potencia, sobre todo, lo local. El escenario municipal, el terreno en el que se desenvuelve habitualmente el ciudadano es cuidadosamente detallado para explicar, como su propio título pone de manifiesto, que lo local evoca a lo global, y que las realidades globales, sobre todo en la era digital en la que nos encontramos, son susceptibles de ser clasificadas en entornos locales.

Son vasos comunicantes ambas realidades, por lo que ensalzar lo local no es un planteamiento opuesto a la apertura al mundo. La realidad política local, con sus matices, puede extrapolarse a otras latitudes y extraer, de esa comparativa, resultados políticos atinentes a la participación de los ciudadanos en la resolución de los asuntos que nos incumben a todos. Toda la obra viene a ser una plasmación de la inescindible realidad política y social de los ciudadanos. Este es, por tanto, el valor añadido que aporta este libro en cuanto que de su lectura pueden extraerse interesantes reflexiones sobre el modo en el que se proyecta la participación de los ciudadanos en los entornos democráticos y, especialmente, en las necesidades que presenta para que en el futuro, por no decir ya en el presente, la participación sea un potenciador democrático y no un espejismo o válvula de escape ante determinados problemas políticos.

Quiero acabar animando a Jorge Castellanos a continuar por la senda del esfuerzo y la ilusión que ha escogido, consciente de su vocación universitaria, una senda no exenta de dificultades solo superables por la satisfacción de ver cómo tantas horas de estudio y de esfuerzo obtienen la merecida recompensa de la utilidad del trabajo realizado.

Valencia, primavera de 2020.

Vicente Garrido Mayol
Catedrático de Derecho Constitucional
Universitat de València

INTRODUCCIÓN

Las oportunidades que las tecnologías de la información ofrecen en el escenario político contemporáneo nos permiten hablar de una nueva cultura política, por lo que la denominada «era digital» se inserta en una realidad claramente global. Y, por ello, las crisis que azotan a las sociedades digitales son necesariamente esquivas a cualquier tipo de dique o frontera. La profunda y compleja realidad actual conlleva que los problemas sean, por tanto, atinentes a todas las sociedades. Así, la crisis global y también de valores, con un fuerte impacto en amplios y varios sectores de la ciudadanía, presenta un alcance diferente al tradicional por encontrarnos en un mundo globalizado. La resolución de la crisis exige una perspectiva eminentemente política, y con ella aproximar a los ciudadanos a la toma de decisiones propiciando, en consecuencia, una mayor participación.

Por lo indicado supra, hoy más que nunca se hace necesario que el diseño del gobierno deba estar orientado a la participación de los ciudadanos. Es inevitable que sean los ciudadanos los que ostenten un protagonismo básico tanto desde el prisma individual como del de la colectividad, con un estatus democrático que haga honor a la propia etimología de la palabra democracia. La participación ciudadana se considera, así, la piedra angular de la democracia ya que por su propia definición ésta no es posible sin la intervención de los ciudadanos. Y es que sin una ciudadanía que participe en los asuntos públicos la democracia se va desintegrando progresivamente.

Se necesita para todo ello un gobierno abierto, del que se prediquen las notas de transparencia, participación, rendición de cuentas y progreso democrático. Ello debe ser la peana sobre la que construir la resolución de las crisis que azotan en las épocas de la globalización. Y para ello el cooperador necesario es, paradójicamente, el escenario local, el ámbito municipal, desde el que partir para generar espacios y realidades democráticas propias del siglo XXI ya que lo que se pretende es una mayor cercanía del ciudadano a los centros de decisión, así como una creciente demanda de transparencia en el desarrollo de la acción política.

Como se ha mencionado, el ámbito privilegiado en el que desarrollar esta participación ciudadana 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 en mayor medida la democracia al revitalizar 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.

Cualquier análisis actual de los instrumentos de participación ciudadana debe prestar especial atención a las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y de la comunicación que, en los últimos años, han dado paso a un escenario de implicación activa de la ciudadanía con enormes potencialidades, lo que permite hablar de democracia electrónica (e-democracia) o de gobierno electrónico (e-gobierno). El ciudadano habilitado por las herramientas que ofrece la sociedad de la información demanda un entramado jurídico, institucional y tecnológico a la altura de las crecientes posibilidades de implicación activa en los procesos de toma de decisiones y en la orientación y control de las diferentes políticas públicas. Las Administraciones Públicas deben responder a esta demanda con eficacia, desarrollando los escenarios que permitan implementar el mayor número posible de canales de intervención activa de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

En la era digital, la irrupción de las nuevas tecnologías, con los elementos positivos y negativos que conllevan, implica nuevas posibilidades, pero también complicaciones para el progreso democrático. De ahí que devenga en necesaria la 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.

En cuanto a la estructura del presente trabajo, este se divide en cuatro capítulos bien diferenciados, aunque con la nota transversal de la participación ciudadana en todos y cada uno de ellos.

Tras los mencionados capítulos se exponen unas conclusiones a las que siguen la bibliografía y la recopilación de normativa y jurisprudencia consultada.

El primer capítulo versa sobre la concepción pública de la política y, por ende, de la participación ciudadana. En esta primera parte de la obra se pretende centrar la cuestión de la participación como una expresión humana puramente política. El ciudadano lo es, entre otras cosas, porque participa de una colectividad. Pero esa colectividad se organiza de diversas maneras, siendo mayoritariamente elegida la opción de la democracia representativa. De ahí que se expongan los elementos favorables y desfavorables de la realidad política representativa, así como su conjugación y convivencia con elementos de democracia directa en la realización del derecho a participar en los asuntos públicos. A continuación se define el término central de este trabajo, la participación ciudadana, catalogándola como el combustible que genera el avance democrático, sustentado en conceptos como el de empoderamiento, así como basada en una información fluida que permita una posterior y provechosa deliberación pública. La participación siempre se inicia con la información, requiere de una idea política de colectividad, una suerte de empoderamiento ciudadano, y germina en un proceso deliberativo en el que los ciudadanos debatan y decidan sobre los asuntos públicos.

Para no mostrar únicamente una versión idílica y, por consiguiente, utópica de la participación ciudadana, también se presentan argumentos que nutren la desconfianza ante los procesos participativos, así como se da un retrato de aquellos elementos que pueden vehicularla, como las asociaciones y los partidos políticos, también sin escatimar argumentos que pongan en duda una adhesión inquebrantable a sus acciones. Por último se expone la idea de buen gobierno como cauce mediante el cual los postulados de una democracia más participativa y más abierta a la ciudadanía puede manifestarse, principalmente apoyándose en una mayor transparencia y en elementos que combatan a la corrupción, enemigo irreconciliable de cualquier escenario participativo por lo que genera apatía y desconfianza de los ciudadanos hacia lo político.

El segundo capítulo aborda la cuestión normativa de la participación ciudadana. Partiendo de la concepción del derecho a participar como un derecho humano se analiza la cuestión participativa normativa en la legislación española estatal, así como el tratamiento de dicho derecho en los Estatutos de Autonomía. También se hace un análisis de la irrupción y posibilidades de los Reglamentos de Participación ciudadana para analizar, posteriormente, y con exhaustividad, la normativa valenciana en materia participativa, haciendo una mención especial al tratamiento jurídico del derecho a participar en la reglamentación de les Corts Valencianes.

Por último se trata la cuestión participativa, ya no solo desde un punto de vista descriptivo en cuanto a los textos normativos, sino desde el prisma de que el derecho se materialice en la propia elaboración de las normas, dando así una concepción más clara y profunda al hecho de que en la democracia los ciudadanos cumplimos las normas que a su vez, en un entorno de convivencia y Estado de Derecho, nos autoimponemos. Así, ya esto no solo se produce a través de los representantes libremente elegidos, sino que los propios ciudadanos, igualmente, también podemos incidir en estas cuestiones dando forma a una nueva arista del derecho a participar.

Respecto del capítulo tercero cabe indicar que trata la cuestión raíz de este trabajo: la participación ciudadana en los entornos locales. Sin duda, el escenario más propenso a que se desarrollen políticas y realidades participativas es el entorno municipal, por lo que era necesario tratar la cuestión desde esta cercanía institucional. Cercanía que, además, en un mundo globalizado, se da con la curiosa circunstancia de que lo local y lo global acaban siendo realidades que se intercomunican, dando así vida al término glocal. Además de acometer el estudio de las diferentes manifestaciones del derecho a participar en el escenario local, incluso de su recomendación insistente desde el punto de vista europeo, se trata la cuestión de que realidades locales son susceptibles de generar procesos globales y que, a la inversa, procesos de índole global acaban teniendo su máxima expresión en las realidades locales.

Por último, el capítulo cuarto estudia en profundidad el tema de las nuevas tecnologías aplicadas al escenario político. La era digital propone un cambio de paradigma en todos los aspectos humanos, y el marco político es, sin duda, uno de los principales sobre los que generar impacto. Así se estudia la influencia de Internet en la política actual, fruto de la cual cobra vida la denominada democracia digital, de la que se exponen sus virtudes pero, también, los problemas que puede ocasionar. Se muestra, por tanto, la nueva realidad que de la mano de Internet y las nuevas tecnologías afecta a realidades políticas como las protestas y movilizaciones a través de la «red». Y también se explicitan las nuevas realidades políticas que se generan con una ciudadanía que trasciende su realidad física para tener un perfil digital, conducido mediante las redes sociales. Las posibilidades y los inconvenientes que producen son puestos de manifiesto en un intento de mostrar que la hibridación entre escenarios naturales y virtuales se ha convertido en la composición total de la realidad política, no pudiendo desvincular una de otra. Por ello se muestran experiencias de mecanismos digitales para indicar que la realidad digital en el aspecto político lleva siendo un hecho constatable desde hace tiempo, por lo que la gradual adaptación de los entornos políticos a esta realidad digital se plantea como una cuestión inaplazable.

I

**CONCEPCIÓN PÚBLICA
DE LA POLÍTICA Y
LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

La política es un concepto necesariamente público. Implica la ramificación de las diferentes conexiones entre las personas, en tanto que se organizan en sociedad. De ahí, precisamente, que le llamemos sociedad: una sociedad, como concepto, está formada por socios, un acumulado de personas a las que le incumbe una organización concreta y todos los problemas y asuntos que se derivan de la misma.

La democracia supone fluidez y variación, es el régimen que permite y legitima todo cambio (Segovia, 2008: 483), de ahí que la participación popular en las elecciones políticas esté en la base de la democracia.⁵ Esta se expresa a través de diversas formas (representativas, directas o participativas), representando un fenómeno que va evolucionando durante los últimos años en los sistemas legales europeos (Allegretti, 2011). Al comprometerse con el entorno, el ciudadano se realiza en tanto que persona, por lo que esa vis pública que necesariamente le interpele debe materializarse. Y el modo de materializarse es la participación en los asuntos públicos, la participación ciudadana. De ahí que la consideración de que los problemas políticos son tarea del gobierno y que la vida política no es para los ciudadanos de a pie más que una de las muchas posibles diversiones en su continua búsqueda de la felicidad (Ackerman, 1999: 205-208) no responde a una realidad tangible.⁶ Los problemas públicos, las cuestiones políticas, son tarea de todos en tanto que todos somos objeto y sujeto en esta materia. Esa consideración grupal es la base de la política. A este respecto Ferrajoli ha advertido justamente contra la «disolución» o «desertificación» de la opinión pública entendida como la opinión que se forma sobre las cuestiones que son de interés público porque tienen que ver con el interés de todos. Así considera que ese fenómeno tiene como causa la «despolitización masiva» de la población y como efecto «la primacía de los intereses privados» (Ferrajoli, 2011: 73-77).⁷

5. La profesora Encarnación Fernández afirma, incluso, que «democracia y participación son sinónimos» puesto que la «la participación cívica es la manera de obrar en la que consiste la democracia» (Fernández Ruiz-Gálvez, 2014: 95).

6. Es más, como apunta Wolin, «nos hallamos en una época en que el individuo busca de modo creciente sus satisfacciones políticas fuera del ámbito tradicional de la actividad política» (Wolin, 1973: 378).

7. Esa devaluación de la consideración política de la persona se materializa en «la reducción de la densa concepción de ciudadano o ciudadana como sujetos activos de derechos, a la más trivial de usuarios de la política, que no conforman el contrato social sino que se limitan a contratar, con su voto e impuestos, unos servicios con los poderes públicos» (Alcaraz y Gomis, 2019: 28).

1.1. REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

El debate sobre la dualidad representación/participación⁸ forma parte desde sus orígenes históricos del proceso de democratización del Estado (Porras Nadales, 2019: 99). Ahora bien, la forma representativa es la que impera en las democracias actuales, por lo que no encontramos pocos autores que subrayen las bondades del sistema representativo frente a una concepción política directa:

«La democracia representativa es la que hasta ahora mejor ha permitido a los seres humanos maximizar sus diversas apetencias, dándoles la posibilidad de desarrollar en un alto grado todas sus potencialidades, o lo que es lo mismo, todo su ser dialéctico. Y eso es así porque permite a todos los ciudadanos participar políticamente pero no les obliga a hacerlo de forma constante, facultándoles a elegir el grado de implicación para con su propia comunidad y permitiéndoles también concentrar sus esfuerzos vitales en otras facetas de la realidad. Desde el punto de vista axiológico, la ineludible condición social del ser humano no debe verse obligada, de manera determinante, a practicar una constante actividad política» (Fernández Cañueto, 2019: 91).

Esa perspectiva crítica de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos se presenta desde el punto de vista de que tal es vista como una «obligación».⁹ Sin embargo, la participación en los asuntos públicos es, manifiestamente, un derecho, por lo que no podemos coincidir en el planteamiento. Pese a lo apuntado, la representación, sin duda, ofrece innumerables ventajas, como la eficiencia¹⁰ y la posibilidad de dedicar tiempo a otras funciones o tareas:

«La democracia indirecta, es decir la representativa, no es solamente una atenuación de la democracia directa; también es su correctivo [...] el gobierno representativo libera para los fines extrapolíticos, de actividad económica u otra, el conjunto de energías que la polis absorbía en la política» (Sartori, 2003: 203).

8. Para profundizar en esta materia nos remitimos a autores de referencia como David Held (1991).

9. Esta visión es coincidente con una consideración paternalista de la participación. Pintore (2003: 73) a este respecto apunta que el énfasis en la participación plantea una sospecha bien fundada de paternalismo, si no de autoritarismo, porque la exaltación de la esfera pública y el compromiso con la polis insinúa la necesidad de obligar al ciudadano a desarrollar las virtudes cívicas de las que actualmente carece y termina así atribuyendo una función pedagógica (Raniolo, 2002: 70) y eminentemente ética a la democracia.

10. La eficiencia en las decisiones políticas tomadas por los representantes elegidos radica en que «al circunscribir la participación política a la elección de representantes, el modelo representativo pone de manifiesto la preocupación liberal por las consecuencias dañinas derivadas de una participación desinformada, emocional y espontánea de la gran masa de población. El elitismo de la representación permite, por tanto, compatibilizar la participación indirecta de los ciudadanos, por una parte, con la creación de las condiciones para una discusión sosegada y razonada de los representantes en el parlamento, por otra parte» (Rico Motos, 2019: 29).

Por otra parte, también encontramos planteamientos diametralmente opuestos en los que se considera el modelo representativo como una organización superada por los acontecimientos:

«La pérdida de confianza en las élites políticas y económicas ha venido acompañada de llamamientos a sustituir el modelo representativo por formas de gobierno más participativas. La idea que subyace a estas demandas es muy sencilla: si los políticos no se preocupan del bien común deben ser los ciudadanos quienes tomen las decisiones. Frente al elitismo inherente a la representación, recuperar la democracia como «gobierno del pueblo» exige, para los defensores del modelo participativo, poner en marcha mecanismos que permitan la implicación directa de los ciudadanos en las dimensiones clave donde transcurren sus vidas» (Rico Motos, 2019: 26).

Realmente la postura de complementariedad entre ambos conceptos es la que predomina:¹¹

«La democracia constitucional solo puede articularse a través de la representación, nada impide, sin embargo, que sea complementada, aunque nunca sustituida, con algunas instituciones de democracia directa o participativa, como excepción a la regla general de la democracia representativa» (Alonso García, 2019: 23).

En cualquier caso, el derecho a participar, pese a que nos encontremos en un escenario representativo, siempre está latente porque representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se interpelan.

11. «En la (escasa) literatura jurídica sobre la participación ciudadana, esta tiende a verse como una cuestión no problemática desde el punto de vista constitucional, sino amparada de modo general en el carácter democrático del Estado y en el derecho de participación en los asuntos públicos, que supone un complemento de la democracia representativa, una suerte de evolución adaptativa de carácter técnico, reducida a ámbitos locales y sectoriales concretos, para dar respuesta a las nuevas condiciones de fragmentación social en que se desenvuelve el estado contemporáneo» (Criado de Diego, 2014: 10).

Por lo que debe quedar claro que la democracia requiere siempre de la participación ciudadana.¹² Por eso la democracia no acaba en la representación sino que los mecanismos de participación directa¹³ han de tener un importante peso en un sistema que se considere verdaderamente democrático (Viciano Pastor y González Cadenas, 2014: 354-355). De ahí que las oportunidades que se abren para la participación no tienen que implicar necesariamente la superación de la democracia representativa a favor de una democracia directa, entendida ésta como la toma de las decisiones de manera directa por la ciudadanía (Sánchez Picanyol, 2008: 35).

La identidad democrática no expresa tanto una forma de ser como una manera de estar. A este respecto Cascajo señala que «el principio democrático reviste sin duda una naturaleza compleja, donde el elemento representativo puede conjugarse en diversos grados con la manifestación directa de la voluntad popular» (Cascajo, 2003: 126). Sin embargo, «muchas de las propuestas tendentes a articular una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos caen en esa trampa perfeccionista que oculta políticamente lo poco meditado de las ideas» y «que acaba por convertir al ciudadano democrático en simple cliente del mercado político monopolizado por los partidos y por otros grupos» (Cascajo, 2003: 127-128).

12. No obstante del análisis del debate constituyente y de la observación del articulado de la Constitución española (en adelante, CE) se desprende claramente la primacía de los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa (Ridao, 2017: 256). Así, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) presenta la primacía de la democracia representativa en varios de sus pronunciamientos como las Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, SSTC) 76/1994 de 14 de marzo, en su tercer Fundamento Jurídico (en adelante, FJ), y 103/2008, de 11 de septiembre: «Nuestra Constitución en su artículo 1.3 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» (STC 76/1994, FJ 3). «Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa» (STC 103/2008, FJ 2).

13. Aunque, como afirma Marín, «solo en el caso del Concejo abierto, previsto en el artículo 140 CE, la Constitución permite, en municipios de dimensiones muy reducidas, un gobierno directo como alternativa al representativo» (Marín, 2013: 115). Y su carácter residual es notorio. Sobre esta institución de democracia directa la profesora Sánchez Ferriz es clara al calificarla como «un puro simbolismo sin significación política alguna como simple reducto histórico, que se respeta» (Sánchez Ferriz, 2017: 530).

1.2. DEFINIENDO LA PARTICIPACIÓN

El término participación se usa en un sentido muy amplio para preconfigurar una «organización política respaldada por un consenso general» (Zuchetti, 1992: 6). Participar en el contexto político remite a ese proceso político de formar parte activa de una comunidad y, sobre todo, de incidir en el diseño, construcción y ejecución de las decisiones públicas relativas al espacio social al que como ciudadano se pertenece. Por su eminente carácter público, Cunill distingue cuatro tipos de participación: la social, la comunitaria, la política¹⁴ y la ciudadana¹⁵.

14. Sobre la participación política debemos considerar la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 119/1995 de 17 de julio, FJ 3: «para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo» (STC 119/1995, FJ 3).

15. No podemos obviar, en cualquier caso, la doctrina del Tribunal Constitucional que ha tratado en numerosas ocasiones la cuestión de la participación ciudadana. Así, el mencionado Tribunal también considera la participación de carácter administrativo que la STC 119/1995, de 17 de julio, expone en su FJ 6: «Se trata de una participación en la actuación administrativa -prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la Constitución española-, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses «difusos»- para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan. Dicho derecho, cuya relevancia no puede ser discutida, nace, sin embargo, de la Ley y tiene la configuración que el legislador quiera darle; no supone, en todo caso, una participación política en sentido estricto, sino una participación -en modo alguno desdeñable- en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. El hecho mismo de que muchas de estas formas de participación se articulen a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el artículo 23 CE.; ésta, según tiene declarado este Tribunal, es reconocida primordialmente a los ciudadanos -uti cives- y no en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo) (SSTC 212/1993 y 80/1994, y Auto del Tribunal Constitucional (en adelante, ATC) 942/1985). Este hecho manifiesta, igualmente, que no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos -en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado- precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa» (STC 119/1995, FJ 6).

Vamos a centrarnos en estas dos últimas. Así, la participación política la efectúan los ciudadanos mediante instituciones formales y con instrumentos reconocidos en el sistema político. Por ejemplo, al constituir partidos con registro, ejercer el voto, formar parte de comisiones o ejercer funciones públicas. De esta manera, la participación política constituye una acción regulada en o con el Estado. En contraste, la participación ciudadana busca la interacción con el Estado en el espacio público para influir sobre él y definir las políticas públicas y, en el mejor de los casos, el reconocimiento de nuevos derechos. En este sentido, la participación política ejerce la democracia, mientras la participación ciudadana la genera y la amplía. La primera es una participación acotada en la medida en que se encuentra institucionalizada; la segunda no está acotada (Cunill, 1997).

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 político» (2005: 24). Por su parte, Rendón define la participación ciudadana como toda aquella intervención de carácter personal, consciente, voluntaria y directa en asuntos que conciernen al interés público o bien, a una colectividad social (Rendón, 2006). Y Ramírez Nárdiz califica la participación ciudadana 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» (Ramírez Nárdiz, 2010: 141).

Más allá de la definición que quiera tomarse, todas las definiciones participarían de una nota común: el modo en que los ciudadanos pueden desempeñar un proceso de transformación de la sociedad hacia una democracia efectiva por medio de su actuación, de forma individual o de forma grupal, como protagonistas de la toma de decisiones y promotores de una mayor transparencia en la gestión pública. Por consiguiente, la participación ciudadana puede ser concebida como una herramienta de desarrollo para una cultura democrática, en tanto contribuye a la consolidación de la democracia a través de canales de comunicación y mecanismos para controlar y limitar, de cierta forma, el poder de los gobiernos según las demandas sociales.

En consecuencia, participar no puede ser solo votar, sino «saberse partícipe». Se puede plasmar de muchas y variadas formas ya que «los modelos organizacionales adoptados pueden conocer muchas y diversas figuras de participación popular» (Levi, 1977: 1640).

La participación ciudadana incorpora una gran cantidad de elementos añadidos que nutren a la democracia. Así de ella se predica que combate la ineficiencia de representatividad, pero que también da legitimidad a las decisiones políticas.

La mera participación, de suyo, renueva la confianza de los ciudadanos, así como los responsabiliza de las decisiones.¹⁶ Además diversifica el saber a partir del cual se efectúan las deliberaciones con la intervención de expertos, ciudadanos comunes, políticos, representantes de grupos de poder y los afectados, y estimula la democracia y la ciudadanía activa elevando muchos asuntos privados o locales a la escala pública (Aguirre, 2013: 130).

Además, la participación ciudadana guarda una estrecha relación con la libertad. No se es libre si no se puede participar, resulta un requisito imprescindible:

16. Participar es un derecho reconocido, pero también se presenta como un deber cívico que conlleva responsabilidades para con uno y mismo y los demás. Por ello hay que tener en cuenta que la relación entre derecho y deber viene hilvanada por el componente de responsabilidad humana que atraviesa dicha relación. Sobre esta cuestión nos remitimos a los trabajos de la profesora Emilia Bea que analiza en profundidad la relación triangular que se da entre los conceptos de derecho, deber y responsabilidad (Bea Pérez, 2013: 53-92).

17. El referéndum es un mecanismo participativo bastante controvertido. La STC 12/2008, de 29 de enero, lo entiende como «aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral» (STC 12/2008, FJ 10), por lo que no faltan visiones positivas de este instrumento que, «regulado con las garantías democráticas precisas, amplía las posibilidades de participación, corresponsabiliza a los ciudadanos en el proceso de adopción de las decisiones colectivas y refuerza la legitimidad del sistema político» (Garrido López, 2017: 207). Ahora bien, cuando se somete una cuestión a referéndum se simplifica al extremo la realidad política. Simplemente se plantea una cuestión solicitando a la ciudadanía una respuesta afirmativa o negativa. Sin matices. Anula, en este caso, uno de los fundamentos de la participación ciudadana como es la deliberación. Por lo que desde esta perspectiva es un instrumento a evitar si lo que se pretende es una profundización en escenarios participativos. Como toma de contacto para saber el sentir de la ciudadanía es un mecanismo bastante eficiente, de ahí la consideración positiva que muchos autores expresan, pero con el engranaje democrático visto desde una perspectiva participativa resulta, cuando menos, insuficiente. Crear espacios participativos en los que la ciudadanía se corresponsabilice de los asuntos públicos, al menos desde el punto de vista de que se sienta interpelado por lo que sucede en el ámbito público y quiera informarse, debatir, interactuar con otros ciudadanos, manifestar una opinión fundada... en suma, participar en la política. Ello queda «amputado» si se somete una cuestión a referéndum directamente. Sin establecer un proceso abierto a la ciudadanía en la que el contraste de pareceres esté orientado, sino a una solución conjunta, al menos si a presentar una amplia gama de grises que vayan más allá de decantarse por un sí o un no, por el blanco o el negro. Es esta misma línea, Rico Motos afirma que «tanto si los ciudadanos participan sin debatir con nadie, como si lo hacen escuchando solo a aquellos que piensan como ellos, el resultado es una decisión carente del esclarecimiento que proporciona un verdadero intercambio de información y argumentos. La campaña que precedió al referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea, plagada de datos falsos o distorsionados, constituye un paradigma de lo señalado» (Rico Motos, 2019: 33). Respecto de la regulación específica del referéndum, vid. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

«Si bien la participación ciudadana es un principio básico ésta ha de conjugarse con otros derechos tales como la libertad de reunión, asociación o libertad de expresión. Asimismo ha de entenderse no solo como participación en la vida pública mediante representantes sino también directamente a través de instituciones como el referéndum¹⁷, la iniciativa legislativa popular o el revocatorio de mandato» (Viciano Pastor y González Cadenas, 2014: 355-356).

1.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO COMBUSTIBLE DEMOCRÁTICO

La democracia tiene una naturaliza dinámica de modo que o progresa o retrocede, o mejora o empeora. No es un elemento estático en tanto en cuanto es un modo de organización social, por lo que los ciudadanos que la componen tienen la necesidad de evolucionar con ella. Y la participación ciudadana es el combustible que genera ese avance democrático.

Sin participación ciudadana no se produce evolución alguna en las organizaciones sociales de modo que el sistema languidece, retrocede, y con ese proceso se pierden derechos adquiridos por los ciudadanos. Es, por tanto, una necesidad prioritaria alentar a la ciudadanía para que se involucre en los asuntos públicos.¹⁸ Pero no tanto por la propia realización del concepto de ciudadano como elemento inserto en un escenario plural, social, en el que debe de comprender que ningún asunto público le es ajeno, que, por supuesto, ya sería un argumento de calado para fomentar una participación ciudadana amplia y diversa, sino que, además, la razón de propiciar escenarios participativos responde a una necesidad todavía más perentoria: la supervivencia de la democracia tal y como la conocemos.¹⁹

18. Tan prioritario e inaplazable como se deriva de la concepción negativa de su dejadez o falta de interés. De hecho la palabra idiota proviene de idio, propio, de ahí que en la Grecia clásica el idiotés era quien no participaba en los asuntos públicos y prefería dedicarse únicamente a sus intereses privados (Innerarity, 2015: 19).

19. Las democracias se estructuran en base a una interconexión entre todos los ciudadanos. Una suerte de «telaraña democrática» en la que los asuntos públicos son vistos como una extensa red que nos atrapa, de la que formamos parte, por lo que la participación deviene en una realidad necesaria y fundamental para cualquier entorno democrático. «Salirse» de esa amalgama de asuntos que nos conciernen a todos implica «salirse» de la democracia, de la conciencia de colectividad. La supervivencia de los sistemas democráticos, en base a ello, descansa en que persista una latente participación de los ciudadanos, que entre todos «entretujan» la telaraña que nos conecta.

Esa supervivencia es una reafirmación de las posibilidades de mejora y soporte mutuo de las organizaciones sociales. Cuando se participa en algo común, cuando la ciudadanía colabora en aspectos que redundan en la mejora de todos, no solo se obtienen mejores resultados, no se trata solo de una cuestión de eficiencia técnica en la averiguación colectiva de resultados mejores. No es una cuestión que pueda remitirse a la fría estadística únicamente, sino que se responde con ello al calor humano que se genera de la participación conjunta. Se producen unas sinergias y con ellas la consideración de formar parte de un todo. Una constatación de la existencia de unos lazos invisibles que fomentan la integración de la individualidad en la colectividad. Y es que, como afirma Judt, toda empresa colectiva requiere confianza:

«desde los juegos infantiles hasta las instituciones sociales complejas, los seres humanos no podemos trabajar juntos si no dejamos de lado nuestros recelos mutuos. Hay una tendencia natural a trabajar en colaboración en beneficio de todos» (Judt, 2010: 70).

Eso no solo es convivencia y civilidad. Es, en suma, humanidad. A fin de cuentas la participación ciudadana nos remite al despliegue de un conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización, disposición de recursos) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o, simplemente, son de su interés. Todo ello orientado a que los ciudadanos participen activamente en las decisiones de los que administran (Zuchetti, 1992: 7).

1.3.1. Empoderamiento

La participación ciudadana puede ser concebida como un proceso de empoderamiento,²⁰ que lleve a los individuos a la defensa de sus derechos humanos por medio de la integración de alianzas, discusiones e intervenciones estratégicas entre la sociedad civil y el ente gubernamental (Irvin y Stansbury, 2004). La fortaleza de una sociedad dependerá, así, de la fortaleza de sus ciudadanos y ésta de su adecuada preparación y compromiso para con los demás (Aznar Fernández-Montesinos, 2018: 45).²¹

20. El «empoderamiento» es la traducción literal de la expresión inglesa «empowerment» que trata de definir el proceso mediante el cual se trata de alcanzar una posición que permita influir en la toma de decisiones a cualquier nivel, siendo lo que poéticamente se describe como ser «dueño del propio destino» (Friedmann, 1992).

21. Las nuevas tecnologías pueden ser un impulso en este proceso aunque, como advierte Albert Cortina, es necesario que esas nuevas posibilidades giren alrededor del empoderamiento de los seres humanos (Cortina Ramos, 2017: 33).

Realmente el concepto de empoderamiento recibe un tratamiento desigual. Si bien es un concepto que se utiliza con relativa frecuencia en la actualidad, también son reseñables las críticas que recibe en base a su terminología difusa:

«entre los más recientes términos incorporados al lenguaje político actual encontramos el (para mí incorrecto) de «empoderamiento» que dice bien poco porque parece referirse a la adquisición (consecución o restitución, es indiferente) del poder sin referencia a la importancia de lo que aquí queremos subrayar: el modo como se logra, el por qué y el para qué.

Pues el poder siempre se ha poseído por alguien (o por la propia comunidad en periodos de organización social muy incipiente) y tampoco es desconocida históricamente la experiencia de la democracia (y de la demagogia), ni de los plebiscitos (Sánchez Ferriz, 2017: 516).

La dimensión que dota de contenido al concepto de empoderamiento, sobre todo en su relación con la participación, es el propio concepto de poder y la toma de conciencia que conlleva. Los objetivos del empoderamiento no son, por tanto, única o necesariamente económicos, sino también de carácter social y político (Jerez, 2018: 105). El empoderamiento presume así una intervención que contenga la toma de decisiones, que es la condición para la verdadera participación (Castellanos Claramunt, 2018: 7). Cada ciudadano debería no ser un sujeto pasivo, sino un protagonista activo consciente de sus compromisos con la sociedad según lo que le corresponda. Esa mayor actividad toma forma con diversas formas de participación que van más allá de la participación electoral²² en las elecciones periódicas (Inglehart, 1997).

El empoderamiento es, por tanto, imprescindible para que la población se responsabilice mejor de su propio destino, controlando las instituciones gubernamentales y no gubernamentales (Banza, 2015: 80-81).

22. A menudo equiparamos la participación política con el acto de votar. Pero si se considera la influencia política desde la perspectiva del ciudadano, se verá que la participación no se limita al voto, ni el voto es necesariamente el medio más efectivo de afectar las políticas públicas. En lugar de esperar varios años hasta que las próximas elecciones ofrezcan la oportunidad de votar por un candidato que apoye su posición, si existe tal candidato, puede el ciudadano comunicarse con funcionarios del gobierno, trabajar con otras personas que comparten sus intereses o encontrar otras formas de abogar por su causa (Dalton, 2008: 33). En resumen, la participación democrática puede tomar muchas formas, pero es necesaria una posición activa del ciudadano, una predisposición al actuar político, una suerte de empoderamiento cívico y político que alimente esa actitud proactiva.

1.3.2. Presupuesto básico de la participación: la información

Para que el ciudadano pueda participar de manera concreta, independientemente de las formas individuales de participación creadas en el sistema legal, es necesario que pueda estar informado de los hechos que le conciernen directa o indirectamente.²³ Por lo tanto, el derecho a la información depende del posible uso de otras instituciones participativas: es el requisito previo fundamental para la participación (Zuchetti, 1992: 61).

«Los ciudadanos informados están mejor preparados para comunicar sus ideas, participar en elecciones, aprovechar oportunidades, obtener servicios, velar por sus derechos, negociar eficazmente y controlar tanto las acciones del Estado, como las de los demás actores de la sociedad. Todos estos factores son clave para el buen funcionamiento de la democracia participativa y activa» (Gros y Contreras, 2006: 113).

Porque el derecho a participar en los asuntos públicos no consiste en tener derecho a opinar de todo, pese a que no se sepa nada del asunto.²⁴ Por eso, aunque se tenga la mejor voluntad del mundo, no por ello se va a encontrar de buenas a primeras una solución a determinados problemas complejos.²⁵

23. Pérez Alberdi (2008a; 2008b) identifica tres momentos en todo proceso participativo: recibir, influir y decidir. Ahora bien, «mientras que estas dos últimas fases son propiamente participativas, la primera de las indicadas determina el marco en el que debe desarrollarse todo fenómeno participativo, de cualquier índole, siempre y cuando esta recepción va referida a la información. La información, por tanto, se erige en el presupuesto de la participación» (Expósito, 2013: 372).

24. Participar no solo significa intervenir proporcionando una opinión simple, porque en este caso la participación se reduciría a una mera consulta (Zuchetti, 1992: 384).

25. Otro error habitual es la imperiosa necesidad de que todo debe ser resuelto por consenso puesto que «la democracia moderna postula y busca necesariamente el consenso; un consenso como mera adhesión no respaldada por motivaciones racionales» (Castellano, 2018: 83). Exigencia de consenso, o al menos llegar a una conclusión, a una respuesta obligatoria, usando en muchas ocasiones cualquier tipo de votación. Pero no siempre es fácil, ni tan siquiera necesario, llegar a conclusiones. Es más, a veces no es ni deseable. De lo que se trata, en los canales de diálogo o debate público, lo verdaderamente importante, es provocar argumentos y conseguir aportaciones importantes. Por ello no tiene que dirigirse todo para alcanzar una conclusión a la fuerza.

Con esa perspectiva errónea de la participación lo que se hace es encauzar la participación ciudadana como una reivindicación permanente hacia una suerte de asambleísmo. Tomar en consideración la opinión de todos los ciudadanos en todas las circunstancias y en todos los procesos.²⁶ Ese es un escenario ideal, obviamente, pero que denota un intento apresurado de integración de los ciudadanos en todos los escenarios democráticos, lo que comúnmente se denomina «empezar la casa por el tejado».²⁷

El elemento básico para que el derecho a la participación ciudadana se materialice²⁸ es que haya una información sólida y relevante sobre el tema en cuestión al alcance de los ciudadanos.²⁹ De lo contrario la participación se convierte en algo hueco, fácilmente maleable y modificable a voluntad de quien tenga la capacidad de manejar el proceso participativo. Participar por participar es materializar la mera plasmación de un derecho «desconfigurado», vaciado de contenido. Por eso, contar con la más amplia información es fundamental para la participación.³⁰ Esa necesidad se acrecienta, además, desde el punto de vista de que la información accesible y comprensible por la ciudadanía facilitará la rendición de cuentas por parte de los gestores públicos y el incremento de la confianza ciudadana en nuestras Administraciones.

26. Los «participacionistas radicales» creen que una actitud participativa generalizada del público, la participación en todos los niveles y en todas las fases del proceso democrático y en general de la vida social, es posible y altamente deseable, no solo en el momento deliberativo (Pintore, 2003: 71). Es lo que Barber llama «strong democracy» (Barber, 1984: 5).

27. Para Zuchetti, la participación no puede resultar solo en una intervención para la toma de decisiones, porque en este caso perdería su fisonomía de actividades organizativas externas a la gestión del poder público y se identificaría con esta última (Zuchetti, 1992: 7).

28. Básico porque la información es solo el primer nivel, o requisito previo, por el que se abren vías para la participación (Espadas y Alberich, 2010: 26-28).

29. Los teóricos políticos han sostenido durante mucho tiempo que la democracia solo es viable cuando el público tiene un alto grado de información política y sofisticación (Dalton, 2008: 13).

30. Las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías son especialmente relevantes en esta materia. Así, hoy en día, tal y como apunta Peña, «las TIC han eliminado de un plumazo tanto la escasez de información como los costes de transacción asociados a su manejo» (Peña-López, 2014: 211).

1.3.3. Deliberación como aspiración democrática

Las decisiones finales, salvo casos extremadamente puntuales, son tomadas por los representantes libremente elegidos. Ahora bien, ello no es argumento suficiente para gobernar a espaldas de la ciudadanía. En una democracia los ciudadanos son los protagonistas, los que ostentan el «poder» real, mientras que los representantes son meros depositarios, si se permite la expresión, de una capacidad de decidir temporal. Pero esas decisiones deben estar amparadas en la realidad social, en los valores cívicos que se fundamentan en las sociedades.

La democracia debe ser una celebración de un público involucrado. Los ciudadanos deben ser activos porque es a través de la discusión pública, la deliberación y la participación que los objetivos sociales deben definirse y llevarse a cabo. Sin la participación pública en el proceso, la democracia pierde tanto su legitimidad como su fuerza guía (Dalton, 2008: 32). De ahí que afirmemos que sin información no hay libertad. La materialización efectiva de la democracia descansa en la idea de que los ciudadanos puedan deliberar entre ellos mismos e incluso en conjunto con el gobierno de manera responsable, sobre la forma en que consideren más idónea sean resueltos los problemas que les afectan.³¹ Esa deliberación solo es libre e independiente si se basa en una información suficiente. Y si, de hecho, el núcleo de la democracia es el diálogo razonado entre los miembros del demos, es evidente que su participación efectiva en el proceso deliberativo representa una condición crucial para su legitimidad (Pintore, 2003: 70).

Como apunta Alonso García (2019: 76-77), la deliberación es una forma de razonamiento con otros y no un proceso de negociación entre defensores de intereses enfrentados, de lo que se infiere su eminente carácter público, en oposición, por ejemplo, al voto que tiene un carácter privado. Además, la deliberación debe basarse en el principio de igualdad política de todos los ciudadanos a fin de ofrecer, sopesar, aceptar o rechazar razones, de modo que, finalmente, esté orientado a intentar alcanzar un acuerdo entre todos los participantes.³²

31. Habermas entiende por democracia deliberativa un proceso «inclusivo de una praxis autolegislada que incluye a todos los ciudadanos por igual» (Habermas, 2000: 99), es decir, aquella democracia en la que los «ciudadanos libres e iguales reflexionan acerca de cómo pueden regular su vida en común no solo con los medios del derecho positivo sino también con los medios del derecho legítimo» (Habermas, 2000: 157).

32. Jesús Ballesteros apunta al respecto que «la lógica del decisionismo moderno reduce la verdad a la opinión, y desconoce la existencia de principios éticos supraconvencionales, como los «derechos inalienables, dados por Dios», de que hablaba Jefferson. Ello hace pensar que todo depende de la posibilidad de llegar a un consenso» (Ballesteros, 1994: 80).

Orientado, que no implica que sea su destino inexorable. Porque no todos creen que se pueda lograr el consenso en nuestro mundo real,³³ y estar atados a los requisitos ideales de deliberación, que en nuestras sociedades imperfectas no se satisfacen (Pintore, 2003: 54). Se puede argumentar, en este sentido, que la legitimidad de la democracia depende precisamente de su capacidad superior para resolver problemas que no permiten el consenso (Leet, 1998: 93). Sobre ello Judt reivindica la discrepancia al indicar que *«necesitamos personas que hagan una virtud de oponerse a la opinión mayoritaria. Una democracia de consenso permanente no será una democracia durante mucho tiempo»*³⁴ (Judt, 2010: 151).

El modelo deliberativo sostiene que, en las condiciones adecuadas, el debate es el instrumento idóneo para alcanzar buenas decisiones en términos de corrección moral y eficiencia técnica. La premisa de partida es que la conversación debe estar orientada hacia una búsqueda conjunta de las soluciones (Rico Motos, 2019: 34). Ello exige que los interlocutores dejen a un lado sus consideraciones estratégicas y estén dispuestos a guiarse por la fuerza de los argumentos (Habermas, 1998).

En resumen, 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 (Arroyo, 2014: 140).

33. En opinión de Cohen, autor nada sospechoso de estar en contra de la democracia deliberativa, ni siquiera un procedimiento deliberativo ideal en general «producirá consenso» (1977: 414). En el mismo sentido se expresan Gutmann y Thompson (1996: 73). De hecho, el consenso es tratado por los teóricos deliberativistas de dos maneras muy diferentes. Para algunos, a partir del intercambio razonado entre individuos libres e iguales, cada uno de los cuales aporta la contribución de su propio punto de vista, solo puede surgir una posición unitaria que encarne los intereses de todos y cada uno. En este caso, los procedimientos democráticos se consideran constitutivos de un bien común que no preexiste a su desempeño, sino que fluye de ellos de una manera que podría llamarse aristotélica. Para otros, sin embargo, el acuerdo unánime precedido por la resolución certifica el descubrimiento de una verdad política previamente dada, y los procedimientos democráticos representan el criterio para determinar esta verdad (Pintore, 2003: 60).

34. Incidiendo en la provisionalidad del consenso Segovia afirma que todo consenso es naturalmente «precario y contingente» (Segovia, 2008: 483). Y no exento de ironía afirma que «el consenso, que es la expresión de la democracia, todo lo legítima» (Segovia, 2018: 53).

1.4. DESCONFIANZA HACIA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

España se inscribe en el modelo tradicional continental de raíz francesa que considera el interés general como trascendente a los intereses de la sociedad, lo que ayuda a explicar la desconfianza frente a la participación ciudadana en general (Ponce Solé, 2019: 100). Este es un elemento de fuerza considerable sobre el que hay que trabajar para conseguir cierto éxito en cualquier mecanismo o instrumento participativo. Revenga lo pone de manifiesto en una suerte de resignación democrática en la que la desconfianza hacia la participación hace asumir situaciones anómalas por parte de la democracia representativa como si se tratara de un mal menor:

«el funcionamiento de la democracia en el Estado de partidos continua resintiéndose de las prevenciones y prejuicios antiparticipativos de siempre: se advierte la deriva plebiscitaria que toma la representación, convertida en un mero voto-adhesión a unas propuestas programáticas en cuya elaboración no intervenimos (y a cuya ejecución asistimos pasivamente), pero en lugar de lamentar tal estado de cosas y buscar cauces para remediarlo, lo justificamos con el argumento de que tal es la única forma de participación que se ajusta a las características de nuestras democracias complejas» (Revenga, 2008: 58).

Por otro lado, aprovecharse de los beneficios generados por el trabajo de otro también es un aliciente, desgraciadamente, que implica una mayor desconfianza sobre el hecho de dedicar tiempo a cuestiones que van más allá de la esfera individual. La participación es un esfuerzo colectivo, por lo que los beneficios redundan en todos. Así, la figura del gorrón, técnicamente llamado free rider (Villoria e Izquierdo, 2015: 376), implica que determinados sujetos quieren obtener los beneficios del esfuerzo de los demás. De manera que la desconfianza y recelos mutuos pueden derribar toda una construcción de buenas intenciones y ardor democrático de mucha parte de la ciudadanía.

«Debemos apuntar que la aplicación de instrumentos de participación ciudadana, aún los incluidos en los textos legales y en los Reglamentos de Participación Ciudadana, no aseguran una participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos. La participación ciudadana está sujeta a la existencia de una voluntad o cultura política de participación en el ámbito local. De este modo, si la oferta de oportunidades de participación ciudadana ha acabado convirtiéndose simplemente en una estructura formal de democracia participativa, paralela a la oferta formal, cuantitativa, electoral, de la democracia representativa y nada más, las causas no deben buscarse solo en la normativa legal sino en aquellos lugares donde reside el poder para tomar decisiones y en las organizaciones políticas que los ocupan» (Porro Gutiérrez, 2012: 398).

Frente a esta situación solo se puede luchar tratando de introducir, progresivamente, un nuevo paradigma democrático basado en una más y mejor participación de los ciudadanos. Es una tarea difícil sobre la que se debe trabajar desde todos los sectores y pilares que sustentan las organizaciones democráticas.

Es función del gobierno propiciar la participación de los ciudadanos, generar entornos en los que prime el entendimiento, el respeto y la colaboración política. Es vital que los ciudadanos tomen parte también en materias relativas a la generación y aprobación de normativa, base del Estado de Derecho, de modo que los ciudadanos cumplan aquellas leyes que emanen de su propia voluntad colectiva. Y, por otro lado, es ineludible fomentar un mayor interés entre los ciudadanos para que participen activamente en los asuntos públicos.

1.5. VEHÍCULOS DE LA PARTICIPACIÓN

1.5.1. Las asociaciones

Las asociaciones permiten la participación de los individuos en la formación de la voluntad política más allá de las elecciones temporalmente determinadas y limitadas.³⁵ Son ellas las que colocan a disposición de la sociedad los medios de participación y de comunicación necesarias.³⁶ Ofrecen una oportunidad para la participación política y también para la información y comunicación. En este contexto, la participación es un resultado lógico de la integración de la ciudadanía en asociaciones que dinamizan la vida democrática. A este respecto Cabedo indica que la revitalización de la democracia pasa por involucrar más a la ciudadanía, por lo que juega un papel trascendental la sociedad civil.

35. La participación en grupos comunitarios, o actividades comunales, puede requerir más esfuerzo por parte del individuo, y produce una forma cualitativamente diferente de participación ciudadana.

36. Como afirma Criado de Diego, «la participación es uno de los objetos centrales de la reflexión política de nuestro tiempo. La propia idea de participación, remite a la forma de relación de las partes con un todo. Desde un punto de vista social, la participación es una forma de colaboración humana a través de la cual un grupo se auto-organiza, genera unas instancias de decisión, dirección o gestión y mantiene un cierto nivel de presencia y relación, más o menos intenso o permanente, con dichas instancias. El modelo que más claramente remite a esta idea social de participación es el de las asociaciones, en donde existe un órgano asambleario en el que están llamados a participar todos los socios, que mantiene para sí las competencias de decisión fundamentales o constitutivas y que crea órganos delegados de dirección y gestión ordinaria bajo el control y la supervisión de la totalidad de los socios congregados en asamblea. Este es un modelo de participación en tanto que existen partes, que deciden confluír en una unión sobre ciertos aspectos de la vida de las personas sin renunciar a su consideración separada como partes; y es un modelo de organización en tanto define unos procedimientos de relación de las partes constitutivas entre sí (la asamblea de socios) y con la parte directiva o de gestión para dar lugar a una decisión que, en virtud del proceso público, igualitario y formalizado por el que se toma, se dice que es una decisión del todo, de la unión asociativa» (Criado de Diego, 2014: 14-15).

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 gobernantes (Cabedo, 2008: 60).

El derecho de asociación está reconocido constitucionalmente en el artículo 22 CE, siendo, por su ubicación en el texto constitucional, un derecho fundamental:

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 solo 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».

Además, el Tribunal Constitucional se ha referido al fenómeno asociativo como paradigma de la participación ciudadana en pronunciamientos como el de la STC 165/1987, de 27 de octubre, 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 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» (STC 165/1987, FJ 6).

Las funciones de las asociaciones no son solo una finalidad en sí y no benefician exclusivamente a ellas mismas, sino también son de gran importancia para el proceso democrático. De ahí que sea tan importante su promoción por parte del poder institucional. Así, 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 público (Montero, Font y Torcal, 2006: 334).

En definitiva, las asociaciones, además de suponer un vehículo inmejorable de participación ciudadana, generan un caldo de cultivo político cultural y ofrecen numerosas posibilidades de participación.

De esta manera, también se pone freno a la marginación política y al sentimiento subjetivo de impotencia. Por tanto, la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos de forma individual es un cauce idóneo, pero la existencia de asociaciones que posibiliten la realización colectiva de este derecho implica un mayor desarrollo democrático y, en consecuencia, debe ser fomentado y protegido.

1.5.2. Los partidos políticos

Si tenemos que subrayar la presencia de herramientas o instrumentos que vehiculen la participación de los ciudadanos, sin duda, en el contexto de una democracia representativa,³⁷ los partidos políticos son el paradigma de lo que se pretende enunciar al ser «canales de transmisión creíbles para las demandas que proceden de la sociedad dentro del circuito representativo» (Rodomonte, 2019: 293). Por tanto, «es imposible concebir una democracia sin la existencia de los partidos políticos, cuyo papel resulta fundamental tanto en las instituciones de democracia representativa, como en los instrumentos de democracia directa» (Visiedo, 2019: 607). Cotarelo los define como

«toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su presentación reiterada a los procesos electorales» (Cotarelo, 1985: 14).

Los ciudadanos tienen varios métodos para afectar la política, pero la conexión electoral a través de los partidos políticos es la base principal de la influencia pública en las democracias representativas. Las elecciones son una de las pocas formas en que una sociedad puede llegar a una decisión colectiva basada en las preferencias individuales. La elección entre partidos agrega las preferencias de los votantes individuales, convirtiendo así la opinión pública en decisiones políticas específicas. Otras formas de participación ciudadana pueden influir en la formulación de políticas gubernamentales, pero carecen de esta calidad representativa.

37. El Parlamento de partidos es una institución capaz de proporcionar estatuto jurídico constitucional a la oposición política y servir como centro articulador de la lucha legítima por la conquista del poder. En este sentido se configura como una verdadera caja de resonancia de la opinión pública. En este contexto, los partidos políticos se convierten en los instrumentos esenciales de participación ciudadana, articulándose alrededor de los mismos los diversos cauces participativos y quedando consagrada en torno a su mediación la moderna democracia de partidos, fruto de una necesaria adaptación del Estado democrático a las necesidades del mundo contemporáneo.

Las elecciones también son importantes por lo que deciden. Los resultados electorales determinan quién administra los asuntos del gobierno y hace las políticas públicas. La selección de líderes es el penúltimo poder del público. Las élites políticas pueden no siempre cumplir lo que prometen,³⁸ pero la selección de un gobierno proporciona una medida de control popular sobre estas élites.

Para Pertici, existe la necesidad de una herramienta para hacer más efectivo el compromiso político de los ciudadanos que, como individuos, al menos en la mayoría de los casos, probablemente no podrían afectar a las elecciones políticas nacionales. Para que esto sea posible, por lo tanto, se necesitan organizaciones, como los partidos políticos, dentro de los cuales, a partir de la comparación entre los miembros, pueden surgir indicaciones que, a través de los elegidos, se llevan a los escaños donde se toman las decisiones que conciernen a todos. De ahí que los defina como «organizaciones de propósito general, que potencialmente se ocupan de todos los problemas en la vida de los ciudadanos» (Pertici, 2019: 223).

Los partidos políticos son, en palabras de Francesc De Carreras, «las principales vías de comunicación entre los ciudadanos y el poder político, los cauces por los que la voluntad popular se integra en los órganos del Estado» (De Carreras, 2004: 104). De esta manera, el artículo 6 CE dispone que

«los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

Caamaño estima que del artículo 6 CE se infiere que los partidos políticos no pueden ser concebidos como órganos políticos del Estado, ya que determinar que estos «expresan el pluralismo político» significa que los constituyentes no quisieron fijarlos como instrumentos que realizan una función estatal para alguno de los poderes públicos (legislativo, ejecutivo o judicial), sino como asociaciones que permiten hacer efectiva aquella libertad de organización política de los individuos inherente a todo Estado democrático moderno (Caamaño, 1991: 64).³⁹

38. Catalá es más contundente en esta cuestión al afirmar que «ha pasado a los anales de la política que los programas electorales están para ser incumplidos. Es una realidad que muchas promesas electorales se hacen a sabiendas de que no se cumplirán. Los debates electorales son en gran medida falsos. Los propios líderes políticos lo reconocen abiertamente: una cosa es lo que se dice en campaña y otra es lo que se dice o hace tras las elecciones» (Catalá, 2019: 120).

39. En la misma línea encontramos a Alonso García cuando afirma que los partidos políticos «no son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima solo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, solo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido» (Alonso García, 2019: 40).

Los constituyentes concibieron a los partidos políticos como entidades que surgen de la sociedad civil para hacer efectiva tanto la participación política individual como el pluralismo político que forman parte de la democracia representativa (Fernández Cañueto, 2019: 217). Son, por tanto, un instrumento fundamental que aglutina las diferentes opciones políticas y canaliza la relación representativa realizando así una función imprescindible en el proceso de selección de los representantes políticos (Presno, 2004: 5).

Ahora bien, los partidos políticos, si bien son indispensables, no deben absorber completamente la demanda política⁴⁰ (Rotelli, 1981: 114; Panetta, 1977: 407).

Además, el hecho de que las elecciones se realicen con listas de candidatos cerradas y bloqueadas otorga a las cúpulas de los partidos un poder enorme sobre sus representantes electos,⁴¹ los cuales siguen, una vez en el Parlamento, las instrucciones de la dirección del partido⁴² más que las demandas y preferencias de sus votantes⁴³ en la circunscripción correspondiente (Transparency International España, 2014: 13).

40. Su papel preponderante en la vida política ha permitido llegar a afirmar que nos encontramos en un «Estado de partidos» (García Pelayo, 1986). Otros lo han denominado «partitocracia» (Fernández de la Mora, 1977).

41. Ayuso critica firmemente este extremo y las consecuencias políticas que se derivan al afirmar que «los elegidos no son los que el pueblo considera los mejores, sino los que los partidos -porque suelen ser los más manejables por la oligarquía «partitocrática»- han puesto en cabeza de las listas. Consecuentemente, no se vota a una persona, sino a un partido, y los diputados no representan a la nación, sino al partido. A continuación, los parlamentarios no dialogan para convencerse porque la disciplina de grupo les obliga a votar como les haya ordenado su portavoz, incluso antes de que empiece el debate» (Ayuso, 2018: 41). El profesor Alexandre Catalá también denuncia esta situación, especialmente por la escasez de capacidad de autocrítica de los partidos políticos al silenciar, sistemáticamente, cualquier conato de disidencia interna de modo que «por mucho que se haya convertido en un mantra la cuestión de dar la voz a la militancia, los partidos siguen viendo con recelo que esta se manifieste libremente si es para mostrar su desacuerdo con sus decisiones. Se castiga al que no sigue las directrices del partido y se premia al militante o cargo sumiso y fiel. Los versos libres están condenados al ostracismo; decir libremente lo que uno piensa puede acabar con su carrera política y ser sustituido por otro que obedezca de forma disciplinada al aparato del partido. En este contexto son pocos los que se aventuran a desairarlo» (Catalá, 2019: 121).

42. A este respecto, «no ayuda en nada la STC 226/2016, de 22 de diciembre, que viene a fortalecer la posición del aparato del partido sobre el militante y que refuerza a éste en conseguir una lealtad acrítica, impropia de un sistema democrático» (Catalá, 2019: 122). Aunque, observando lo expresado por Blanco Valdés, este modo de funcionar es una cuestión difícilmente remediable al indicar que, «por drástico que pueda resultar formularlo con esta claridad, lo cierto es que los partidos compiten peor cuando tienen que asumir la pesada carga de un funcionamiento democrático» (Blanco Valdés, 2015: 174).

43. En esta línea especialmente crítica encontramos a Ruiz-Rico Ruiz que afirma que «los partidos políticos se han afincado en el Parlamento como si se tratase de las sedes de sus respectivas organizaciones políticas, ejerciendo el poder legislativo como asociaciones privadas de espaldas a la ciudadanía» (Ruiz-Rico Ruiz, 2014: 74).

Ello explica, en cierta manera, la profunda crítica social que reciben y el nuevo impulso a otro tipo de elementos que vehiculen la participación o, directamente, que se prescindan de vehículos para tratar la participación de los ciudadanos de modo directo.⁴⁴ De hecho Laporta califica a los partidos políticos como la «bestia negra» del Estado democrático⁴⁵ y aprecia que son percibidos «como artificios extraños en la sociedad, anquilosados y marcados por pequeños intereses sectoriales», en vez de como instrumentos activos de representación (Laporta, 2000: 23).⁴⁶

Ferrajoli incide en la misma cuestión cuando considera que, «desaparecidos los partidos como instrumentos que forman la voluntad popular, el papel de los ciudadanos se reduce al de espectadores pasivos llamados a escoger con su voto, como los consumidores en el mercado, a los partidos en liza en función de que exista, si no un acuerdo, sí el menor desacuerdo posible» (Ferrajoli, 2018: 519).⁴⁷

El favor con el que miramos a las instituciones de participación deriva esencialmente de la desconfianza en los partidos,⁴⁸ y así tratar de cumplir con el deseo de limitar su interferencia en las estructuras organizativas de nuestra sociedad, de la conciencia de que el principio constitucional del pluralismo debe presuponer la permeabilidad de las instituciones a las solicitudes que provienen de la sociedad (Berti, 1987: 19; Pasquino, 1985: 49).

44. Rodomonte afirma que en los «ordenamientos contemporáneos existe una tendencia a la desintermediación política, es decir, a no considerar ya a los partidos como el mecanismo a través del cual los ciudadanos participan en la conformación de la política nacional» (Rodomonte, 2019: 292).

45. No de un modo tan metafórico, pero igualmente crítico se encuentra Rico Motos cuando afirma que «la parcialidad y el sectarismo de los partidos constituye una constante en cualquier sistema político regido por la pugna electoral: cuando la prioridad es sumar más votos que el adversario, la lógica de la competición aleja el debate público de cualquier dinámica deliberativa» (Rico Motos, 2019: 35).

46. Y cuando han tratado de salir de ese anquilosamiento tampoco se han producido mejoras. En base a ello Gómez Abeja afirma que «las reformas de los estatutos de unos y otros partidos se han emprendido, precisamente, para reforzar su estructura y organización oligárquicas» (Gómez Abeja, 2019: 163).

47. Esa es, en cierta manera, la configuración de lo que Crouch califica como «posdemocracia» en la que la participación de la ciudadanía se reduce a «un rol pasivo, aquiescente, cuando no apático, limitándose a reaccionar ante las señales que recibe» (Crouch, 2004: 6).

48. Ahora bien, también hay que indicar que la crítica genérica a los partidos políticos «alcanzó a la forma partido como vertebrador de la democracia, sin que aparecieran fórmulas alternativas respecto de las funciones que los partidos juegan. Si bien en algunos lugares esa tesis ha parecido arraigar –movimiento En Marche! de Macron, o Movimiento 5 Stelle en Italia, por ejemplo–, la realidad es que, con el tiempo, estas nuevas fuerzas generalmente se han reconvertido en formas partidarias, si bien con aspectos peculiares que, en algunos aspectos, no parecen mejorar sustancialmente en su funcionamiento las prácticas de los actores más tradicionales. Así, el rápido crecimiento del apoyo social y electoral y la poca presencia real de las organizaciones en el territorio ha llevado a modelos altamente jerárquicos ligados a la supremacía de líderes que redescubren los placeres de la legitimación carismática, a veces reforzada a través de plebiscitos internos» (Alcaraz y Gomis, 2019: 30).

1.6. BUEN GOBIERNO

La participación ciudadana es un componente fundamental para lo que se ha convenido en llamar el «buen gobierno», cuya idea descansa en un escenario de «gobernabilidad», un espacio social para expresión, organización y ejercicio de aquel conjunto de derechos y deberes que nos definen como ciudadanos.

Las democracias deben adaptarse para sobrevivir, idealmente maximizando las ventajas de una mayor participación ciudadana y minimizando las desventajas. La experiencia de los últimos años sugiere que estamos siguiendo este curso. Las instituciones están cambiando para fomentar el acceso de los ciudadanos y los políticos y se están sintiendo más cómodos con una forma expandida de democracia basada en el buen gobierno.

Como indica Alvear, «el fin primordial de un régimen político es obtener un buen gobierno» (Alvear, 2018, 140). Ese debe ser el objetivo de toda sociedad que se precie de ser democrática. Y para ello la participación ciudadana supone una herramienta imprescindible. Mediante la participación de los ciudadanos se da un cumplimiento mucho más efectivo de las actuaciones políticas, por lo que la mejora de las formas de participación ejerce una función disuasoria hacia las asambleas representativas porque actúan como una herramienta para controlar su trabajo (Pasquino, 1977, 73-75; Emiliani y Tasciotti, 1988, 218-220).

En esta línea Banza afirma que la (buena) gobernanza es de naturaleza participativa. Esta no puede entenderse sin la participación de todos los diferentes actores que actúan e interactúan en una sociedad determinada. Por eso, dentro de los principios de la buena gobernanza hay que mencionar la participación (de todos los protagonistas de una sociedad determinada), junto con la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia en la gestión de los asuntos públicos (Banza, 2015, 18).

1.6.1. Transparencia

Un puntal básico del buen gobierno es la transparencia. En una democracia representativa sana la transparencia es un pilar esencial, en cuanto derecho de acceso de los ciudadanos a toda aquella información pública sin la cual no es posible una auténtica rendición de cuentas de gobernantes a gobernados (Troncoso, 2017: 93). Además, «la transparencia ha sido y es concebida como el mejor antídoto contra la corrupción» (Troncoso, 2018: 35).

El principio de transparencia se ha configurado como uno de los ejes fundamentales que deben informar todas las actuaciones de las Administraciones Públicas, con un reconocimiento legal tanto en el ámbito europeo como en la legislación nacional (Fondevila, 2017: 177). La consideración de la transparencia en la actividad del poder público como una característica propia de las sociedades democráticas avanzadas o complejas es una realidad que se ha convertido en una materia de regulación, asumida como ineludible por los actores políticos, dirigentes y ciudadanos, a fin de mejorar la calidad democrática, reforzar la legitimidad de las instituciones y la confianza del ciudadano en las mismas, lo que debería redundar en su funcionamiento más eficaz y eficiente (Muro, 2019: 389). Como dice D'Auria, «la regla es la transparencia y la excepción es el secreto porque la democracia es, por definición, el gobierno del poder público en público» (D'Auria, 1990, 93).

Se impone progresivamente un modelo de decisión política caracterizado por la transparencia y la inmediatez de las respuestas a las demandas sociales, de tal manera que el ciudadano exige el acceso en tiempo real a los procesos de toma de decisiones y la participación directa en los mismos, como parámetros para valorar la salud democrática de una determinada Administración Pública.⁴⁹

El realce de la «transparencia» como valor democrático ha sido estimulado, como apunta Olmeda, también 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» (Olmeda, 2014: 4).

La política de participación ciudadana debe perseguir como primer objetivo la transparencia y, por tanto, garantizar el acceso de los ciudadanos a las fuentes de información.

1.6.2. Lucha contra la corrupción

En los últimos años la corrupción política «ha estado más presente o ha tenido una mayor imbricación en determinadas zonas» (León Alapont, 2019: 108).

49. Rodríguez Bolívar a este respecto indica que en los últimos tiempos las Administraciones Públicas se están sintiendo cada vez «más presionadas para llevar a cabo una gestión más transparente y para ofrecer servicios con una mayor rapidez y eficiencia» (Rodríguez Bolívar, 2014: 27).

Ello es una pésima noticia puesto que el elemento más demoledor contra la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es, no cabe duda, la corrupción.⁵⁰ El efecto tan desolador que produce entre los ciudadanos comprobar que sus gobernantes traicionan la confianza depositada en ellos y, prevaliéndose de su posición como representantes públicos, realizan actuaciones en su provecho y, en consecuencia contra el resto de intereses ciudadanos, es democráticamente trágico. Es imposible incentivar la participación de los ciudadanos en la política, generar espacios de debate y deliberación para conseguir mejoras públicas si, por otro lado, se tiene constancia de que ciertos políticos contravienen su naturaleza de servicio público para actuar en su propio beneficio a espaldas de la legalidad.⁵¹

La lucha contra la corrupción es un trabajo arduo⁵² y cotidiano que presupone un conocimiento generalizado de la enorme transferencia de recursos que la corrupción mueve hacia personas que no merecen y que producen exclusivamente para su propio beneficio (De Benedetto, 2017: 81). Recursos, ilusión y sentimiento de pertenencia a la colectividad en la que se inserte la actuación corrupta. Genera un retroceso muy difícil de remontar la existencia de hechos, aunque sean puntuales, relativos a la corrupción.

La transparencia posibilita un cierto control de los poderes públicos por parte de la sociedad civil, y por tanto, una herramienta fundamental de lucha contra la corrupción.

50. Susan Rose-Ackerman define la corrupción como el uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados (Rose-Ackerman, 2001: 125). Es un síntoma de que algo no ha funcionado bien en el Estado. Donde hay corrupción las instituciones diseñadas para gobernar la interrelación entre los ciudadanos y el Estado se utilizan para el enriquecimiento personal y para proporcionar beneficios a los corruptos (Rose-Ackerman, 2001: 11).

51. Como indica Masferrer, «resulta muy triste que gran parte de la población afirme convencida que “todos los políticos son iguales”, dando por supuesto que la corrupción es algo inherente a la política» (Masferrer, 2019: 14).

52. Es difícil luchar contra las posibilidades que brinda el poder. A colación traemos la cita de lord Acton, inserta en una carta enviada en 1887 por el propio John Emerich Edward Dalkberg Acton (lord Acton) al obispo Mandell Creighton refutando la visión de que el Papa no podía ser juzgado: «El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente» (Lewis, 2000: 1).

II

PERSPECTIVA NORMATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Antes de acometer un estudio normativo profundo de la legislación española y especialmente valenciana en materia de participación, es conveniente reseñar que la participación política, la participación de los ciudadanos en las materias que incumben a todos es, por encima de todo, un derecho humano (Castellanos Clararumunt, 2020). El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) así lo expone:

«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».

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 (en adelante PIDCP) 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 (Castellanos, 2020: 35).

2.1. REFERENTES NORMATIVOS DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

Es conveniente que la política de participación ciudadana tenga una plasmación concreta en algún instrumento normativo, con el fin de dotar a dicha política del mayor rango e importancia. Este reflejo normativo puede traducirse en la aprobación de una Ley - o norma de máximo rango en cada nivel administrativo - sobre participación ciudadana, o bien adoptar la forma de una Carta sobre participación ciudadana o sobre derechos de los ciudadanos en materia de participación.

2.1.1. Marco estatal

2.1.1.1. Antecedentes

En el marco estatal, podríamos fijar como antecedente en la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución de 1931 cuando dispone lo siguiente:

«Artículo 12 de la Constitución de 1931. Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma se requieren las siguientes condiciones:

a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.

b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.

c) Que lo aprueben las Cortes.

Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16».

Como vemos, se establecía que para la aprobación de los Estatutos Regionales estos debían ser aceptados, al menos, por las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región, votación que en el texto constitucional republicano recibe la calificación de «plebiscito».⁵³

Además del mencionado artículo 12, en los antecedentes normativos de nuestro ordenamiento jurídico encontramos la regulación de tres tipos de referéndums: el referéndum consultivo,⁵⁴ el referéndum regional⁵⁵ y el referéndum local⁵⁶.

53. Alonso García apunta que puede ser considerado un precedente del artículo 151 CE, como «consulta de índole política a la que se atribuye carácter vinculante» (Alonso García, 2019: 97).

54. «Artículo 66 [CE 1931]. El pueblo podrá atraer a su decisión mediante «referéndum» las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias. El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores. Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del «referéndum» y de la iniciativa popular».

55. Los constituyentes de 1931 lo recogieron bajo la denominación de plebiscito y se constituyó como uno de los requisitos procedimentales para la aprobación de los Estatutos Regionales (ver supra artículo 12 CE 1931). El texto del proyecto de Estatuto debía ser sometido a consideración de los electores de la Región correspondiente y obtener la aceptación al menos de dos tercios de aquellos. De no ser obtenida esta cuantía mínima de votos afirmativos, no cabría inicio de un nuevo procedimiento hasta transcurridos cinco años (Alonso García, 2019: 97).

56. Que estaba previsto en la Ley Municipal de 1935 en la cual se precisaban los supuestos en que se consideraba obligatoria su realización. Posteriormente, ya en el régimen franquista, las consultas populares se regularon en la Ley de referéndum nacional de 1945, exigiéndose a posteriori referéndum en la reforma de cualquiera de sus Leyes fundamentales. Se perseguía con ello la legitimación del régimen, convirtiéndose en plebiscitos personalistas. Llegaron a celebrarse, el de 1947, para aprobar la Ley de sucesión, y el de 1966, sobre la Ley orgánica del Estado.

«Estos antecedentes, forzadas reminiscencias de participación directa, fundamentalmente las experiencias de la Dictadura que no cabría encuadrar dentro del derecho de participación de los ciudadanos, fueron el germen de las reticencias de los constituyentes a la inclusión de instrumentos de participación directa una vez instaurada la democracia» (Alonso García, 2019: 98).

2.1.1.2. Situación actual

La Constitución española es la norma suprema del ordenamiento jurídico, la cúspide de la pirámide normativa. Todas las normas y actos que tengan consecuencias jurídicas deben respetar su contenido. La participación de los ciudadanos, como no podía ser de otra manera, está contemplada en su articulado desde diversos prismas,⁵⁷ pero el principal sobre el que iniciar su estudio es la consideración de la misma como derecho fundamental.⁵⁸ Así, fija en su artículo 23.1 CE el derecho de participación:

*«Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal».*⁵⁹

57. El constituyente español proclama en el artículo 9.2 CE el principio de participación como uno de los ejes centrales que deben guiar la acción de los poderes públicos y que materializa el principio democrático y la soberanía popular que se consagran en el artículo 1 CE. Junto a este enunciado general, en el resto del texto constitucional se hacen alusiones a fórmulas de participación popular de muy distinto tenor y con proyección sobre muy diversos ámbitos. Así, junto con el artículo 23.1 CE, la idea de participación está presente en el artículo 6 CE, en relación con los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política; el artículo 27 CE, relativo al derecho a la educación; el artículo 48 CE, en referencia a la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; el artículo 51 CE en cuanto a la participación del ciudadano como consumidor y usuario; el artículo 105 CE como garante de la audiencia del ciudadano en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y el artículo 125 CE concerniente a la institución de jurado, entre otros (Alzaga Villaamil, 1997).

58. En cuanto a los instrumentos de participación, como veremos, la CE se ciñe a lo siguiente: a nivel nacional con la iniciativa legislativa popular prevista en el artículo 87.3 CE, el referéndum consultivo en relación a decisiones políticas de especial trascendencia, previsto en el artículo 92 CE, y el referéndum para la ratificación de la reforma constitucional regulado en los artículos 167 y 168 CE (vid. Tur Ausina, 2018, 219-251); respecto del escenario autonómico, el referéndum para la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía, previsto en los artículos 151 y 152 CE y en la Disposición Transitoria Cuarta en lo relativo a la incorporación de Navarra al País Vasco, las consultas populares y las iniciativas legislativas populares autonómicas, reguladas en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, y el referéndum autonómico, sujeto a autorización del Gobierno de la Nación; y a nivel local con el concejo abierto previsto en el artículo 140 CE, las consultas populares y las iniciativas legislativas populares reguladas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Solo se prevé el referéndum con carácter obligatorio en los supuestos de reforma de la Constitución previstos en el artículo 168 CE, de iniciativa autonómica agravada conforme al artículo 151.1 CE y de aprobación y reforma de determinados Estatutos de Autonomía en virtud de los artículos 151.2 y 152.2 CE.

59. El TC, interpretando el artículo 23 CE, ha afirmado que se prevén «dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el artículo 1 de la Constitución» (STC 71/1989, de 20 de abril, FJ 3), como son el derecho electoral activo y el derecho electoral pasivo, derechos que aparecen como modalidades o vertientes del mismo principio de representación política y que expresan la forma de ejercer la soberanía. Por eso, para el TC la participación en los asuntos públicos a la cual se refiere el artículo 23 CE es «en primera línea la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 CE, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 CE» (STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2) (Ridao, 2017: 256-257).

Se establecen constitucionalmente dos formas diferentes de ejercicio. La directa, es decir sin intermediarios, y la que se hace mediante representantes⁶⁰ «libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Estas dos formas son complementadas con una tercera (un *tertium genus*) que la STC 119/1995 señala como democracia participativa y que consiste en la intervención de la ciudadanía, no como sujeto político o pueblo, sino como el conjunto de actores sociales o, profesionales, interesados en determinada actuación pública.⁶¹

También tiene reconocimiento constitucional el derecho de petición como forma de participación, que encontramos en el artículo 29 CE: «1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley».

Se trata de un derecho fundamental que, además de recogido en el mencionado artículo 29 CE, está desarrollado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. Consiste, según recoge la web del Senado, en la «facultad de dirigirse a los poderes públicos para, bien poner en conocimiento de éstos ciertos hechos, bien reclamarles una intervención o ambas cosas a la vez».⁶² No obstante, no serán objeto de este derecho aquellas peticiones para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico, ni las que ya sean objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o un proceso judicial.

60. Fernández Cañueto destaca que lo que se trató de garantizar en el artículo 23, durante todo el debate parlamentario, fue establecer una forma de protección como derecho fundamental de poder votar periódicamente en todas las elecciones en las que se escogiera representantes políticos (Congreso y Senado, Parlamentos autonómicos, ayuntamientos y Parlamento Europeo) y de ser votado (asegurando el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos). De esa manera, se consolidaba el sistema representativo como fórmula principal de participación política al considerar que todos sus instrumentos eran directamente exigibles frente al Estado por estar insertos en el contenido esencial de un derecho fundamental (Fernández Cañueto, 2019: 132). A lo que añade que «siguiendo ese posicionamiento doctrinal casi unánime, la mayoría de grupos parlamentarios (UCD, PSOE, PSC, PSP, PCE y Minoría Catalana) poseyeron una percepción similar de lo que debía incluirse y excluirse en el derecho fundamental de participación política. Es decir, consideraron que si la intención era que la política se realizara esencialmente a través de representantes, debían protegerse con mayor firmeza los instrumentos inherentes al sistema de gobierno representativo otorgando únicamente un amparo genérico a los elementos de democracia directa y participativa. La descompensación en el tratamiento de los dos tipos de participación fue deliberada por parte de una mayoría de parlamentarios que tuvo dos objetivos esenciales y complementarios: primero, que los elementos principales de la participación política mediante representantes debían configurarse como un derecho fundamental por ser piezas básicas a través de las cuales se hacía efectiva la soberanía popular en aquella democracia representativa que querían constitucionalizar; y segundo, estimaron que la participación directa solo se debía proteger de manera global y genérica por entenderse secundaria, accesorio y potencialmente peligrosa» (Fernández Cañueto, 2019: 173-174).

61. Como se ha indicado supra, «se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa» (STC 119/1995, FJ 6).

62. Vid. <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/derechopeticion/index.html> [Fecha última consulta el 13 de febrero de 2020].

En el caso del Senado, para hacer una petición hay que facilitar nombre, nacionalidad y domicilio, y según informa la propia web, es preciso entregar el escrito en persona ante el Registro General del Senado, o bien remitirlo por correo ordinario. Los artículos 77 CE⁶³ y 192 a 195 del Reglamento del Senado⁶⁴ son los que regulan el ejercicio de este derecho fundamental. En el caso del Congreso de los Diputados, existe una Comisión de Peticiones a la que los ciudadanos se dirigen para llevar sus peticiones individuales o colectivas.⁶⁵

Como aprecia Ridao, el Tribunal Constitucional, que se ha pronunciado diversas veces sobre su naturaleza (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 194/1989, de 16 de noviembre y 242/1993, de 14 de julio), ha mantenido una interpretación estricta (Ridao, 2017: 266):

63. «Artículo 77.

1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.
2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan».

64. «TÍTULO XI. De las peticiones.

Artículo 192. Las peticiones que los españoles dirijan al Senado, en el ejercicio de su derecho de petición, se atenderán a la forma y demás requisitos que establezca la ley.

Artículo 193.

1. La Comisión de peticiones examinará las individuales o colectivas que reciba el Senado y, previa deliberación, podrá acordar:
 - 1º. Trasladarla a la Comisión que resulte competente por razón de la materia.
 - 2º. Trasladarla a los Grupos parlamentarios para que, si lo estiman oportuno, puedan promover alguna iniciativa parlamentaria.
 - 3º. Remitirla, a través del Presidente del Senado, al Congreso, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal, a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo, Ayuntamiento o autoridad que corresponda. Si el órgano al que se remitiese la petición se considerase competente en la materia, informará a la mayor brevedad posible, salvo que una disposición legal lo impidiese, de las medidas adoptadas o a adoptar en torno a la cuestión suscitada.
2. También podrá la Comisión o, en su defecto, cualquier Grupo parlamentario elevar al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de una de estas peticiones.

Artículo 194. Siempre que sean admitidas a trámite las peticiones, los dictámenes correspondientes de la Comisión se incluirán en alguna de las publicaciones oficiales de la Cámara. En todo caso, la Comisión acusará recibo de la petición y comunicará al peticionario el acuerdo adoptado.

Artículo 195. En cada período ordinario de sesiones la Comisión de Peticiones informará al Senado del número de peticiones recibidas, de la decisión adoptada sobre las mismas, así como, en su caso, de las resoluciones de las autoridades a las que hayan sido remitidas. El texto del informe se incluirá en alguna de las publicaciones oficiales de la Cámara y será objeto de consideración en sesión plenaria.

65. El Congreso de los Diputados incluye la Comisión de Peticiones entre sus Comisiones permanentes no legislativas (artículos 46.2 y 49 del Reglamento del Congreso de los Diputados), compuesta por un miembro de cada uno de los grupos parlamentarios, como excepción a la regla general de composición de las Comisiones en proporción a la importancia numérica de los grupos en la Cámara (artículos 40 y 48.1). Tal composición conlleva que, en la práctica, se haya interpretado la procedencia de aplicar, en su caso, el criterio del voto ponderado para la adopción de acuerdos, análogamente al criterio empleado en la Comisión del Estatuto de los Diputados, que cuenta con idéntica composición, en lugar del sistema de mayoría simple de sus miembros.

«el concepto residual, pero no residuo histórico, cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso ante el judicial, como tampoco una denuncia, en la aceptación de la palabra ofrecida por la Ley de Enjuiciamiento Criminal o las reguladoras de la potestad sancionadora de la Administración en sus diversos sectores».

También debemos destacar la Iniciativa Legislativa Popular (en adelante, ILP) como otra forma de participación política para la ciudadanía que permite una vía de intervención en el proceso de toma de decisiones.⁶⁶ Se encuentra establecida en el artículo 87.3 CE⁶⁷ y ha sido desarrollada por la Ley Orgánica 3/1984 reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada por la Ley Orgánica 4/200668, de 26 de mayo.

«Se trata de una singular forma de reforzamiento de la legitimidad de las leyes y del propio Parlamento que goza de reconocimiento constitucional y que 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, del otro, 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 encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria» (Ridao, 2017: 257).

66. Aunque, en general, Böckenförde afirma que el papel reservado a la iniciativa popular es puntual, de corrección del poder de dirección llevado a término por los órganos representativos, pero nunca de contrapoder de estos órganos (Böckenförde, 1985: 241-242).

67. Artículo 87 CE.

«3. Una ley orgánica 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». Además de las materias exceptuadas expresamente en el artículo 87 CE, a lo largo del texto constitucional se excluyen del ámbito de la ILP otras materias tales como los Presupuestos Generales del Estado, cuya iniciativa se atribuye en exclusiva al Gobierno, exigiendo el artículo 134 CE que la Ley de Presupuestos Generales tenga su origen en un proyecto de Ley; la planificación de la actividad económica general, que asimismo se atribuye conforme al artículo 97 CE al Gobierno y la reforma constitucional, que conforme al artículo 166 CE corresponde su iniciativa al Gobierno, al Senado y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

68. En virtud de la cual se eliminó la causa de inadmisión basada en la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara y que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular. Asimismo, se suprimió la obligación formal de presentar un documento en el que se detallasen las razones que aconsejaran, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación de la proposición de ley por las Cámaras. Otra de las innovaciones fue la incorporación del apartado cuarto al artículo séptimo en virtud del cual se reconoce la posibilidad de recoger las firmas por medios electrónicos. La modificación incluyó dos condicionantes a la autonomía reglamentaria de las Cámaras que se completó con la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico- financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/ 1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (Aranda, 2016: 187-218).

Su regulación establece que, para iniciar el procedimiento de aprobación de una ley desde la sociedad, es necesario reunir un mínimo de 500.000 firmas acreditadas. El procedimiento pasa por constituir una comisión promotora de la iniciativa, recoger las firmas (tanto en los pliegos aprobados a tal efecto como, tras la modificación de la ley, por vías telemáticas), y en un plazo actualmente de nueve meses prorrogables en otros tres. En la reforma de 2006 se añadió además la posibilidad de que una persona designada por la comisión promotora pueda intervenir en el Pleno del Congreso en defensa de la ILP, si así lo contemplan los Reglamentos de las Cámaras, algo que «sigue sin ser efectivo» (Transparency International España, 2014: 121).

Lamentablemente la ILP en nuestro actual ordenamiento jurídico no tiene ningún tipo de fuerza decisoria.⁶⁹ De hecho Aragón Reyes la define como un «instrumento de participación política propositiva» puesto que su régimen jurídico la postula como un medio para proponer al Parlamento un proyecto de ley, pero no asegura el surgimiento de una ley en los términos establecidos por la voluntad popular (Aragón Reyes, 2016: 27). Es, en consecuencia, un «instrumento para que una fracción del electorado propicie un pronunciamiento de los representantes del pueblo sobre una determinada propuesta legislativa» (Alonso García, 2019: 100).

69. Ello no es óbice para que a la normativa estatal se haya agregado una amplia normativa autonómica que regula la materia. De hecho, en los estatutos de primera generación, únicamente el Estatuto de Autonomía Castilla y León no preveía su regulación mientras que actualmente todos los Estatutos la contemplan, remitiendo su regulación a una ley del parlamento autonómico en cuestión (artículo 27.4 Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), artículo 26.2 EACV, artículo 62.2 Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), artículo 111.2 Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAAnd), artículo 47.3 Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (EAIB), artículo 25.2 Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL), artículo 42.2 Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), artículo 12.1 Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM), artículo 19.2 Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), artículo 13.1 Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG), artículo 15.2 Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EACMad), artículo 12.5 Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), que en algunos casos exige que sea aprobada por mayoría absoluta (artículo 15.1 Estatuto de Autonomía de Cantabria (EACant), artículo 12.5 Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAEx) o que sean avaladas por un determinado número de firmas (al menos 45.000 acreditadas del censo para las elecciones a la Asamblea, artículo 23.4 EAEx). Vid. Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular de Andalucía (BOE núm. 265, de 4 de noviembre de 1988; BOJA núm. 85, de 25 de octubre de 1988) y Ley 8/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre (BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2011; BOJA núm. 244, de 15 de diciembre de 2011); Ley 7/1984, de 27 de diciembre, de iniciativa legislativa popular de Aragón (BOE núm. 27, de 31 de enero de 1985; BOA núm. 1, de 4 de enero de 1985) y Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón (BOE núm. 258, de 24 de octubre de 2014; BOA núm. 198, de 8 de octubre de 2014); Ley 4/1984, de 5 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular de Asturias (BOE núm. 159, de 4 de julio de 1984; BOPA núm. 133, de 8 de junio de 1984); Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular de Illes Balears (BOE núm. 104, de 1 de mayo de 1991; BOIB núm. 46, de 11 de abril); 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 2018; BOIB núm. 77, de 23 de junio de 2018); Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Canarias (BOE núm. 12, de 14 de enero de 1987; BOC núm. 152, de 19 de diciembre de 1986); Ley 7/2018, de 5 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Cantabria (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2019; BOCT núm. 246, de 19 de diciembre de 2018); (...)

Sobre los pronunciamientos del TC en materia de la ILP destacamos la STC 19/2015, de 16 de febrero, en concreto el apartado d), de su FJ 2:

«d) La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación directa de los ciudadanos en la función legislativa, a través de la facultad de propuesta, y de comunicación con los representantes en el parlamento tiene también el sentido de buscar «forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado» (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7). Con independencia, por tanto, de que la propuesta prospere ante el Pleno, la función principal de este cauce de participación se habrá conseguido haciendo posible que los ciudadanos puedan conocer «lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales» (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3). Por tanto, en la medida en que se incidiría sobre esta concreta finalidad de la iniciativa legislativa popular, «una decisión de inadmisión que no se ajustase a las causas legales al efecto establecidas entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 CE» (ATC 428/1989, de 21 de julio, FJ 3)».

De lo dispuesto en esta Sentencia del Tribunal Constitucional, Alonso García concluye que se pone de manifiesto que la iniciativa legislativa popular es «una forma más, junto con la iniciativa legislativa del gobierno y la de los grupos parlamentarios, de iniciar un procedimiento legislativo» (Alonso García, 2019: 101).⁷⁰

69. (...) Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular de Castilla-La Mancha (BOE núm. 212, de 04 de septiembre de 1985; DOCM núm. 20, de 21 de mayo de 1985); Ley 4/2001, de 4 de julio, de Iniciativa Legislativa Popular de Castilla y León (BOE núm. 175, de 23 de julio de 2001; BOCL núm. 137, de 9 de julio de 2001); Ley 3/2012, de 5 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León (BOE núm. 180, de 28 de julio de 2012; BOCL núm. 136, de 17 de julio de 2012); Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Extremadura (BOE núm. 66, de 18 de marzo de 1986; DOE núm. 98, de 3 de diciembre de 1985); 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; DOG núm. 157, de 19 de agosto; rectif. DOG núm. 219, de 17 de noviembre); Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Madrid (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1987; BOCM núm. 161, de 9 de julio de 1986; rect. BOCM núm. 94, de 21 de abril de 2010); Ley 9/1984, de 22 de noviembre de Iniciativa Legislativa Popular de Región de Murcia (BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 1984; BORM núm. 281, de 10 de diciembre de 1984); Ley 7/2006, de 16 de octubre, que modifica la Ley 9/1984, de 22 de noviembre de 1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas (BOE núm. 111 de 9 de Mayo de 2007; BORM núm. 242, de 19 de octubre de 2006); Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo de Iniciativa Legislativa Popular de Navarra (BOE núm. 133, de 4 de junio de 1985; BON núm. 39, de 29 de marzo de 1985; rect. BON núm. 42, de 5 de abril de 1985) y Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra (BOE núm. 185, de 3 de agosto de 2012; BON, núm. 139 de 16 de julio de 2012); Ley 10/2016, de 30 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular del País Vasco (BOE núm. 175, de 21 de julio de 2016; BOPV núm. 129, de 7 de julio de 2016); Ley 3/1985, de 20 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular de La Rioja (BOE núm. 201, de 22 de agosto de 1985; BOR núm. 62, de 30 de mayo de 1985); Ley 10/2017, de 11 de mayo, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante Les Corts de Valencia (BOE núm. 149, de 23 de junio de 2017 DOGV núm. 8046, de 23 de mayo de 2017).

70. Como indica el profesor Garrido, conforme a lo dispuesto en la Constitución (artículo 87 CE) la iniciativa legislativa corresponde, además de al Gobierno, al Congreso (y concretamente a un Grupo parlamentario o a un diputado con la firma de otros 14); al Senado (a un Grupo parlamentario o a 25 senadores); a los parlamentos autonómicos; y al cuerpo electoral, con respaldo de no menos de quinientas mil firmas acreditadas (Garrido Mayol, 2018: 104).

Si tratamos la cuestión de referentes normativos en materia de participación ciudadana debemos detenernos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTBG), así como en las respectivas leyes autonómicas⁷¹ que regulan la materia de transparencia, participación ciudadana y/o gobierno abierto, que tienen como objeto incrementar la rendición de cuentas y generar una mayor implicación ciudadana tanto en el análisis de la gestión pública como en los procesos estratégicos de adopción de decisiones públicas. Aunque, respecto de la ley estatal lo cierto es que no se implica en la regulación de la cuestión participativa ya que el tema de la transparencia y el acceso a la información fagocitan todo intento de regulación participativa.

El objeto de esta ley 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. Por eso, en el primer inciso de su preámbulo se asevera 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».

71. Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía (BOE núm. 33, de 6 de febrero de 2018; BOJA núm. 4 de 05 de enero de 2018); 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; BOA núm. 68, 10 de abril de 2015); Ley 6/2019, de 29 de marzo, de Participación y Promoción Juvenil (BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2019; BOPA núm. 71, de 11 de abril de 2019); Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana (BOE núm. 168, de 12 de julio de 2010; BOC núm. 127, de 30 de junio de 2010); Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020; DOCM núm. 253, de 26 de diciembre de 2019); 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; BOCL núm. 49, de 12 de marzo 2015); 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; DOGC núm. 6715, de 27 de septiembre de 2014); Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 163, de 9 de julio de 2019; BOCM núm. 94, de 22 de abril de 2019); 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; BON núm. 98, de 23 de mayo de 2018); Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra (BOE núm. 91, de 16 de abril de 2019; BON núm. 62, de 1 de abril de 2019); 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; DOGV núm. 7500, de 8 de abril de 2015); Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (BOE núm. 136, de 7 de junio de 2013; DOE núm. 99, de 24 de mayo de 2013); 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; DOG núm. 157, de 19 de agosto; rectif. DOG núm. 219, de 17 de noviembre); Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (BOE núm. 238, de 1 de octubre de 2014; BOR núm. 115, de 17 de septiembre de 2014); 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; BORM núm. 290, de 18 de diciembre de 2014); 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; BORM núm. 116, de 20 de mayo de 2016).

2.1.2. Estatutos de Autonomía

Los Estatutos de Autonomía⁷² (en adelante, EEAA) de última generación recogen la obligación de los poderes públicos (de todos ellos, autonómicos y locales) de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Y en especial, se considera al municipio como medio esencial de participación de la comunidad vecinal en los asuntos públicos (artículo 82 EAAr), institución de participación más directa de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículo 44.1 EACyL) y medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos (artículo 86.1 EAC).

Asimismo debemos destacar que los Estatutos de Autonomía incorporan en su tabla de derechos el de participación política, con la única salvedad del Estatuto valenciano. Incluso el Estatuto de Extremadura, que no contiene una Declaración de Derechos, recoge también de forma expresa este derecho (artículo 6). Sin embargo la forma en la que los Estatutos proceden a realizar el reconocimiento de este derecho es muy variada y a partir de la misma podemos articular modelos diferentes (Marín, 2013: 121).

El primer contenido del derecho de participación política que se incluye en los nuevos EEAA es el derecho a elegir a los parlamentarios autonómicos y a presentarse como candidato.⁷³ Lo único a mencionar en este aspecto es que las previsiones estatutarias se limitan a reiterar los principios constitucionales del sufragio: libre, igual, secreto y directo.⁷⁴

Respecto de la ILP se establece el derecho de promover y presentar iniciativas legislativas ante el parlamento correspondiente.⁷⁵

El artículo 29.6 EAC, así como los artículos 15.c) EAIB, 30.c) EAAAnd y 11.5 EACyL, proclaman el derecho a promover, por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma, la convocatoria de consultas populares de ámbito autonómico y municipal.

72. Respecto de los EEAA, hay que tener en cuenta, tal y como sostienen Martínez Sospedra y Aguiló, que son normas de carácter «bifronte», es decir, por un lado, «es aprobado con intervención de una instancia estatal y tiene validez en cuanto que sobre su contenido recae esa aprobación; es una norma, una ley, integrada en el ordenamiento jurídico del Estado»; por otro lado, «simultáneamente, el Estatuto es una norma fundante que da existencia jurídica a la Comunidad Autónoma y que, como reza nuestra ley fundamental, es su norma institucional básica» (Martínez Sospedra y Aguiló, 1981-1982: 63).

73 Artículo 29.2 EAC, artículo 15.a) EAIB, artículo 30.a) EAAAnd y artículo 11.2 y 3 EACyL.

74 Artículo. 23.1 EACV, artículo 41.1 EAIB, artículo 101, artículo EAAAnd, artículo 37.1 EAAr, artículo 21 EACyL y artículo 17.1 EAEx.

75 Artículo. 29.3 EAC, artículo 15.b) EAIB, artículo 30.b) EAAAnd, artículo 15.2 EAAr y artículo 11.4 EACyL.

«Las previsiones estatutarias aluden a la promoción de la convocatoria, lo que viene a coincidir más con una iniciativa popular de referéndum que no con otra modalidad de consulta, en la que no se trata tanto de promover la convocatoria como de que las autoridades competentes arbitren mecanismos que las hagan posibles y realmente efectivas» (Marín, 2013: 124).

«La jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión se concentra básicamente en dos decisiones, la STC 103/2008 sobre la ley vasca de consultas, que parecía dejar la puerta abierta a la posibilidad de que las CCAA a través de sus estatutos pudieran asumir la competencia autonómica sobre consultas populares por vía referéndum (FJ 3), y la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán, que cierra cualquier posibilidad al considerar que la competencia estatal en materia de referéndum incluye no solo la autorización de la convocatoria – como parecía deducirse de la dicción literal del artículo 149.1.32 CE – sino que debe entenderse a la «entera disciplina de la institución» (FJ 69). Esta interpretación nos lleva a considerar que el derecho a promover la convocatoria de consultas populares ha quedado reducido a una mera forma de participación de naturaleza administrativa que habría que incardinar también dentro de las modalidades de democracia participativa.

Por lo que se refiere a las consultas populares en el ámbito local las citadas previsiones estatutarias se limitan a dotar de rango estatutario a un derecho que ya aparecía en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local estatal (artículos 18.1.f y 71) y en el desarrollo legislativo realizado por los diversos parlamentos autonómicos» (Marín, 2013: 125).

El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley, encuentra también reconocimiento a nivel estatutario,⁷⁶ sin añadir nada nuevo en cuanto a lo mencionado en el artículo 29 CE.

2.1.3. Acotación local

El referente en materia de ámbito local es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL). En ella la participación se proclama como un principio objetivo que afecta tanto a la organización como al ejercicio de competencias del municipio (Expósito, 2013: 371).

Con el propósito de facilitar y mejorar la participación ciudadana «en la gestión de los asuntos locales», el artículo 24 de la LRBRL exige la creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada a los que los ayuntamientos dotarán de funciones y competencias. Y el artículo 27.1 condiciona cualquier delegación del ejercicio de competencias estatales, autonómicas o locales al municipio, junto con la eficacia en la gestión, a que las mismas puedan revertir en una mejora e incremento de la participación ciudadana.

76. Artículo 29.5 EAC, artículo 15.d) EAIB, artículo 30.d) EAAand y artículo 1.6 EACyL.

La participación es un derecho del ciudadano, en tanto que vecino del municipio. Se trata de un derecho que Expósito (2013: 372) califica como de «matriz», del que se derivan otros tantos instrumentales, como confirma el artículo 18 de la LRBRL que acoge una «carta local de derechos» de los vecinos del municipio:

«Artículo 18. 1. Son derechos y deberes de los vecinos:

- a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.*
- b) 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.*
- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.*
- d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.*
- e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.*
- f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.*
- g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.*
- h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis. i) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes».*

Como vemos, además del derecho al sufragio activo y pasivo, la LRBRL señala el derecho de participar en la gestión municipal, el de acceso a la información,⁷⁷ el de iniciativa y el de consulta, entre otros. Dichos derechos se concretan en los artículos 69 y siguientes (Título V, Capítulo IV «Información y participación ciudadanas»).

El artículo 69 LRBRL dispone que las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local (artículo 69.1 LRBRL), indicando en su apartado segundo que las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley (artículo 69.2 LRBRL), siguiendo, claramente, la línea normativa y jurisprudencial de incidir en el carácter eminentemente representativo de la organización democrática española.

77. Estrictamente hablando, el derecho de acceso no es una forma de participación, pero es instrumental con respecto a la protección de otros derechos o intereses (Zuchetti, 1992: 88). El derecho de acceso es considerado un pilar fundamental de las democracias representativas, por lo que se introduce en las legislaciones para implementar algunas garantías ciudadanas. En primer lugar, representa una especificación del derecho más amplio a la información, que se basa constitucionalmente en las reglas que garantizan el pleno desarrollo de la persona humana, la igualdad, la soberanía popular, la participación en la organización del país. En segundo lugar, el derecho de acceso tiene por objeto garantizar una actividad administrativa más eficiente, efectiva e imparcial, permitiendo una protección más precisa de los derechos de los ciudadanos e intereses subjetivos y constituyendo una medida adicional para el control democrático sobre el funcionamiento de los órganos administrativos. Es una forma de condicionar la acción de las autoridades públicas que debe abordarse de manera transparente a los fines sociales identificados por la CE.

Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas tal y como viene determinado por el artículo 70.1 LRBRL. Ahora bien, en dichas sesiones podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 CE, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.

Respecto al derecho de acceso a la información también se indica que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes,⁷⁸ así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b) CE (artículo 70.3 LRBRL).

En virtud del artículo 70 bis. LRBRL los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico 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 (ver infra). En su apartado segundo indica que los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.⁷⁹

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. Además, las mencionadas iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71.

Es reseñable el apartado 3, siendo consciente el legislador del imparable avance tecnológico de la era digital en la que nos encontramos, de modo que introduce la necesidad de que las EELL, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, TIC) para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

78. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.

79. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio: a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento.
b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento.
c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento.

Respecto del artículo 71 LRBRLL, este indica 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.

La redacción del artículo 71 LRBRLL del año 1985 no ha sido modificada nunca. En aquel momento consulta popular y referéndum eran sinónimos. No había diferencia alguna y cualquier llamada a la ciudadanía para que expresara su opinión sobre una determinada materia con su voto estaba incluida en este concepto «consulta popular».⁸⁰

La STC 103/2008 diferencia la consulta del referéndum y establece la primera como género y la segunda como especie:

«El referéndum es, por tanto, una especie del género «consulta popular» con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica «por vía de referéndum» (artículo 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria» (STC 103/2008, FJ 3).

80. «La necesidad de plantearse la distinción entre consultas y referéndum no surge en la doctrina hasta el año 2008, en que el Parlamento Vasco aprueba la Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política. Dicha ley partía del presupuesto de que era posible diferenciar entre los distintos tipos de referéndum previstos en la Constitución y las consultas de ámbito autonómico no mencionadas en aquella, a las que consideraba como una subespecie del género referéndum. Siguiendo el esquema de la ley, a las últimas no se les aplicarían las previsiones constitucionales relativas a la autorización y convocatoria del referéndum (artículos 92 y 149.1.32 CE)» (Carrasco Durán, 2013: 15).

Así por ejemplo, y de acuerdo con esta interpretación, no debe considerarse referéndum cuando las personas llamadas a emitir su opinión mediante un voto, no son el cuerpo electoral (por ejemplo llamando a mayores de 16 años y/o extranjeras empadronadas) y/o cuando el procedimiento no es el garantizado por el sistema electoral: junta electoral, proceso electoral.⁸¹

Aunque no debe olvidarse que en nuestro sistema institucional cualquier mecanismo de participación ciudadana, incluyendo los referéndums, no tienen carácter vinculante con las únicas excepciones de aquellos que así están previstos en la Constitución (como la reforma constitucional, la iniciativa autonómica y la aprobación y reforma de determinados Estatutos de Autonomía).

Para finalizar con el Capítulo IV «Información y participación ciudadanas», haremos mención del artículo 72 LRBRL en el que se indica el apoyo que se debe prestar por parte de las Corporaciones locales para favorecer el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, por lo que les deberán facilitar la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades así como impulsar su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del artículo 69 LRBRL.

Respecto de la ampliación de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, otro hito normativo fue la aprobación en 1986 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF). En él se recogen diversos instrumentos para la participación de los ciudadanos. En concreto, estos instrumentos estarían representados por la intervención en los Plenos Municipales, posibilidad de participación muy restrictiva⁸² y muy sometida al criterio arbitrario de la Corporación Municipal.⁸³

81. Un análisis exhaustivo de la regulación y, en particular, de la jurisprudencia en materia de consultas populares autonómicas lleva a Alonso y Seijas (2017) a describir a estas como un «concepto jurídico indeterminado». En ellas aprecian una zona de certeza negativa, referida a la específica caracterización del referéndum y una zona de certeza positiva, elaborada mayoritariamente a partir de un ejercicio de contradicción, de pura reflexión física, respecto a lo que los legisladores autonómicos y la jurisprudencia dicen respecto al referéndum, todo ello condicionado por la relación género-especie que, como hemos mencionado supra, preside su conexión. Entre ambos se ubicará un halo de incertidumbre, condicionado por la discrecionalidad con que se produce la autorización para la celebración de referendos autonómicos y por la inexistente referencia fáctica de los mismos.

82. Así, el artículo 88.3 ROF, dispone: «3. El público asistente a las sesiones no podrá intervenir en éstas, ni tampoco podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Presidente proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión. Sin perjuicio de ello, una vez levantada la sesión, la Corporación puede establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal».

83. Artículo 228 ROF. «1. Cuando alguna de las asociaciones o entidades a que se refiere el artículo 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, desee efectuar una exposición ante el Pleno en relación con algún punto del orden del día en cuya previa tramitación administrativa hubiese intervenido como interesado, deberá solicitarlo al Alcalde antes de comenzar la sesión. Con la autorización de éste y a través de un único representante, podrá exponer su parecer durante el tiempo que señale el Alcalde, con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día.
2. Terminada la sesión del Pleno, el Alcalde puede establecer un turno de ruegos y preguntas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal. Corresponde al Alcalde ordenar y cerrar este turno».

Destacamos también las Audiencias Públicas, la intervención y representación en Comisiones Representativas, la Consulta popular/Referéndum municipal,⁸⁴ la representación de asociaciones en los Consejos o Juntas de Distrito o Barrio,⁸⁵ concebidos como órganos de desconcentración de servicios. Además, se incorporan como órganos para la participación de los ciudadanos los Consejos Consultivos de carácter sectorial, en los que puede existir representación de las asociaciones,⁸⁶ organizaciones a las que también se les otorga la posibilidad de estar representadas en otros organismos como las Empresas Públicas, los Patronatos y las Fundaciones Municipales.

84. La legislación estatal recoge como medio de carácter excepcional, limitado a ciertos supuestos, y de carácter voluntario para los Ayuntamientos, la Consulta popular, o Referéndum a nivel local. Las características fundamentales de este procedimiento, son las siguientes: a) No es vinculante su resultado; b) Es potestativo del Ayuntamiento, y necesita mayoría absoluta en el Pleno para su aprobación; c) Es necesaria la aprobación expresa y previa para su realización del gobierno central; d) El objeto del referéndum debe ser solo competencias locales y propias; e) Se excluye del objeto del referéndum la Hacienda local.

85. «Sección quinta. De las Juntas Municipales de Distrito.

Artículo 128 ROF. El Pleno del Ayuntamiento podrá acordar la creación de Juntas Municipales de Distrito, que tendrán el carácter de órganos territoriales de gestión desconcentrada y cuya finalidad será la mejor gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial.

Artículo 129 ROF. 1. La composición, organización y ámbito territorial de las Juntas serán establecidas en el correspondiente Reglamento regulador aprobado por el Pleno.

2. El Reglamento de las Juntas determinará asimismo las funciones administrativas que, en relación a las competencias municipales, se deleguen o puedan ser delegadas en las mismas, dejando a salvo la unidad de gestión del Municipio.

3. El Reglamento de las Juntas Municipales de Distrito se considerará, a todos los efectos, parte integrante del Reglamento Orgánico».

86. Sección sexta. De los Consejos Sectoriales.

Artículo 130 ROF. «El Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales, cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales.

Los Consejos Sectoriales desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo».

Artículo 131 ROF. «1. La composición, organización y ámbito de actuación de los Consejos Sectoriales serán establecidos en el correspondiente acuerdo plenario.

En todo caso, cada Consejo estará presidido por un miembro de la Corporación, nombrado y separado libremente por el Alcalde o Presidente, que actuará como enlace entre aquella y el Consejo.

2. El ámbito territorial de actuación de los Consejos Sectoriales podrá coincidir con el de las Juntas de Distrito, en el caso de que existan, en cuyo supuesto su presidencia recaerá en un miembro de la Junta correspondiente y su actuación de informe y propuesta estará en relación con el ámbito de actuación de la misma».

Artículo 235 ROF. «Las asociaciones generales o sectoriales canalizarán la participación de los vecinos en los Consejos Sectoriales, en los órganos colegiados de gestión desconcentrada y en los órganos colegiados de los entes de gestión descentralizada de servicios municipales cuando tal participación esté prevista en las reglamentaciones o acuerdos municipales por los que se rijan y, en su caso, en la medida en que lo permita la legislación aplicable, y se llevará a cabo en los términos y con el alcance previstos en los mismos.

En todo caso, se tendrán en cuenta, a efectos de determinar el grado de participación de cada una de ellas, tanto la especialización sectorial de su objetivo social como su representatividad.

En principio, la participación de estas asociaciones solo se admitirá en relación con órganos deliberantes o consultivos, salvo en los casos en que la Ley autorice la integración de sus representantes en órganos decisivos».

A continuación trataremos lo relativo a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, conocida como «Ley de Grandes Ciudades». Dicha Ley pretendía promover la participación de los ciudadanos en la gestión local, siguiendo la Recomendación (19) 2001 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa, según la cual, se invitaba a los poderes públicos, una vez detectado el problema de la desvinculación de la ciudadanía de las formas tradicionales de participación o el bajo grado de asociacionismo, a la implantación de nuevas formas de participación.

Destacamos la obligación para los ayuntamientos de crear el Consejo Social, como órgano de participación ciudadana, de carácter meramente consultivo, que estaría integrado por representantes de las organizaciones económicas y sociales, profesionales y de vecinos más representativas;⁸⁷ la creación de los Distritos como divisiones territoriales dotados de órganos de gestión desconcentrada⁸⁸ y la obligatoriedad del establecimiento de una norma orgánica de procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación ciudadana en los asuntos de la vida pública local, con lo que se obliga a los ayuntamientos a la elaboración de unas normas o un Reglamento de Participación Ciudadana (en adelante, RPC).⁸⁹

87. «Artículo 131. El Consejo Social de la Ciudad.1. En los municipios señalados en este título, existirá un Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas.2. Corresponderá a este Consejo, además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos».

88. «Artículo 128. Los distritos.

1. Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.
2. Corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, en los términos y con el alcance previsto en el artículo 123, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto.

3. La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal».

89. Como indica la profesora Expósito, esta actuación normativa se ha llevado a cabo a través de Reglamentos. Y en este sentido cabe diferenciar dos distintos supuestos: aquellos municipios que han incorporado la participación en el Reglamento Orgánico de su corporación, de aquellos otros que se han dotado de específicos Reglamentos de participación ciudadana. Y son precisamente estos últimos los que permiten, por una parte, superar la concepción clásica de la participación —que arrastra su originaria significación administrativa— y que consolidan una nueva concepción de la ciudadanía local en un sentido más activo: el ciudadano se convierte en un potencial actor e impulsor de las políticas del gobierno municipal. Se supera, de esta manera, la también clásica visión del vecino como un mero administrado destinatario de las actuaciones de la administración local (Expósito, 2013: 379).

2.1.4. Los Reglamentos de Participación Ciudadana

Los RPC constituyen el soporte normativo sobre el que articular la política de participación ciudadana en el ámbito local. Un caso paradigmático es el del Ayuntamiento de Córdoba, que ya en octubre de 1979 aprobó en Pleno el «Reglamento de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal», un hito en la política local de participación ciudadana en España.

«Los Reglamentos de Participación Ciudadana son un indicador de la oferta de participación que, desde los gobiernos locales, se instituye para que la voz, aspiraciones y deseos de los ciudadanos se reflejen en los procesos de toma de decisiones a nivel local. Si se puede afirmar que los gobiernos locales en España han mostrado un cierto interés por dotarse de estos reglamentos, también puede añadirse que los Reglamentos de Participación Ciudadana que se fueron adoptando en los municipios no son indicativos de una realidad participativa que muestre un contexto local en el que destaque por una oferta de participación que permita que la voz, aspiraciones y deseos de los ciudadanos se reflejen en los procesos de toma de decisiones a nivel local. En general, los reglamentos, en cuanto a instrumentos y mecanismos de participación ciudadana simplemente se han ajustado a lo que se establece en la normativa de régimen local» (Porro Gutiérrez, 2012: 395-396).

El artículo 70 bis LRBRL que hemos analizado supra, introducido por la ley 57/2003, provocó una enorme proliferación de RPC con estructura y contenidos muy similares. De hecho la FEMP presenta un Reglamento-tipo.⁹⁶ Pero, como ya expresaba Porro Gutiérrez en la cita transcrita, la existencia y vigencia de un RPC en una entidad local no constituye una garantía real de que exista una participación ciudadana efectiva o, incluso, de que se promueva a través de la actuación de la administración local.

El interés de los gobiernos locales en los ayuntamientos se ha orientado hacia la puesta en marcha de iniciativas encaminadas a establecer reglamentos que regulan la participación, las formas y los modos según los cuales los ciudadanos se relacionan con los gobiernos locales. Estos instrumentos han dado lugar a una estructura formal de participación en la que la interrelación entre los gobiernos locales y los ciudadanos no ha pasado, en general, de ser de carácter meramente consultivo (Ganuza y Álvarez De Sotomayor, 2003: 25). Otra crítica que se les puede hacer es su mínimo carácter innovador y que no hayan tenido en cuenta el nuevo paradigma del gobierno abierto basado en la transparencia, participación y colaboración.

96. Accesible en: <http://femp.femp.es/files/566-1596-archivo/Reglamento%20Tipo%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf> [Fecha última consulta: 15 de febrero de 2020].

2.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO NORMATIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

En el análisis autonómico partimos, como no podía ser de otra manera, de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante, EACV). 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, la cual 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 promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos».

Aunque lo trataremos a continuación en la normativa específica sobre la materia, también apuntaremos que la iniciativa legislativa, que se regula en el artículo 26 EACV, contempla expresamente la posibilidad de que sean los ciudadanos los que intervengan en el proceso, en concreto en su apartado segundo.⁹¹

2.2.1. Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado

Respecto de la Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado, subrayamos que articula las medidas de apoyo, fomento y participación que permiten dar soporte a las distintas modalidades de solidaridad social.

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.

91. Artículo 26 EACV.

«1. La iniciativa legislativa corresponde a Les Corts y al Consell, en la forma que determine el presente Estatuto y el Reglamento de Les Corts.

2. La iniciativa legislativa de Les Corts se ejercerá por los Grupos Parlamentarios y por los Diputados y Diputadas en la forma que determine el Reglamento de Les Corts. También podrá ser ejercida a través de la iniciativa popular en la forma que se regule por Ley y en los términos previstos en el Reglamento de Les Corts».

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 muestra como la Generalitat Valenciana 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 Entidades Locales (en adelante, 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, que lleva por título «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.

2.2.2. Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunidad Valenciana

La Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunidad Valenciana tiene como objetivo resultar un

«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 acusársele de contemplar la participación ciudadana como una amalgama 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.

2.2.3. Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana

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 subraya su preámbulo,

«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).

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 redunda 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».

2.2.4. Ley 10/2017, de 11 de mayo, por la que se regula la Iniciativa Legislativa Popular ante Les Corts

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.⁹²

92. Visiedo realiza un estudio sobre la incidencia de las ILP en el ámbito autonómico valenciano en el que destaca que «desde la aprobación de la Ley de Iniciativa Legislativa Popular, en el año 1993, se han presentado un total de 14 Iniciativas Legislativas Populares: una primera en el año 2001, Proposición de Ley de la Academia del Idioma Valenciano y modificación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua, que no fue admitida a trámite por la Mesa de la Cámara; otra también en el año 2001, sobre los Derechos de la Familia, que caducaba antes de concluir la Legislatura; una Proposición de Ley reguladora del proceso de ordenación y protección de L'Horta de Valencia como espacio natural protegido, que no fue tomada en consideración; una Proposición de Ley de modificación de la Ley de creación de la Academia Valenciana de la Lengua, que igualmente no fue admitida a trámite por la Mesa de les Corts en el año 2005; una Proposición de Ley de modificación de la Ley, de la Generalitat, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales, que caducó por falta de firmas en diciembre de 2006; en el año 2008, no siendo admitida a trámite por la Mesa de les Corts el 8 de abril de 2011, una Proposición de Ley de defensa de las señas de identidad de los valencianos; caducaba en 2008 una Proposición de Ley de compensación del cheque-bebé de la Comunitat Valenciana; y se tomaba en consideración en la Sesión Plenaria del día 6 de mayo de 2009 la Proposición de Ley de Protección a la Maternidad, que era aprobada por el Pleno de la Cámara el 3 de julio de 2009.

Tampoco era admitida a trámite, por acuerdo de la Mesa de les Corts, en mayo de 2011, la Proposición de Ley por la que se establecía el efecto extintivo de la deuda correspondientes al préstamo hipotecario concertado para la adquisición de un inmueble como consecuencia de la dación en pago a la entidad acreedora del inmueble adquirido; no era tomada en consideración por el Pleno de la Cámara, en marzo de 2012, la Proposición de Ley que tiene por objeto la escolarización plena de la población infantil de 0 a 3 años y la creación de un red pública valenciana de escuelas infantiles; daba por concluido el procedimiento de la Proposición de Ley de régimen jurídico de autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, incorporándose el texto en una enmienda a un texto normativo en tramitación. (...)

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 EACV (en su artículo 26.2) «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 50.000, que a su vez había reducido a 25.000 la Disposición Final Primera, apartado 2, de la Ley 2/2015) con el objeto de favorecer la participación democrática.⁹³ Eso sí, la Ley actual, 10/2017, no ha querido recoger, «como se hace en otros Estatutos de Autonomía, en otras Leyes Autonómicas, el ejercicio de la Iniciativa Legislativa por los Ayuntamientos, las Entidades Locales, las Corporaciones Locales, limitándose a los ciudadanos y las ciudadanas» (Visiedo, 2019: 615). También destaca que se fija en dieciséis años la edad mínima para participar (artículo 2)⁹⁴ 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».

92. (...) La Proposición de Ley del servicio público de Radiotelevisión Valenciana, era tomada en consideración por el Pleno de les Corts Valencianes, en enero de 2015, y el Pleno aprobada en abril de 2015 el texto normativo.

También tenemos la Proposición de Ley para la modificación del artículo 69 de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de la Salud de la Comunitat Valenciana, cuyo procedimiento se dio por concluido mediante escrito dirigido a la Mesa de les Corts, en el año 2017, sustituyendo la iniciativa por una enmienda a un texto normativo que estaba en tramitación.

Finalmente, el 25 de abril de 2018, se presentó la Iniciativa Legislativa Popular, por la que se regula la seguridad y protección de los derechos fundamentales de los afectados por los tratados de fiscalización de drogas, mediante escrito RE número 102.585, que fue tramitado por la Mesa de les Corts de 21 de mayo de 2018, aunque posteriormente y a través del escrito RE número 104.766, se requería el traslado a los Grupos Parlamentarios, de esta propuesta, solicitando que, en virtud de los artículos 87.2 CE, 22.g) EACV y 170 RCV, se instara al Gobierno de España para la adopción de un Proyecto de ley sobre este tema, por lo que de alguna manera se transformaba la Iniciativa Legislativa Popular en una petición a los Grupos Parlamentarios para que instaran al Gobierno de España» (Visiedo, 2019: 614-615).

93 Esta rebaja en el número de firmas necesarias para presentar una ILP, plausible sin duda, presenta una incongruencia respecto a que el número de firmas necesarias para presentar iniciativas de regulación normativa o de mejora de su calidad «deberán contar con el aval de, como mínimo, 20.000 firmas debidamente acreditadas», tal y como dispone el artículo 48 de la Ley 2/2015. A nuestro juicio, a la vez que se redujo a 10.000 las firmas necesarias para avalar una ILP debió reducirse, también, el número de firmas exigidas para avalar otras propuestas normativas de rango inferior al legislativo.

94 A lo que añade, singularmente el apartado 2 del artículo 2 de la Ley valenciana, la legitimación para la promoción de esta iniciativa legislativa popular, además de las personas descritas, las asociaciones, agentes económicos y sociales, ONG y otras entidades con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro.

Procede en este momento comentar que dicha argumentación soslaya completamente el artículo 12 CE en el que se fija la mayoría de edad en los 18 años.⁹⁵

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.

Por último subrayaremos que, como indica Joaquín Marco, la Ley 10/2017 ha supuesto «una modernización y un avance en el ámbito de la participación ciudadana en lo que a la iniciativa legislativa popular se refiere», pero su impacto puede ser menos relevante de lo que se pudiera esperar al haberse establecido, por la vía del Reglamento de les Corts Valencianes (en adelante, RCV), «otras dos vías de participación en el ámbito legislativo como son las enmiendas y las comparecencias de carácter ciudadano» (Marco, 2019: 317).

2.2.5. Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana

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».

95. Además, el rango de la edad a partir de 16 años puede conllevar otros problemas derivados de la comprobación de las firmas que apoyen la iniciativa. Respecto de esta cuestión, Visiedo indica la problemática al manifestar «la imposibilidad de la Oficina del Censo Electoral de cumplir las condiciones establecidas en esta Ley, por cuanto la legitimación recogida en esta Ley 10/2017, en la presentación, comprobación y recuento de las firmas, previsto en el artículo 12, no permite a la Oficina del Censo Electoral cumplir con esta función, por cuanto a ella le corresponde el conocimiento de la inscripción en el censo electoral y no la vecindad en cualquier municipio de la Comunidad, ni tampoco conocer a los menores de edad, ni la comprobación de la residencia legal en España de acuerdo con la normativa en materia de extranjería, por no ser objeto ello la inscripción en el censo electoral al no tener reconocida la cualidad de elector y, por tanto, resultar imposible su determinación por la Oficina del Censo Electoral» (Visiedo, 2019: 617). Por ello, entre otros motivos, concluye que se trata de «un Texto Normativo, que puede generar problemas en un futuro inmediato si no se lleva a cabo su reforma» (Visiedo, 2019: 618).

Por motivos obvios su estudio en este trabajo resulta fundamental. 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 (en adelante, RRSS) 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.⁹⁶ 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.

Tal y como se proclama en su preámbulo, 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).

96. En esta línea, el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, establece en su artículo 38, que se deberá impulsar una Administración cercana y dialogante que implique y consulte a la ciudadanía, basada en una relación de cooperación y confianza mutua, reforzando la interacción con el resto de administraciones públicas, agentes económicos, sociales y culturales, y el resto de la sociedad civil. En este sentido, se potenciarán los instrumentos necesarios para garantizar la participación ciudadana en el diseño y la evaluación de las políticas públicas, y para ello se utilizarán todos los medios accesibles, incluidos los telemáticos, para profundizar en el desarrollo de la democracia participativa.

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 transcrito 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 autonomía en el que se desarrolla la participación ciudadana es el ámbito local.

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». En su título V se hace referencia a la participación ciudadana en términos generales, sin concretar líneas de acción ni parámetros básicos. Es este el motivo por el que se concluye que se precisa de una nueva regulación⁹⁷ 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.⁹⁸ 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».⁹⁹

2.2.6. El tratamiento de la participación ciudadana en les Corts Valencianes

Les Corts Valencianes muestran un interés considerable en la materia participativa. Ello se pone de manifiesto en numerosas inclusiones relativas a la participación ciudadana en su Reglamento,¹⁰⁰ aprobado por el Pleno en la sesión realizada el día 18 de diciembre de 2006,¹⁰¹ como a continuación detallaremos.

97. La nueva regulación autonómica valenciana respecto de la participación ciudadana se encuentra, en el momento de escribir estas líneas, en proceso de elaboración.

98. 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). El mencionado anteproyecto no culminó en la ley definitiva que se contemplaba, aunque el objetivo de plasmar en una ley toda la cuestión participativa continúa su proceso.

99. *Ibidem*.

100. Lo cual ha influido en otros reglamentos de parlamentos autonómicos posteriores, como el aragonés (Herraiz, 2019: 251-264).

101. Acuerdo de 18 de diciembre de 2006, del Pleno de Les Corts, por el que se aprueba el Reglamento de les Corts. Publicado en DOGV núm. 5425 de 10 de enero de 2007.

Comenzaremos el repaso al articulado del Reglamento de les Corts Valencianes indicando que su artículo 45 incorpora,¹⁰² al establecer las comisiones permanentes no legislativas, de entre las que deben constituirse por disposición legal, la relativa a la participación ciudadana (2.6 «Comisión Especial de Participación Ciudadana»). Dicha Comisión se desarrolla en el Título XVI relativo al «Parlamento abierto». En su Capítulo I «De la Comisión Especial de Participación Ciudadana», el artículo 187 prescribe sus normas generales de funcionamiento:

«Artículo 187 RCV. 1. Con el fin de aproximar la primera institución de la Generalitat a la sociedad civil valenciana, las Corts Valencianes establecen en este reglamento los instrumentos que hacen posible la participación ciudadana a través de los representantes legales de colectivos sociales y organizaciones acreditadas más importantes y representantes de corporaciones de derecho público; también de profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunitat Valenciana afectados o interesados por las iniciativas legislativas presentadas por el Consell, por los diputados o por los grupos parlamentarios y tener así la oportunidad de expresar sus criterios y opiniones sobre la conveniencia, necesidad o contenido de las mismas antes de que, en su caso, sean aprobadas.

2. Para facilitar la participación ciudadana, se crea la Comisión Permanente no Legislativa Especial de Participación Ciudadana, en cuyo seno se podrá analizar y contrastar opiniones entre los comparecientes, representantes de la sociedad civil, respecto de las iniciativas legislativas que proceda, tanto presentadas por el Consell, como por los diputados o por los grupos parlamentarios.

Para ello, la Mesa de las Corts Valencianes, con el único objeto de cumplir con este precepto y dar audiencia a los representantes de la sociedad civil valenciana, dará traslado a la Comisión Especial de Participación Ciudadana de aquellas iniciativas legislativas que deban cumplir con este procedimiento y abrirá el plazo en la forma que más adelante se determina.

3. De la misma forma, se fomenta la participación de los alcaldes de los municipios de la Comunitat Valenciana que quieran acceder a la cámara para dar traslado de aquellos asuntos que afecten a sus consistorios y sean competencia de la Generalitat.

4. En las iniciativas legislativas que afecten directamente a las entidades locales, sin perjuicio de las excepciones que establece el presente Reglamento, podrá comparecer en la Comisión un representante designado por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP), si así lo solicita expresamente dicha federación, sin que ello signifique la alteración de los plazos que se establecen.

5. Las sesiones de la Comisión Especial de Participación Ciudadana serán públicas, tendrán carácter informativo y sus conclusiones no serán vinculantes.

6. La comisión estará presidida por la Mesa de las Corts Valencianes, asistida por el letrado mayor y formará parte de la misma un representante de cada uno de los grupos parlamentarios.

7. Pese a que esta comisión es de carácter informativo y no deliberante, en el caso de tener que tomar alguna decisión, se adoptará siempre según el criterio de voto ponderado.

8. Sin perjuicio de las normas que el reglamento establece para el funcionamiento de las comisiones y la potestad que éste otorga a la Presidencia para ordenar y moderar los debates, los asistentes deberán respetar en todo momento el contenido del artículo 99 de este reglamento».

102. Sección segunda «De las comisiones permanentes», del Capítulo VII «De las comisiones», del Título III «De la organización de les Corts Valencianes».

En el estudio del Texto consolidado del RCV¹⁰³ cabe destacar la importante incorporación de la Resolución de Presidencia de carácter general 5/IX, por la que se regula la participación ciudadana en el procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 182 ter (actual 188) del Reglamento de les Corts Valencianes¹⁰⁴ (Boletín Oficial de les Corts Valencianes (BOCV) núm. 265). Dicho artículo se encuentra en el Capítulo II «De las comparencias de los representantes legales y asociaciones acreditadas, corporaciones de derecho público y profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunitat Valenciana».

El artículo tiene como objetivo hacer realidad la participación ciudadana mediante las comparencias de los representantes legales y asociaciones acreditadas, corporaciones de derecho público y profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunidad Valenciana. Para ello, la Mesa de les Corts Valencianes, una vez tramitado un proyecto de ley, ordenará su publicación, de acuerdo con lo que establece el artículo 115 RCV, y si dicho proyecto no estuviese incurso en las excepciones que establece el artículo 188.4 RCV, abrirá un plazo de cinco días para que los interesados puedan presentar, ante la Mesa de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, propuestas de comparencia atendiendo a los términos que establece este artículo, dando cuenta de ello a la Junta de Síndics.

Su segundo apartado indica que, sin perjuicio de lo que establece el artículo 129 RCV, tomada en consideración una proposición de ley, la Mesa de les Corts Valencianes, comprobada su concordancia también con aquello que establece el artículo 188.4 RCV, abrirá un plazo de cinco días para que los interesados puedan presentar, ante la Mesa de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, propuestas de comparencia atendiendo a los términos que establece el mencionado artículo 188 RCV, dando cuenta a la Junta de Síndics.

Asimismo, la Mesa de la Comisión valorará la oportunidad de dichas comparencias y, en su caso, elaborará la correspondiente propuesta de orden del día para su remisión a la Presidencia de les Corts Valencianes a los efectos oportunos. Excepcionalmente, la Mesa de la comisión podrá aceptar que los representantes de colectivos sociales, de organizaciones acreditadas más importantes y representantes de corporaciones de derecho público, así como profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunidad Valenciana puedan exponer por escrito sus opiniones o criterios sobre la iniciativa legislativa de que se trate y hacer llegar, en su caso, a los grupos parlamentarios el contenido del mismo.

103. Reglamento de les Corts Valencianes. Edición de mayo de 2019. Texto actualizado por Acuerdo 3.262/IX, de 17 de abril de 2019, de la Mesa de les Corts Valencianes, sobre actualización del Reglamento de les Corts Valencianes. Publicado en DOGV núm. 8583 de 3 de julio de 2019.

104. Con esta Resolución se hacía así hincapié en la participación ciudadana en sede parlamentaria, diferenciada de la participación de los ciudadanos a través del trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales en la fase previa gubernamental (de anteproyecto de ley). El objeto de esta Resolución era, en consecuencia, dar cuenta de la dificultad en la aplicación práctica de algunas de las prescripciones participativas en materia de elaboración normativa o la falta de previsión de algunos extremos que resultaba conveniente afrontar con la finalidad de mejorar y facilitar la participación ciudadana ante el parlamento valenciano y, singularmente, ante la comisión competente por razón de la materia.

El artículo 188 RCV también indica que cada grupo parlamentario podrá elegir una de las comparecencias no incorporadas por la Mesa de la Comisión con el objeto de que se incluyan en el orden del día y se proceda a su sustanciación.

Transcurrido el plazo de cinco días al que nos hemos referido en ambos casos, sin que se haya presentado solicitud alguna de comparecencia, la Mesa de les Corts Valencianes dará por concluido el procedimiento, abrirá el plazo para la presentación de enmiendas y proseguirá la tramitación legislativa ordinaria.

En el mencionado artículo 188.4 RCV se recogen las excepciones a estos criterios:

Artículo 188 RCV. [...] «4. De este procedimiento quedarán exentos los proyectos y proposiciones de ley de especialidades en el procedimiento legislativo recogidas en el capítulo III del título V de este reglamento, así como los decretos legislativos y los decretos leyes. Igualmente, no estarán sujetos a esta norma los procedimientos legislativos especiales regulados en el artículo 22, letra f, del Estatuto de autonomía, ni los que versen sobre los siguientes temas:

a) Las iniciativas legislativas referidas a materias contempladas en el título primero del Estatuto de autonomía y a la organización territorial

b) Las que afecten a la organización institucional de la Generalitat, presente en el título III del Estatuto de autonomía

c) Las de naturaleza tributaria y presupuestaria

d) Las referidas a la planificación general de la actividad económica de la Comunitat Valenciana

Igualmente, no estarán sujetas a este procedimiento las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, que seguirán rigiéndose por lo que establezca la propia ley específica que la regule».

Tal y como establece el apartado quinto del estudiado artículo 188 RCV, las comparecencias se sustanciarán por el siguiente procedimiento:

«a) Intervendrá en primer lugar el o la compareciente, por tiempo máximo de diez minutos, para fijar su posición ante la iniciativa legislativa. Se acumularán, en su caso, las demás comparecencias que puedan existir sobre la misma iniciativa.

b) A continuación, podrán intervenir los representantes de los grupos parlamentarios, de menor a mayor, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, para manifestar su criterio o formular preguntas.

c) Finalmente, podrán intervenir los comparecientes, para contestar o hacer aclaraciones sobre su intervención, por tiempo máximo de diez minutos cada uno.

d) En este tipo de comparecencias no podrán concederse turnos de réplica».

Igualmente se indica que las comparecencias deberán concluir en el plazo máximo de quince días hábiles a contar desde el día de finalización del plazo anteriormente descrito. En todo caso, finalizado dicho término de quince días, la Mesa de les Corts Valencianes, abrirá, sin más dilación, el plazo de enmiendas y proseguirá el trámite que establece el Título V del RCV.

Por último se expone que si durante la legislatura, a la finalización de un periodo de sesiones se encontrase en tramitación alguna iniciativa legislativa que aún no hubiese iniciado o concluido, en su caso, los trámites que establece el artículo 188 RCV, previo acuerdo de la Mesa de les Corts Valencianes y de la Junta de Síndics, se podrá habilitar el periodo necesario para dar cumplimiento a los mismos, sin perjuicio de lo que establecen los artículos 58 y 59 del RCV.

El Título XVI concluye con el Capítulo III «De las comparencias de alcaldes en la Comisión Especial de Participación Ciudadana». Completa este capítulo el artículo 189 que indica que los alcaldes de los municipios de la Comunitat Valenciana podrán comparecer durante el periodo de sesiones ante la Comisión Especial de Participación Ciudadana para ser oídos en aquellos temas de interés para sus municipios que sean competencia de la Generalitat.

Además de lo expuesto, hay que indicar que con la reglamentación de les Corts Valencianes no solo se muestra el interés en la participación ciudadana, sino que se promueve que esta, para su impulso y progreso, se sirva de las novedades que posibilitan las TIC, tal y como se especifica en el capítulo X del Reglamento (inserto en el Título IV «Del funcionamiento de les Corts Valencianes»), que lleva por título «De la participación directa de los ciudadanos a través de las tecnologías de la información y de la comunicación». Se regula esta cuestión mediante el artículo 112 RCV:

«Artículo 112 RCV. 1. Las Corts Valencianes deberán disponer de los medios adecuados en lo referente a las tecnologías de la información y de la comunicación, para aumentar la cantidad y la calidad de la información parlamentaria al alcance de los ciudadanos, definir estrategias sobre participación democrática, impulsar iniciativas relacionadas con el aprendizaje virtual y modernizar la gestión parlamentaria, de cara a incrementar la eficiencia y eficacia de la función que desempeñan, potenciar la racionalización de las formas de trabajo y la conexión con el resto de administraciones y de centros de interés de relevancia pública.

2. Por todo ello, las Corts Valencianes habilitarán los medios necesarios para posibilitar que los ciudadanos puedan participar directamente, a través de medios telemáticos, y hacer llegar a los grupos parlamentarios su opinión, observaciones e, incluso, sugerencias sobre las iniciativas legislativas y proposiciones no de ley que estén en tramitación, de cuyo contenido pueden tener conocimiento por el Butlletí Oficial de les Corts Valencianes y la página web de la institución.

3. Con la finalidad de alcanzar los objetivos señalados en los apartados anteriores, las Corts Valencianes deberán establecer, en su caso, los correspondientes convenios de colaboración con las entidades que promuevan la democracia participativa por medio de las tecnologías de la información y la comunicación.

4. Asimismo, se creará un espacio de participación en el que los ciudadanos puedan presentar aportaciones y sugerencias que deberán ser contestadas. El resultado de estas aportaciones quedará reflejado en una memoria anexa».

En el Capítulo siguiente, el XI, se regula la cuestión relativa al Portal de Transparencia de les Corts Valencianes.¹⁰⁵ En dicho Portal, el artículo 113 del Reglamento establece que debe existir un apartado destinado a la participación ciudadana en el que se promueva dicha participación y en el que se incorpore la opción de presentar iniciativas y sugerencias, que se pueda consultar estadísticas, solicitar información específica, contactar y gestionar visitas a les Corts Valencianes (artículo 113.5 RCV).¹⁰⁶

Por último, y ya en la materia relativa al procedimiento legislativo (Título V), la cuestión participativa también tiene relevancia. Así se alude a la participación ciudadana en el artículo 115 RCV respecto de la presentación de enmiendas.¹⁰⁷ Pero sin duda el procedimiento legislativo tiene una incidencia directa en la ciudadanía en lo regulado en el artículo 117 RCV:

«Artículo 117 RCV. 1. La ciudadanía valenciana, directamente o a través de las asociaciones más representativas debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunitat Valenciana, así como los ayuntamientos, mediante acuerdo del pleno, podrán presentar, a través del Registro de las Corts Valencianes, escritos que planteen enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley en tramitación.

2. Estos escritos deberán contener los requisitos de identificación previstos en el artículo 70 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común [se aclara en nota al pie que «tras la derogación de dicha norma, la referencia debe entenderse al artículo 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común»], así como los motivos que aconsejan su presentación. Deberán formularse durante el mismo plazo de las solicitudes de audiencia ciudadana que regula el artículo 188.

3. La Mesa de la Comisión, tras comprobar que dichos escritos cumplen los requisitos de admisibilidad previstos en el Reglamento de las Corts Valencianes para el tipo de iniciativas de que se trate, dará traslado a los grupos parlamentarios de forma inmediata a los efectos oportunos y ordenará su publicación si son congruentes con la materia de la iniciativa.

105. Accessible en: <https://www.cortsvalecianas.es/es/parlament-obert/transparencia> [Fecha última consulta: 24 de febrero de 2020].

106. Además de lo indicado, y en consonancia con la importancia de las RRSS en la realidad política actual para generar espacios en los que, desde las instituciones, se interactúe con los ciudadanos, también se puede acceder a las diferentes RRSS de les Corts Valencianes. Con ello se expresa la permeabilidad ante las actuaciones de los ciudadanos, proporcionando diferentes formas de comunicación y contacto. Así, desde el Portal se presentan vínculos directos a las RRSS de les Corts:

Facebook: <https://www.facebook.com/cortsval>

Flickr: <https://www.flickr.com/photos/cortsval>

Pinterest: <https://www.pinterest.es/bibliotecacorts/>

Twitter: <https://twitter.com/cortsval>

Youtube: <https://www.youtube.com/user/lescortsvalecianas>

107. «Artículo 115 RCV. Los proyectos de ley remitidos por el Consell irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa de les Corts Valencianes ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la comisión correspondiente.

En aquellos proyectos de ley en los que, de acuerdo con lo que establece este reglamento, deban ser sometidos al procedimiento de participación ciudadana en la comisión especial de su propio nombre, la Mesa de les Corts Valencianes no abrirá el plazo de enmiendas al que se refiere el párrafo anterior mientras no se dé por concluido dicho procedimiento».

4. Para que el contenido de estos escritos pueda tramitarse por vía de enmiendas a las iniciativas legislativas, tendrán que ser asumidos dentro de plazo por algún grupo parlamentario mediante la presentación de un escrito. En su defecto, decaerán.

Asumidos en tiempo y forma por algún grupo parlamentario, deberán ser incorporados, siendo el caso, a la ponencia o a la ordenación de enmiendas.

5. Tanto en el trámite como en la defensa de este tipo iniciativas, el grupo parlamentario que las presente deberá hacer constar la autoría inicial de las mismas.

6. Las enmiendas tramitadas por este procedimiento no podrán ser modificadas sin el consentimiento del proponente inicial».

2.3. PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN NORMATIVA

Con el creciente interés de los ciudadanos en los asuntos públicos se van derivando una serie de cuestiones que son, sin duda, una muestra de la evolución de los sistemas democráticos. Así, es fácilmente constatable que la ciudadanía y la sociedad civil se involucran cada vez más en la formulación de las políticas públicas, contribuyendo a mejorar la calidad de la actuación de las instituciones, reforzando la legitimidad de la toma de decisiones y haciendo más transparentes y participativos los procesos de elaboración de los planes y programas que se tienen que llevar a cabo.

La intervención de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales resulta esencial para lograr una buena norma¹⁰⁸ (Araguás, 2017: 197). Así, se afirma que la participación ciudadana en la elaboración de las leyes¹⁰⁹ mejora la información que reciben las Cámaras, intensifica la transparencia¹¹⁰ y publicidad de la actividad legislativa y potencia la legitimidad de las leyes y su eficacia (Larios Paterna, 2002: 301-305). Se considera como una posibilidad que puede enriquecer el debate, incrementando el nivel de legitimidad y eficacia del procedimiento legislativo (Castellà Andreu, 2013: 209).

108. Como indica Garrido, la norma debe ser la culminación de un proceso producto de la reflexión y el análisis en el que se hayan valorado su oportunidad, las opiniones de los conocedores de la materia que trata de regular y, en ocasiones, las de sus principales destinatarios, y durante el que se hayan ido puliendo las imperfecciones del texto inicial, a fin de lograr claridad, precisión, rigor, exactitud, coherencia y armonía, predicables de toda norma jurídica (Garrido Mayol, 2018: 106).

109. A este respecto Marsilio de Padua afirmaba que con la ley ocurría lo mismo que con la creación de objetos, es decir, que a veces es mejor juez de ellos aquel que los usa, aunque no sepa hacerlos, que aquel que los hace (Marsilio de Padua, 1988).

110. La participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y en la toma de decisiones está prevista en el artículo 11.1 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), en la redacción establecida por el Tratado de Lisboa, que establece que «las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión» y añade el apartado 2 del mismo precepto que «las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil» (Álvarez Vélaz y De Montalvo, 2014: 368-369). Así, la posibilidad de participación ciudadana comporta un control, también efectivo, sobre la actividad normativa del gobierno (Garrido Mayol, 2018: 109).

«Los ciudadanos son quienes conocen de primera mano los problemas o cuestiones que van a ser objeto de regulación, lo que exige una correcta comunicación entre éstos y los poderes públicos, para así lograr el acierto de la norma y su adecuación a la realidad en la que debe aplicarse. Además, desde la perspectiva de la aplicación de las normas y su cumplimiento, la participación de los potenciales destinatarios en su elaboración ayuda a su mejor comprensión y, por ende, también contribuye a su cumplimiento voluntario y a una menor impugnación» (Araguás, 2017: 198).

En esta línea, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) ha regulado la participación de la ciudadanía en la elaboración normativa (Santamaría Pastor, 2016),¹¹¹ en concreto en su artículo 133 que versa sobre la «Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos»¹¹².

111. Ya la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno prevé en su artículo 26 la posibilidad de que los ciudadanos, organizaciones y asociaciones participen en el proceso de elaboración de las leyes:

«Artículo 26. Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

La elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias se ajustará al siguiente procedimiento:

1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.
2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de la organizaciones más representativas acerca de:
 - a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
 - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c) Los objetivos de la norma.
 - d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o 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. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. [...]

6. 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 obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá 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 trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas».

112. «Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

1. 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: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, b) La necesidad y oportunidad de su aprobación, c) Los objetivos de la norma, d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. (...)

Ahora bien, observando la STC 55/2018, de 24 de mayo, hay que tener presente que el artículo 133 ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b), salvo el inciso de su apartado primero «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y el primer párrafo de su apartado 4, en los términos del fundamento jurídico 7 c), de modo que el resto del artículo no regirá para el ámbito legislativo autonómico, siendo lo que se aplica a las CCAA con relación a su potestad reglamentaria, no a la iniciativa legislativa.¹¹³

La 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».

112. (...) 2. 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 vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. 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. 4. 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. 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.

113. En base al recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, interpuesto por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, el artículo 133 LPACAP se declara contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b), salvo el inciso de su apartado primero «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y el primer párrafo de su apartado 4, en los términos del fundamento jurídico 7 c), por la STC 55/2018, de 24 de mayo. A continuación reproducimos ambas argumentaciones de los Fundamentos Jurídicos (en adelante, FJ) de la STC 55/2018:

FJ 7. b) «Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común».

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».

Yendo ya al contenido del artículo 133 LPACAP, en su inciso primero se 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».

113. (...)Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FJ 7 y 8).

FJ 7. c) «La STC 91/2017, FJ 6, es la primera que ha enjuiciado la cobertura competencial de previsiones estatales relativas a la participación ciudadana durante la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas. Hasta entonces, este Tribunal había tenido oportunidad de examinar únicamente regulaciones estatales sobre la audiencia y la información pública durante la elaboración de instrumentos normativos concretos: las «disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a consumidores y usuarios» [STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 7 c)], la planificación ecológica (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13) y el planeamiento urbanístico [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 c)].

De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, deben reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas las previsiones siguientes: «se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa» (artículo 4.6 de la Ley 2/2011); las administraciones públicas «prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos» (artículo 5.2 de la Ley 2/2011).

El artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del artículo 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

Procede, en consecuencia, declarar que los artículos 132 y 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto— de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso (STC 50/1999, FJ 7 y 8).

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 vieren 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».

Los tradicionales trámites de audiencia e información pública parecen vehicularse ahora mediante «el portal web correspondiente» (Ponce Solé, 2017: 137). Hasta este punto la regulación resulta significativamente positiva en cuanto a las posibilidades de implicación y participación ciudadana en el desarrollo y elaboración de 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 concurran razones graves de interés público que lo justifiquen».

Estos elementos son razonables en cuanto a que se habla de ámbitos presupuestarios y organizativos, así como en términos de gravedad frente al interés público (Gosálbez Pequeño, 2016: 482). 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.

En síntesis, el artículo 133 LPACAP contempla hasta tres trámites distintos de participación ciudadana en los procedimientos de iniciativas normativas de las Administraciones Públicas: la consulta,¹¹⁴ audiencia e información públicas.¹¹⁵ Dos son, por tanto, las principales novedades de este tratamiento de la participación: la primera es que extiende a todos los procedimientos normativos y, por tanto, también a los procedimientos de iniciativa prelegislativa, la participación hasta ahora solo exigida en los procedimientos reglamentarios y la segunda, que a la audiencia a los afectados y sus organizaciones representativas le añade la generalización de la participación pública mediante los trámites de información pública (antes solo exigible «cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje», ahora generalizada) y la consulta asimismo pública (Vaquer Caballería, 2017: 185).

114. A diferencia de los otros dos trámites, la consulta pública debe sustanciarse antes de que la iniciativa normativa esté redactada, lo que hace posible una participación mucho más eficaz o creativa. Aragón subraya que «sus destinatarios son los sujetos y organizaciones representativas «potencialmente afectados» por la futura norma. No se trata, por tanto, de un trámite circunscrito solo a los interesados, tal como sucede con el trámite de audiencia; pero tampoco se abre la participación a todos los ciudadanos, como sucede en relación al trámite de información pública, lo que permite llevar a cabo cierta delimitación en los destinatarios de este trámite» (Aragués, 2017: 205).

115. En la audiencia participan solo las personas «afectadas» en sus «derechos e intereses legítimos» -por sí mismas y, en su caso, también a través de organizaciones representativas- mientras que la información pública está de nuevo abierta a «otras personas o entidades». Vaquer Caballería (2017: 186) aprecia que la dicción de la Ley no es concluyente, ya que califica a los tres trámites de que tratamos como «públicos» y no diferencia netamente entre la audiencia y la información pública. Sin embargo, la audiencia está configurada de forma general como un trámite restringido a los interesados (artículo 82 LPACAP) mientras que la información pública está abierta a cualquier persona física o jurídica (artículo 83 LPACAP). Aunque en el procedimiento normativo no haya interesados en el sentido técnico estricto, sí hay «afectados» y además, este parece el único criterio reseñable para diferenciar entre ambos trámites, que de otro modo se confundirían. Por eso es el criterio aplicado hasta ahora por la jurisprudencia «entre audiencia a los ciudadanos afectados e información pública. La primera puede llevarse a cabo bien de forma directa, bien a través de las organizaciones y asociaciones representativas reconocidas en la Ley, en tanto que la segunda [está] encaminada a oír a la generalidad de los ciudadanos, resulten o no afectados sus derechos o intereses legítimos» (Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) 928/2002, de 12 de febrero, rec. no 160/2000, FJ 1).

En cuanto a la Comunidad Valenciana, sobre esta materia hay que observar lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2/2015,¹¹⁶ que se complementa con el artículo 25 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, bajo la rúbrica de publicidad activa y participación ciudadana en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos.¹¹⁷ Partiendo de lo preceptuado en el artículo 25.4 y, sobre todo, ante la remisión directa que el mismo efectúa al contenido del artículo 133 de la LPACAP (aunque en su momento este precepto fuera básico, carácter que actualmente ha decaído como hemos indicado supra), ninguna consecuencia jurídica pueden comportar en el marco normativo de la Comunidad Valenciana los pronunciamientos de la STC 55/2018 respecto a este último precepto, pudiendo afirmarse que la regulación normativa de esta cuestión, por remisión de la normativa autonómica a la normativa estatal, es la misma que la que existía antes de que se produjese el mencionado pronunciamiento, si bien tras las sentencia indicada, tal regulación no resulta de aplicación en su condición de norma básica sino por expresa decisión del Consell.

116. «Artículo 47. Participación ciudadana en la elaboración de normas, planes, procedimientos y otros instrumentos de planificación.

Sin perjuicio del trámite de audiencia e información pública previsto en la legislación, la Administración de la Generalitat y su sector público podrá someter, simultánea o consecutivamente a aquél, a consulta pública las normas, planes, procedimientos, instrumentos de planificación o políticas públicas relevantes, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Los órganos administrativos o entidades competentes que consideren oportuno abrir un proceso de participación pública, publicarán en el Portal de Transparencia el proyecto de norma, plan, procedimiento o instrumento administrativo, junto a la documentación complementaria necesaria para su comprensión y valoración.
2. Se informará sobre los plazos y mecanismos de participación que serán preferentemente electrónicos, así como sobre el estado de tramitación del proyecto.
3. La participación en este proceso de consulta no conferirá a los participantes la condición de interesados prevista en la legislación sectorial o sobre procedimiento administrativo.
4. A través del mismo portal el órgano o entidad impulsor del proceso informará sobre el resultado mediante una valoración global».

117. «Artículo 25. Publicidad activa y participación ciudadana en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos

1. Las subsecretarías de los departamentos del Consell publicarán una relación actualizada de las normas que estén en proceso de elaboración, indicando su objeto, los trámites exigibles y el estado de los mismos, así como los mecanismos de participación ciudadana previstos. Se entenderá que una norma está en trámite de elaboración cuando se haya dictado la resolución de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

2. Se publicarán los textos de los anteproyectos de ley, de los proyectos de decreto legislativo y proyectos de reglamento en los que fuera preceptiva la solicitud de dictámenes a los órganos consultivos. Como mínimo, se tomará como referencia para realizar la publicación la fecha de remisión de la solicitud al primer órgano consultivo que deba dictaminar.

A dichos efectos se entenderá por órgano consultivo todo aquel que, dotado de autonomía y con base en las competencias que desarrolle, haya de ser consultado con carácter preceptivo durante la tramitación de un texto normativo.

3. Asimismo se publicarán las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de normas contemplados en los artículos 42 y 43 de Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, así como aquellos que sean preceptivos conforme a la normativa vigente en la materia que le sea de aplicación.
4. En todo caso se sustanciarán los procesos de participación ciudadana establecidos en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se publicará el resultado de la valoración global de los mencionados procesos».

Por tanto, el artículo 25.4 del Decreto indicado, si bien con el inicial motivo de recordatorio de la normativa básica estatal, lo que ha hecho realmente es introducir en el ordenamiento de la Comunitat Valenciana, por remisión al estatal, haciéndolo regulación propia, lo que preceptúa el artículo 133 de la LPACAP.

III

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

El poder local es un nivel de gobierno absolutamente necesario para el adecuado desarrollo de las políticas públicas y, en última instancia, para garantizar la dignidad y el bienestar de los ciudadanos (Martín Cubas, 2019: 322). Es en la comunidad local donde tiene lugar la gran mayoría de los procesos sociales que comportan convivencia y conflictos y que, en cualquier caso, generan diversidad de posiciones y de intereses, diferencias que la mayoría de las veces son cruzadas, dinámicas y activas (Sánchez Picanyol, 2008: 24). No sorprende, por tanto, que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo primero califique a los municipios como «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos». Y es que las instituciones locales son, por su propia definición, los espacios de más y mejor densidad democrática.

El fomento de la participación ciudadana en el ámbito local debe tener rango de verdadera política pública, lo que conlleva razonablemente la necesidad de crear una estructura orgánica que concentre los recursos materiales y humanos al servicio de los programas de participación ciudadana. La existencia de una organización específica con competencias en materia de participación ciudadana supone el reconocimiento explícito de la importancia que el fomento de la participación tiene en el programa de gobierno. Al mismo tiempo, la organización indicada con competencias en materia de participación ciudadana debe canalizar los diferentes proyectos que pretendan mejorar las técnicas participativas en la Administración correspondiente, al tiempo que servirá como centro de evaluación del nivel de satisfacción de la población con tales instrumentos participativos. Como respuesta a ello, además de la elaboración de los mencionados RPC, y muchas veces como consecuencia de ellos, han proliferado infinidad de Concejalías de Participación ciudadana en la inmensa mayoría de municipios españoles.

La Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP), en colaboración con Aragón Participa, del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón, elaboraron en 2015 una Guía de Instrumentos y Herramientas para las políticas locales de Transparencia y Participación Ciudadana en la que, además de muchos e interesantes textos en relación con las experiencias participativas a nivel municipal, describen exhaustivamente las principales funciones que desempeñan las citadas concejalías. Destacamos, siguiendo el estudio citado (FEMP y Aragón Participa, 2015: 27-32), las siguientes:

1. Funciones de gestión administrativa interna del área de participación ciudadana.¹¹⁸

2. Funciones de Información y atención ciudadana.¹¹⁹

3. Funciones relacionadas con el Reglamento de Participación Ciudadana u otra normativa en la materia (Decálogo, Carta de Derechos, Estatuto de Participación Ciudadana).¹²⁰

4. Funciones de planificación y puesta en marcha de la política, proyectos y/o programas de participación ciudadana.¹²¹

118. - Coordinación de objetivos y actividades en materia de participación ciudadana con el resto de las áreas administrativas (reuniones periódicas u órganos transversales como una mesa técnica de participación ciudadana o comisiones participativas), fomento del trabajo en red y de un entorno colaborativo en la administración local.

- Impulso de la participación interna, asesoramiento y apoyo administrativo en materia de participación ciudadana al resto de las áreas de la administración local.
- Gestión de servicios subordinados al área de participación ciudadana.
- Dirección, gestión y seguimiento/control de los recursos humanos, técnicos y económicos de que dispone el área de participación ciudadana (en caso de que se trate de una estructura más amplia, dirección y coordinación administrativa de las diferentes unidades o secciones que la integren).
- Organización y planificación de los proyectos y actividades del área supervisando la aplicación de los acuerdos, los criterios de trabajo y su seguimiento.
- Elaboración de informes técnicos y de gestión, preparación de propuestas y coordinación de la tramitación administrativa de los expedientes de los procesos participativos, o de otros mecanismos de participación ciudadana.

119. - Atención de consultas, asesoramiento y recepción de iniciativas y demandas de la ciudadanía y las organizaciones vecinales y sociales.

- Atención y recepción de quejas, sugerencias, reclamaciones, etc. En su caso, creación y apoyo administrativo de la figura del Defensor del Ciudadano.
- Gestión y desarrollo de los servicios de información y atención ciudadana a través de diferentes vías: Atención presencial (en su caso, gestión de Oficinas de Atención al Ciudadano); teléfono de atención ciudadana y/o centralita; correo electrónico; sede electrónica (atención telemática) o página web institucional; tablón de anuncios.
- Facilitar información acerca de los temas de interés local y en especial sobre las actividades, obras y servicios públicos a través de los canales de comunicación que correspondan.
- Organización y desarrollo del apartado de participación ciudadana de la web institucional.
- Desarrollo de encuestas, estudios de opinión u otras investigaciones similares. (encuestas ad hoc, encuestas de calidad de vida y servicios, paneles de encuestas sobre satisfacción ciudadana con servicios públicos, etc.).

120. - Elaboración/reforma de los proyectos normativos, que regulen las formas, medios y procedimientos de información y participación de los vecinos y de las entidades ciudadanas en la gestión de la entidad local.

- Hacer efectivos los derechos de participación de los vecinos, supervisando la aplicación y desarrollo del Reglamento de Participación Ciudadana u otra normativa en la materia.
- Impulsar, a partir de la normativa en materia de participación ciudadana, el contacto y diálogo permanente de la ciudadanía con la institución.

121. - Fomento del diálogo entre colectivos y los vecinos en el marco de elaboración de propuestas municipales (planes, actuaciones o normativa) a través de la puesta en marcha de los mecanismos previstos de participación ciudadana (órganos estables de participación, concejalías de barrio, procesos participativos, etc.).

- Desarrollo de los programas, actividades y tareas para el fomento y la dinamización de la participación ciudadana, que pueden recogerse en un Plan de actuación anual o plurianual.
- Redacción de la memoria anual de sus actividades.
- Analizar y evaluar los resultados e impactos obtenidos en los diferentes ámbitos del servicio, respecto a los objetivos inicialmente definidos, y detectar nuevas necesidades.
- Formular propuestas de nuevas actuaciones, y de mejora de las existentes, y de mejora de los ámbitos competentes del área de participación ciudadana mediante la elaboración de nuevos proyectos o programas.

5. Funciones de dinamización y apoyo a los órganos estables de participación ciudadana (secretaría técnica) y otras posibles estructuras, instrumentos y mecanismos que se creen para hacer efectiva la participación ciudadana y aproximar la Administración a los ciudadanos.¹²²

6. Funciones relacionadas con la puesta en marcha de procesos participativos u otros mecanismos para promover la participación ciudadana respecto a diferentes materias de relevancia e interés local (ordenanzas y reglamentos, planes de actuación, usos de espacios y equipamientos públicos, gestión de servicios municipales, etc.).¹²³

7. Funciones relativas a la labor de divulgación, programas educativos y gestión participada de equipamientos de proximidad (Centros Cívicos).¹²⁴

122. - Participación Ciudadana u otros órganos, de carácter transversal, de participación ciudadana. - Coordinación, dinamización y seguimiento de los órganos sectoriales (Consejo de igualdad, bienestar social, deportes, juventud, etc.) y/o territoriales de participación ciudadana (desconcentración y participación municipal mediante Consejos de Distrito o Barrio).

- Gestión, coordinación y apoyo para el desarrollo de otros consejos consultivos, asambleas informativas, audiencias públicas, foros de participación (presenciales y virtuales), observatorio de participación ciudadana, etc., a los que asistan asociaciones y ciudadanos que participan en la vida pública.

- Implicación, a través del área de participación ciudadana, en foros o espacios de encuentro e intercambio de experiencias de participación ciudadana de ámbito supramunicipal/supralocal.

- Analizar y evaluar los resultados e impactos obtenidos en los diferentes ámbitos del servicio, respecto a los objetivos inicialmente definidos, y detectar nuevas necesidades.

- Formular propuestas de nuevas actuaciones, y de mejora de las existentes, en los ámbitos competentes del área de participación ciudadana mediante la elaboración de nuevos proyectos o programas.

123. - Propuesta y diseño de procesos participativos u otros proyectos de participación ciudadana específicos (presupuestos participativos, consultas, espacios web de participación, Agenda 21 local, proyectos de mediación comunitaria y participación, etc.).

- Diseño metodológico y de las técnicas, herramientas e instrumentos que aplicar en los procesos participativos (documentos previos, presentaciones, guiones de temas a tratar, cuestionarios, herramientas TIC y otros elementos de soporte, etc.).

- Elaboración del plan de comunicación y desarrollar la labor de difusión de la información relativa a los procesos participativos y otros proyectos de participación ciudadana.

- Dinamización de la participación y gestión de las convocatorias a las asociaciones y ciudadanía para participar en los procesos de participación ciudadana.

- Liderazgo y desarrollo de los procesos participativos y desarrollo y ejecución de las metodologías y técnicas participativas que correspondan.

- Elaboración de actas y recogida de las demandas de la población en los procesos de participación ciudadana.

- Realización de retorno y/o conclusiones de los procesos participativos. - Seguimiento y evaluación de proyectos de participación ciudadana.

124. - Puesta en valor de la cultura de la participación ciudadana y las estrategias de actuación desarrolladas.

- Formación y divulgación en materia de participación ciudadana a colectivos y ciudadanos, así como a cargos electos y técnicos de la administración local, a través del fomento y promoción de actividades, charlas, cursos.

- Gestión de los programas y/o coordinación del funcionamiento y la prestación de servicios que se desarrollan en centros cívicos u otros espacios públicos (locales sociales o «centros polivalentes de participación ciudadana»).

- Gestión actividades, fiestas, eventos y demás actos que organicen las entidades que conforman el tejido asociativo y colaboración facilitando espacios y medios solicitados (siempre que sea posible) para el desarrollo de las mismas.

- Apoyo a las oficinas municipales de distrito (Secretaría de la Junta de regidores y/o coordinadores de distritos) y centros cívicos, u otros espacios municipales, como instrumentos de desconcentración y participación municipal.

8. Funciones de impulso y fomento del asociacionismo, así como de otras posibles entidades vecinales, sociales o cívicas.¹²⁵

Las prácticas de participación ciudadana en el mundo local representan, sin duda, una posibilidad para enmendar algunos de los problemas de nuestro sistema democrático, que «ganaría credibilidad y confianza», y también sirven para vencer algunas de las «limitaciones que la práctica de la democracia representativa conlleva» (Sánchez Picanyol, 2008: 21-22). La participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas permite que las Administraciones se beneficien del conocimiento, ideas y experiencias de sus vecinos, pudiendo de esta forma responder más adecuadamente a sus demandas y necesidades. Ello es así, entre otras razones, por la transversalidad de la participación ciudadana respecto del resto de áreas municipales. Es fundamental, en consecuencia, incluir la participación como un eje transversal en la vida institucional de modo que las diferentes áreas municipales incorporen la participación en sus gestiones.

3.1. Proximidad

Las entidades locales son el ámbito más propicio para impulsar la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos y la elaboración de políticas locales, dado que el ámbito local es el de mayor cercanía e interacción de la ciudadanía con la Administración. Son los gobiernos locales, por tanto, como Administración más cercana al ciudadano, los que en mayor medida pueden facilitar el ejercicio de los derechos de información y participación, así como contribuir a la configuración de un modelo de administración pública cercana y abierta al ciudadano.

La cercanía a los ciudadanos de los gobiernos locales es un factor que propicia y facilita una relación más estrecha y personalizada de los representantes locales con los ciudadanos. Además, de forma paralela, permite una posibilidad de mayor control democrático de aquellos por parte de éstos, lo cual favorece potencialmente el desarrollo de cauces alternativos y renovadores de participación ciudadana.

125. - Dirección y gestión del Registro de Asociaciones o Entidades ciudadanas y, en su caso, reconocimiento entidades ciudadanas de utilidad pública.

- Relación y contacto, en representación de la administración, entre las asociaciones, u otras entidades ciudadanas, y la entidad local.

- Desarrollo de programas y actividades para la vertebración, impulsar el trabajo en red y coordinación de la labor que realizar en colaboración con las asociaciones y entidades ciudadanas.

- Gestión de programas y servicios de soporte, asesoramiento y formación para las asociaciones y entidades ciudadanas del municipio o territorio.

- Fomento del asociacionismo a través de ayudas para el desarrollo de actividades de interés público (subvenciones, convenios de colaboración, cesión de locales y espacios, plataforma web de asociaciones, guía de asociaciones, etc.).

El supuesto del que se parte es considerar que la cercanía del Gobierno local facilitará e incrementará la eficacia, flexibilidad y sensibilidad ante las demandas y problemas sociales, así como la garantía de una mayor posibilidad de participación de los ciudadanos (Porro Gutiérrez, 2012: 389).

3.2. Lo local en un escenario global

En plena eclosión de la globalización, y por más paradójico que pueda parecer, el ámbito local está tomando un nuevo impulso y adquiere un nuevo protagonismo en el conjunto de la acción pública y del mismo entramado institucional democrático.¹²⁶ El gran cambio se produce por la asunción de nuevas responsabilidades, de nuevas políticas, que convierten en pasado aquella imagen en que la política local era sinónimo de mantenimiento de las infraestructuras y los servicios básicos de la ciudad. Es indiscutible que en los últimos años se ha vivido un proceso de reforzamiento del mundo local por medio de la acción política de sus instituciones, sea en la concreción de nuevos ámbitos de intervención -muchos de ellos relacionados con las políticas que tienen que ver con el bienestar de las personas- o bien desarrollando funciones que podríamos definir como estratégicas y de las que hasta ahora la política local había quedado bastante al margen (Sánchez Picanyol, 2008: 19-21).

El ámbito de lo local se ha constituido en arena de deliberación sobre los procesos de transformación que se están produciendo en el mundo. En particular, lo local se ha presentado como el ámbito que más se ha abierto al debate sobre la transformación del modelo de democracia y de gobierno en las democracias occidentales (Porro Gutiérrez, 2012: 388). De ahí que la adopción de un marco normativo propio a través de los reglamentos locales de transparencia y/o participación ciudadana y la puesta en marcha de diferentes instrumentos de participación son algunas de las estrategias que cada vez más adoptan las EELL para desarrollar un proceso de fortalecimiento democrático.

126. La incidencia de la globalización en el escenario político es tremendamente relevante. Sirva, para ejemplificarlo, la reflexión de Benjamin Barber cuando expresa que «o democratizamos la globalización o globalizamos la democracia» (Barber, 2013).

3.3. POLÍTICA LOCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

En el contexto político y territorial de la Unión Europea (en adelante, UE), la centralidad que se atribuye al ámbito local se percibe en la apuesta por un refuerzo de lo local, mediante el reconocimiento del creciente protagonismo de los poderes locales y su papel en la democratización de la sociedad. Este fenómeno creciente de protagonismo local en Europa lo podemos observar a lo largo de todo el proceso de construcción de la UE. Por ejemplo, desde marzo de 1994 se encuentra en funcionamiento el Comité de las Regiones, órgano de carácter consultivo, compuesto por representantes de entes regionales y locales. Lo mismo podemos observar en los textos de los diferentes tratados de la UE. En la Carta Europea de la Autonomía Local, firmada el 15 de octubre de 1985, podemos leer en su preámbulo la consideración que desde Europa se tiene de las EELL como elementos fundamentales de los regímenes democráticos, junto al derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos, y la proclamación de que la autonomía local de las EELL, dotadas de órganos de decisión democráticos, se constituye en uno de los pilares de la construcción de una Unión Europea democrática y descentralizada (Porro Gutiérrez, 2012: 388).

Además, en los últimos años los gobiernos locales han visto impulsada la utilización de las TIC en el fomento de la participación ciudadana desde los ámbitos europeo, nacional y regional. La Recomendación (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local ya establecía la utilización plena de las TIC para mejorar la transparencia del funcionamiento de las administraciones locales. Esta directiva se aplicó en la redacción de la ya mencionada Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local, que establece la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas.

3.4. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

El artículo 69.1 LRBRL dispone que «las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local», pero deja libertad a cada gobierno local para dar forma a esa participación.

Aunque la propia LRBRL refuerza el modelo de la democracia representativa, subrayando a modo de advertencia, que estos medios e instrumentos participativos no podrán, «en ningún caso, menoscabar las facultades de decisión de los órganos representativos dispuestos por la Ley» (artículo 69.2 LRBRL). Así, pese a que la norma instaura de modo inequívoco el deber de los Ayuntamientos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida municipal, lo hace de modo genérico, y solo indica que el medio adecuado para ello es la elaboración de los RPC. Es más, esta ley solo incorpora como cauces de participación ciudadana el derecho a ser elector y elegible, y el derecho a participar en la gestión municipal de acuerdo con la legislación vigente (Porro Gutiérrez, 2012: 390-391).

3.4.1. El derecho a promover iniciativas ciudadanas

La normativa permite identificar tres objetos distintos: la solicitud de acuerdos o actuaciones por parte de las autoridades municipales, la solicitud de consultas populares y la presentación de propuestas de reglamentos, todos ellos circunscritos a materias de competencia municipal. La legislación básica estatal (artículo 70 bis de la LRBRL) exige un ejercicio colectivo de estas iniciativas al prescribir el aval de un porcentaje de vecinos «que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales», en función del número de habitantes del municipio. En todo caso, estas iniciativas deben ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de ser resueltas por el órgano competente en razón de la materia. Y son sometidas a un control de legalidad previo por parte del Secretario de la corporación, requiriéndose, además, el informe del Interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento (Expósito, 2013: 384).

También destacamos las iniciativas de colaboración ciudadana o iniciativas ciudadanas, que constituyen una de las formas posibles en las que se articula la participación por la cual los ciudadanos solicitan al Ayuntamiento que lleve a cabo determinada actividad de competencia e interés público municipal, a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal. Se excluye de su ámbito las propuestas que defiendan intereses corporativos o de grupo que sean ajenas a los intereses generales de los vecinos o que tengan contenido imposible, inconstitucional, ilegal o constitutivo de delito (Expósito, 2013: 384).

Por su parte, la iniciativa normativa ciudadana en el ámbito local no es más que la traslación a la esfera normativa municipal de la iniciativa legislativa popular prevista en el artículo 87.3 CE. Se trata de un instrumento que los reglamentos otorgan a los vecinos mayores de edad con derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. También en el ámbito municipal tiene un alcance limitado (Expósito, 2013: 385).

Por último encontramos la iniciativa para promover la convocatoria de consultas populares, posibilidad también establecida en la LRBRL¹²⁷ como uno de los contenidos instrumentales de la iniciativa ciudadana tanto para proponer propuestas de acuerdos o actuaciones como para presentar proyectos de reglamentos.

3.4.2. El derecho de audiencia

En primer lugar destacamos el derecho a la audiencia a los ciudadanos. Tanto la normativa estatal —a través del ROF— como la autonómica contemplan la audiencia a vecinos y a asociaciones con una diferente consideración. Si se refiere a los vecinos, 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 plenaria. Respecto de las asociaciones se realiza como uno de los contenidos específicos del derecho de participación.

Expósito subraya que su forma oral permite identificar en este instrumento una doble naturaleza:

«Por un lado constituye un canal a través del cual se recibe información de la autoridad municipal correspondiente y, por el otro, posibilita la intervención del ciudadano mediante la exposición de sus opiniones, juicios o pareceres respecto del asunto sometido a la audiencia» (Expósito, 2013: 385).

La normativa local la refiere, con carácter general, a los asuntos de interés local que puedan debatirse, principalmente, en el pleno de las corporaciones municipales. Esta disposición que literalmente prevé la intervención de los ciudadanos en la «elaboración de disposiciones administrativas que les afecten» ha sido concebida como un auténtico derecho de participación del ciudadano y no del administrado. El artículo 49 de la LRBRL solo contempla esta posibilidad de intervención en relación con las ordenanzas locales que debe aprobar el Pleno, pero limitándola a los «interesados».

En cuanto a las audiencias públicas, estas aparecen desvinculadas a la asistencia a los plenos, y de alguna manera venían contempladas en el ROF, que especificaba como uno de los contenidos del derecho a la participación de las asociaciones la audiencia en las Comisiones Informativas:

127. Artículo 70 bis párrafo final del apartado segundo: «Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71».

Artículo 227. ROF. [...]

«2. No son públicas las sesiones de la Comisión de Gobierno ni de las Comisiones Informativas. Sin embargo, a las sesiones de estas últimas podrá convocarse, a los solos efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto a un tema concreto, a representantes de las asociaciones o entidades a que se refiere el artículo 72 de la Ley citada en el número anterior».

En los reglamentos locales se definen bien como «el ejercicio del derecho que asiste a los ciudadanos, de proponer la adopción de determinados acuerdos y la recepción de información sobre las actuaciones de la Corporación, mediante la celebración de actos públicos sobre cualquier materia municipal» o bien, de una forma más amplia, como «espacio de participación para la presentación pública por parte del Ayuntamiento, y posterior debate entre este y la ciudadanía, de cuestiones especialmente significativas de la acción municipal que necesiten de una deliberación participativa».

Las audiencias se convocarán a petición de los propios vecinos o a iniciativa propia del ayuntamiento. A pesar de que su convocatoria es decisión discrecional del alcalde, algunos reglamentos municipales regulan su carácter preceptivo en determinados supuestos (Expósito, 2013: 386).

3.4.3. El derecho de petición

Como hemos visto, la petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley constituye uno de los derechos fundamentales recogidos en la CE. Por lo tanto, opera en todos los ámbitos en los que se ejerce el poder público, también el local, en el que es de aplicación el desarrollo legal del mismo realizado por la ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre (Expósito, 2013: 382).

No encontrando su reconocimiento en la LRBRL, debemos buscar su ubicación en el artículo 231 ROF.¹²⁸

128. «Artículo 231 ROF. 1. Las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, se cursaran necesariamente por escrito, y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

2. En el caso de que la solicitud haga referencia a cuestiones de la competencia de otras Administraciones o atribuidas a órgano distinto, el destinatario de las mismas la dirigirá a quien corresponda, dando cuenta de este extremo al peticionario.

3. Cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de Secretario del mismo remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo el Presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo».

Tiene como objeto una solicitud escrita por parte de los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento, de «aclaraciones o actuaciones municipales». El destinatario de la solicitud está obligado a responder al solicitante para informarle «del trámite que se le haya de dar», solo en el caso de que se formule una propuesta de actuación municipal. Si, además, dicha petición llegara a ser tratada en algún órgano colegiado municipal, el ciudadano que la propone deberá ser informado con la remisión de la copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. En este mismo supuesto, podrá asistir a la sesión correspondiente del órgano colegiado, si así se lo requiere quien presida el órgano municipal, a los «efectos de explicarla y defenderla por sí mismo».

3.4.4. Las consultas populares

Las consultas populares son los mecanismos participativos que cuentan con mayor desarrollo normativo, tanto a nivel estatal (artículo 71 LRBRL) como autonómico (Rodríguez Ruiz, 2019: 255). Tienen como objetivo conocer la orientación de los ciudadanos hacia las pautas político-administrativas que deben seguirse en el desempeño de una función o en la gestión de un servicio o bien público,¹²⁹ o sobre cuestiones que están siendo consideradas por los organismos municipales, para que puedan recibir indicaciones a los efectos de las resoluciones que se adopten.¹³⁰

Es un instrumento de participación considerado como un componente esencial de la democracia local. Se trata de consultas desarrolladas a nivel autonómico o local con carácter no referendario, dirigidas a ciudadanos que pertenezcan a un determinado sector o colectivo. Son consultas sobre asuntos de interés público que afectan a un sector poblacional concreto. Su desarrollo, además, tiene lugar mediante un sistema de votación no referendario, lo que hay que entender como un sistema de votación que no reúne las garantías electorales correspondientes.

129. En lo que se refiere al origen o a la justificación, las consultas populares nos remiten a un genérico deseo de fomentar que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos, lo que presume la potenciación de un derecho previo a la información, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas públicas, enmarcada en un proceso global de potenciar una cultura y unos hábitos participativos entre los ciudadanos (Alonso García, 2019: 134).

130. A este respecto, vid. la STC 51/2017, de 10 de mayo de 2017, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad 8912-2010 interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum. En esta sentencia el Tribunal Constitucional (STC 51/2017, FJ 5) delimita la regulación de las consultas populares por vía de referéndum, atribuyendo con exclusividad al Estado el establecimiento, la regulación y la autorización de las mismas. Así, el Alto Tribunal sostiene que «el Estado es competente para regular la institución del referéndum cualquiera que sea su modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte» (STC 31/2015, FJ 6 A).

En todo caso, y para evitar problemas competenciales con el Estado, se suele disponer que cuando una consulta popular de ámbito local tenga carácter general, dirigiéndose a toda la población municipal, pese a que su desarrollo no reúna las garantías electorales de un referéndum, el municipio suele solicitar la preceptiva autorización al Gobierno de la nación (Rodríguez Ruiz, 2019: 255).

La consulta popular, más que un instrumento de participación política, aparece como un sistema de estudio y de investigación,¹³¹ de encuestas de opinión, por parte de la autoridad local con la que se verifica la voluntad de la comunidad, pero con la peculiaridad de que a través de esto se provoca, por así decirlo, una transferencia de la decisión política de un sujeto (autoridad local) a otro (cuerpo electoral) sin que el primero se despoje del papel institucional de la autoridad decisoria. Es un sistema para descargar el «peso» político de la decisión en otra parte o para «romper la lógica de las políticas de patrocínio» o el «monopolio legal de las decisiones públicas» (Zuchetti, 1992: 134-137).

Con la consulta, la autoridad local, mientras conserva el poder de decisión, pasa por alto, por así decirlo, a los intermediarios normales representados por los partidos o sindicatos.

Por último, finalizamos indicando que un elemento característico de la consulta popular es la participación del cuerpo electoral en el proceso de formación de una «decisión» a través de la expresión de un voto.

131. Susan George afirma a este respecto que «las consultas y la creación de consenso sustituyen a las mucho más saludables confrontaciones y diferencias de opinión que conlleva la democracia» (George, 2010: 193).

IV

**INTERNET.
NUEVAS TECNOLOGÍAS
Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

La revolución de las tecnologías de la información ha modificado por completo los términos en los que la democracia está obligada a operar (Runciman, 2019: 16). Aunque no faltan voces críticas contra la progresiva digitalización de todo lo humano (Ballesteros, 2019), especialmente en lo referido a la actuación política (Bellver Capella, 2019). De todos modos, un hecho innegable es que la progresiva instauración de Internet en todos los aspectos de la vida, también en el campo de la política,¹³² ha revolucionado todos los paradigmas que precedían a su irrupción.¹³³ Y es que la esfera pública posee un carácter central para el desarrollo de la igualdad democrática, y por ello Internet representa una clara oportunidad (Zambelli, 2014: 133).

Internet, y las redes sociales en concreto, son complejos ecosistemas con gran diversidad de sujetos, mensajes, comportamientos y objetivos (García Sanz, 2019: 80). La aparición de las nuevas tecnologías ha creado para el individuo posibilidades, antes impensables,¹³⁴ de actuar de forma directa en el espacio público.¹³⁵ Una persona puede hoy en día, a través de Internet, participar directamente en debates públicos, emitir propuestas y adherirse a ellas. En definitiva, el protagonismo del individuo crece y la utilidad de los entes mediadores se desdibuja (Carrasco Durán, 2019: 194).

132. Tradicionalmente los españoles utilizan la televisión como medio prioritario para informarse sobre cuestiones políticas. Siendo esta pauta la que se repite en mayor medida en los periodos electorales, momento en el que la deliberación de la ciudadanía alcanza su clímax y la votación se convierte en el acto por excelencia de la democracia representativa (Sampedro, Sánchez y Campos, 2014: 51). Sin embargo, la hegemonía de la televisión no implica exclusividad. El contexto cambiante de los medios digitales y las nuevas generaciones de electores impulsan el uso de Internet con fines políticos en especial a través de las redes sociales (Gurevitch, Coleman y Blumler, 2009).

133. Klaus Schwab afirma que las nuevas tecnologías están cambiando la manera en la que vivimos, trabajamos y nos relacionamos los unos con los otros (2016). También, como apunta Ricard Martínez, «la transformación digital nos enfrenta cada día al vértigo de lo desconocido. Nada es previsible, cada día es una aventura. En la regulación de la tecnología, nos enfrentamos como Aquiles y la tortuga a la conciencia de saber que tras cada paso quedará la mitad de un camino por recorrer en una carrera que tiende a infinito» (Martínez, 2020). Así, las aplicaciones, potenciales o reales, de las TIC a la democracia son ciertamente muy numerosas. Aunque hay que reconocer que algunas de estas posibilidades van en la línea de hacer más eficientes los procedimientos políticos tradicionales, por lo que la innovación en ocasiones brilla por su ausencia (Ríos Insúa, 2008: 26).

134. Arroyo indica que Internet es una herramienta que facilita la conversación y la convocatoria y la movilización y, además, permite multiplicar la eficacia de esa comunicación a una escala desconocida hasta hoy (Arroyo, 2014: 142).

135. Aguirre frena esta optimista consideración al indicar que «hay que guardar un mesurado optimismo porque la web por sí misma no promueve la participación ciudadana, solo la facilita» (Aguirre, 2012: 17).

Indudablemente uno de los cauces de revitalización de la democracia participativa es el acercamiento de las instituciones a la población, y para ello es importante el desarrollo de instrumentos telemáticos que faciliten la interacción con los ciudadanos.

Sobre ello, Manuel Castells (2001) señala que Internet no es solo un instrumento útil que se pueda utilizar simplemente porque existe, sino que, además, se adapta a las características básicas del tipo de movimientos sociales que están surgiendo en la era de la información. Esa adaptación propicia que las nuevas tecnologías hayan abierto nuevas vías de participación (Gonzalo y Cavero, 2013: 221). Además, las TIC pueden mejorar el funcionamiento de los mecanismos de participación presenciales al contribuir a mejorar la calidad y cantidad de información de esas experiencias participativas, y, al mismo tiempo, dar un impulso a los diferentes niveles de la participación ciudadana (información, consulta, codecisión) y aumentar sus beneficios.

Por eso, es fácilmente constatable que el auge de las RRSS y la aparición de los foros de discusión ha generado nuevas relaciones y mecanismos de acceso a espacios virtuales que invitan a la participación ciudadana y al intercambio de información.

«El principal valor de la incorporación de las nuevas tecnologías en la actividad política es el de disponer de una oportunidad excepcional para acercar la política a los nuevos tiempos. Las nuevas tecnologías permiten reducir distancias entre dos sistemas -el social y el político- marcadamente distantes. Las características de la red y de Internet en particular permiten pensar en nuevas posibilidades relacionales. La red permite recoger primero y atender después las demandas sociales dirigidas a las instituciones políticas. Algunos han querido ver en estos elementos el posible inicio de una nueva era democrática gracias, precisamente, a las potencialidades que la red ofrece para la actuación política. La proximidad, que es uno de los aspectos más destacables de estas nuevas posibilidades que Internet ofrece, se da en tres ámbitos: proximidad genérica entre Administración y administrados, proximidad entre procesos de deliberación y toma de decisión, y proximidad entre demandas ciudadanas y agenda política. Mientras que el primer ámbito es el que define el gobierno electrónico (e-government),¹³⁶ el segundo y el tercero determinan lo que se ha identificado como democracia electrónica (e-democracy)¹³⁷» (Sánchez Picanyol, 2008: 32-33).

136. El e-gobierno «es el uso de las redes sociales digitales por los empleados públicos en las instituciones oficiales para expresar los objetivos de cada dependencia gubernamental (visión, misión, etc.) y reforzar sus actuaciones públicas al llevar a cabo la prestación de sus servicios. Es decir, se limita al funcionamiento de la administración estatal pero no incide en la definición de las políticas públicas» (Aguirre, 2012: 16-17).

137. La e-democracia «es más complicada que la simple administración de servicios públicos estatales, pues incide directamente en la definición, diseño, planeación, programación, presupuestación y evaluación de las decisiones del Estado en la esfera de las denominadas políticas públicas» (Aguirre, 2012: 17).

Como apunta Aznar Fernández-Montesinos, las nuevas tecnologías van a propiciar el desarrollo de dos tendencias sociales no necesariamente contrapuestas: una orientada hacia mayor democracia directa¹³⁸ —las encuestas tienen un peso cada vez mayor en el desarrollo de la actividad política— al tiempo que también hace posible la recíproca; un mayor control del ciudadano por parte de los aparatos del Estado (Aznar Fernández-Montesinos: 2018, 44).

En cualquier caso, pese a lo expuesto, hay que indicar que Internet no es la oportunidad para erradicar la democracia representativa, sino para transformarla y permitir su perfeccionamiento. Un ejemplo de transformación de la democracia es el hecho de que la existencia de la red permite poner al alcance de todo el mundo el debate y la deliberación política que protagonizan las instituciones, sea en una fase de tramitación parlamentaria, o bien sobre las bases que orientan la actuación del Ejecutivo, por no decir evidentemente el debate y la actuación de los gobiernos locales.

Las potencialidades sociales y políticas que se abren solo en estas aplicaciones son tan grandes que justifican por sí solas proyectos de la llamada democracia electrónica.¹³⁹ Ahora bien los mecanismos que aporta la era digital son eso, un mecanismo al alcance de las personas para potenciar y mejorar, en este caso, los aspectos participativos. Por ello se considera básica la existencia de una planificación estratégica e integral de la participación ciudadana. No tiene sentido tener una página web con los últimos avances tecnológicos, y completamente saturada de información, si detrás no hay una política de participación ciudadana que permita su desarrollo y utilidad.

En cualquier caso, toda la evolución tecnológica en la materia que nos ocupa está orientada a la posibilidad de que Internet se convierta en el catalizador de una nueva idea de espacio público, del que se tienen dos concepciones. Un espacio (virtual en esta ocasión) que facilite el encuentro de varias personas y el acercamiento de actores hoy distantes entre ellos (gobernantes-gobernados), es decir, que desarrolle la función del ágora clásica. Y un espacio público entendido como todos aquellos aspectos sustantivos que afectan a la comunidad y que se define y refuerza a partir de procesos deliberativos y de debate político.

138. La revolución de las tecnologías de la comunicación propicia, por primera vez en la historia, la posibilidad de instaurar un sistema de toma de decisiones basado en la participación inmediata de los ciudadanos. Internet, las RRSS y los smartphones impulsan sistemas de comunicación que permiten a los individuos evitar la intermediación de terceros en la provisión de servicios de toda índole, desde organizar unas vacaciones en el extranjero hasta operar con activos financieros. En el ámbito político, las nuevas tecnologías han reducido drásticamente la necesidad de recurrir a actores organizados – medios de comunicación, partidos, sindicatos, ONGs – para coordinar la acción colectiva en aras a la reivindicación (Rico Motos, 2019: 26).

139. Keane habla de la aparición de una nueva democracia, propia de la era de la información y comunicación abundante, para él una «nueva galaxia mediática», que permitirá a los ciudadanos examinar y monitorizar día a día la vida democrática, esto es, tomar su control (Keane, 2009: 737).

La democracia electrónica existirá en la medida en que sea capaz de simultanear forma y fondo, en la medida en que sea instrumento y a la vez contenido.

El riesgo evidente de muchas de las experiencias de democracia electrónica o de espacios virtuales de participación es que solo han sido concebidos desde la forma. Lo más importante ha sido, demasiado a menudo, la forma que tomaba (chat, foro, cuestionario, consulta, carta) sin que el contenido fuera relevante. Lógicamente, el éxito de este tipo de iniciativas es fugaz. Por eso muchas páginas o experiencias en el interior de webs institucionales acaban desvaneciéndose con el tiempo (Sánchez Picanyol, 2008: 37).

4.1. DEMOCRACIA ELECTRÓNICA

Se entiende corrientemente por democracia digital el resultado de la integración consciente de Internet y las TIC en los procesos democráticos y, por extensión, en los procesos del debate y acción política (Canals, 2003: 71). Se utilizan las computadoras y redes informáticas para realizar funciones cruciales del proceso democrático como la información y la comunicación, la articulación de intereses y la agregación y la toma de decisiones (tanto la deliberación y como la votación). Realmente podemos indicar que consiste en un intento de practicar la democracia sin límites de tiempo, lugar y otras condiciones físicas mediante el uso de medios de las TIC.

La Comisión Europea define 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».*¹⁴⁰

La democracia digital o democracia participativa digital sería una clase de democracia híbrida basada en la democracia representativa, pero más participativa, en la cual la estructuración de sistemas de información y comunicación y las reformas institucionales necesarias hacen posible, a la vez, el acceso cabal a la información pública, la integración de la participación de los ciudadanos en las diferentes fases de la toma de decisiones públicas y el control ciudadanos de la gestión pública (Hague y Loader, 1999).

140. 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. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF> [Fecha última consulta: 23 de febrero de 2020].

Para Wilhelm la democracia digital se trata de un sistema político en el que el uso de las TIC garantiza los valores democráticos y promueve la participación ciudadana con igualdad de oportunidades para todos (Wilhelm, 2000). 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, en este sentido, 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 (Ríos Insúa, 2008: 162).

Por su parte, Tsagarousianou considera la democracia electrónica como los instrumentos de mejora de la sensibilidad (responsiveness) y la responsabilidad (accountability) de las instituciones políticas y el refuerzo de la participación ciudadana en el procedimiento político (Tsagarousianou, 1997: 167).

Democracia digital es el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y de las comunicaciones mediadas por ordenadores y todos los tipos de difusión de información con el objetivo de reforzar la democracia política o la participación de los ciudadanos en la comunicación democrática. Y, más concretamente, un conjunto de intentos de poner en práctica la democracia sin los límites del tiempo, el espacio u otras condiciones físicas, utilizando las TIC no como sustituto de las prácticas políticas análogas tradicionales (Hacker y van Dijk, 2000: 1).

Es un lugar común de la argumentación en torno a la democracia electrónica decir que las nuevas tecnologías ofrecen un escenario ideal para alcanzar una proximidad mayor entre representante y representados y, en suma, una transparencia mayor en un sentido amplio. Además el empleo de dispositivos tecnológicos debe contribuir notablemente a la simplificación de los procedimientos administrativos, permitiendo el cumplimiento del mayor número posible de trámites por medios telemáticos y desarrollando una auténtica estructura administrativa virtual, capaz no solo de proporcionar información a los ciudadanos sino también de permitir la prestación de servicios públicos online.

4.1.1. Problemas de la democracia digital

Aceptamos la denominación de democracia electrónica para referirnos a las relaciones políticas mediante la red, pero hagámoslo conscientes de que Internet, como instrumento o vehículo, no aportará ningún cambio si paralelamente no se produce un acto de voluntad de transformación de las formas democráticas actuales (Sánchez Picanyol, 2008: 8).

Con mucha frecuencia la discusión sobre las potencialidades políticas revolucionarias de las TIC se ha dedicado a describir visiones futuristas de la democracia directa desplazando a la representación política. Pero la democracia electrónica no tiene que ser necesariamente un escenario de punto y aparte o de ruptura repentina con los fundamentos democráticos del liberalismo. No tiene que comportar necesariamente un clamor a favor de una democracia directa (Sánchez Picanyol, 2008: 36). Los defensores de la democracia directa no se han dado suficiente cuenta de la importancia que conlleva el peligro de que las fuerzas demagógicas o populistas hagan suyos los plebiscitos electrónicos (Castellanos Claramunt, 2019). La distinción más significativa la podemos hacer contraponiendo la deliberación virtual (que ha transformado la política en espectáculo mientras que el compromiso cívico se ha atrofiado) y la deliberación directa (una condición esencial de toda democracia saludable y participativa) (Coleman, 1999).

La utilización de Internet para acceder a escenarios democráticos puede provocar, también, exclusión.¹⁴¹ Se puede generar una barrera digital que acrecienta los problemas de marginación o separación de sujetos en las sociedades. Por ello es muy importante que se realice una política de formación en materia de e-democracia. La realización de campañas educativas puede resultar decisiva para reducir la creciente abstención, la desconfianza inicial (tanto en las instituciones como en los medios electrónicos) en las nuevas tecnologías y garantizar que los ciudadanos conocen el funcionamiento de las herramientas electrónicas.

Además, con la implantación de elementos digitales que combinan con los escenarios democráticos tradicionales se produce una serie de problemas de difícil resolución. Así, en primer lugar, Internet posibilita el acceso a una gran cantidad de información. Información no digerible para propiciar soluciones democráticas en procesos participativos porque se produce un «atragantamiento» informativo, una también llamada infoxicación, neologismo que mezcla información e intoxicación, que apela a un fenómeno que se incrementa cuantitativamente con el volumen de información circulante, de modo que los ciudadanos pueden quedar sobrepasados por ella.¹⁴²

141. Peña-López indica que la competencia digital aumenta la probabilidad de que una persona acabe participando en política en línea, y ello con independencia de su nivel inicial de motivación política (Peña-López, 2014: 213). Ello muestra que las posibilidades de acceso, así como las competencias previas, generan un escenario desequilibrado para propiciar una mayor participación de toda la ciudadanía. Al ser los asuntos públicos una materia que nos afecta a todos, el hecho de que se puedan producir ciertas discriminaciones en el acceso, o una posibilidad de acceso a distinto nivel, supone un problema democratizador en el escenario de la e-democracia.

142. Dalton apunta que el acceso ampliado a la información política brinda una oportunidad a la ciudadanía, pero la abundancia de noticias puede ser solo una ruidosa cacofonía a menos que uno pueda procesar la información. Por lo tanto, también es necesario que se desarrollen las habilidades políticas del público. El cambio más visible en las habilidades políticas es el nivel de educación de la ciudadanía. Las sociedades industriales avanzadas requieren un electorado más educado y técnicamente sofisticado, y la riqueza moderna ha ampliado las oportunidades educativas (Dalton, 2008: 21).

Ello puede derivar en tener información, pero no conocimiento (Noveck, 2000: 23-25). También es un cauce idóneo para incorporar elementos de manipulación ya que la ingente cantidad de información será cada vez menos contrastable,¹⁴³ por lo que se añade al peligro cuantitativo el que se derive de este carácter cualitativo:

«La realidad actual muestra que el acceso irrestricto de miles de emisores de contenidos políticos a Internet, las RRSS y los smartphones ha derivado en una pérdida de control sobre el rigor y la veracidad de la información, así como la fragmentación de la esfera pública en cientos de esferas parciales. A consecuencia de ello, la desinformación y el sectarismo han aumentado sustancialmente su capacidad de contaminar el debate público» (Rico Motos, 2019: 35).

También es de vital importancia que los ciudadanos perciban la utilidad de los instrumentos de participación electrónica, habida cuenta de que una visión de los mismos como herramientas estériles tendría graves efectos perjudiciales y generaría el descrédito de la ciudadanía sobre esta materia. Las nuevas tecnologías deben ir acompañadas de un plan político y de estrategias claras que permitan el desarrollo de la democracia y las instituciones políticas. Es imprescindible, por tanto, evitar que las iniciativas de fomento de la democracia electrónica se generen de forma improvisada.

Además, con la democracia digital se produce un hecho curioso y es la posible pérdida de calidad de la participación y deliberación políticas.¹⁴⁴ Como apunta Rico Motos, la desintermediación de la comunicación ha diluido el rol del periodismo tradicional como delimitador de la agenda de debate y principal responsable de proporcionar enfoques plurales¹⁴⁵ e información veraz a la ciudadanía.¹⁴⁶ A su vez, la entrada masiva de nuevos emisores de contenidos políticos ha generado una competición aún más agresiva por la audiencia en los grandes medios, la cual exacerba una inercia estructural que lleva a primar lo espectacular, lo divertido, lo simple y lo conflictivo. Esta dinámica genera un contexto favorable a la banalización de la política no solo en el ámbito de Internet y las RRSS, sino también en los medios tradicionales que, a menudo, se nutren de los contenidos generados en los foros virtuales (Rico Motos, 2019: 36).

143. Por esas grietas pueden introducirse corrientes basadas en fuentes dudosas o directamente falsas. Una muestra de ello es el conocido como «movimiento antivacunas» que se ha sustentado, durante largo tiempo, por estudios no contrastados o, directamente, desmentidos científicamente (Insanguine Mingarro, 2019: 165-179).

144. Se puede caer en el llamado «sofactivismo», que en inglés se denomina slactivism, es decir, una movilización de baja intensidad, perezosa, la que consiste en una participación en los asuntos públicos que se ejerce en el ciberespacio, a golpe de click en la pantalla, sin levantarse de la silla. Los efectos de esa participación fácil pueden parecer impresionantes, y con frecuencia la fascinación de los medios de comunicación con las nuevas tecnologías los exageran (Arroyo, 2014: 141), pero su calidad y efecto real son bastante deficientes. No se progresa democráticamente con ellos, simplemente forman parte del ocio de los ciudadanos, solo que en este caso en la vertiente política, desdibujando, de esta manera, el carácter intrínseco de realización ciudadana mediante la participación en los asuntos públicos.

La unión de todos los elementos expuestos conlleva una «tormenta perfecta» en la que, aprovechando los sesgos emocionales inherentes a la psicología humana, la lógica competitiva de los partidos encuentra en las TIC un agente catalizador del sectarismo político que pone en crisis la idea de la esfera pública como un espacio de debate ilustrado (Rico Motos, 2019: 36).

4.2. REIVINDICACIONES Y PROTESTAS EN INTERNET

La política contenciosa, o política de protesta, no solo expande el repertorio de participación; También representa un estilo de acción que difiere de la política electoral y otras formas de actividad. Las protestas pueden enfocarse en temas específicos u objetivos de políticas, desde proteger a las ballenas hasta desafiar las políticas de un gobierno local, y pueden transmitir un alto nivel de información política con fuerza política real (Dalton, 2008: 34). El activismo en Internet ha evolucionado también con este tipo de actividad política.¹⁴⁷ Se utiliza para organizar y compartir información con personas de ideas afines, al igual que la actividad comunitaria.

Las tecnologías de la información y la comunicación son el instrumento que permite la revolución pacífica política más importante de la historia reciente (Martí, 2003: 19).

145. Al punto que autores como Arroyo sostienen que Internet fomenta el tribalismo: «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 «racionales», tal como fue definido por los pensadores de la Ilustración europea. Pues resulta que no: pones en manos de la ciudadanía una cantidad de información virtualmente ilimitada y el resultado es que los «testarudos» individuos se empeñan en elegir lo que mejor conviene a sus prejuicios y predisposiciones» (Arroyo, 2014: 146-147).

146. Sobre esta cuestión resulta de especial interés lo que plantea Pariser (2017) respecto de lo que ha calificado como «filtro burbuja», una suerte de aislamiento digital en el que los ciudadanos solo observan aquella información que, por sus gustos o intereses manifestados, un algoritmo determina que le puede gustar. Eso impide que pueda informarse desde la pluralidad de cauces habituales, restringiendo cada vez su cosmovisión y, en consecuencia, la capacidad de dialogar y deliberar con otras personas con distintos planteamientos vitales y políticos. El avance tecnológico en esta cuestión deviene, en consecuencia, en un peligro retroceso político y democrático.

147. 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 (Lacasta Zabalza, 2013: 213-214).

Ninguno de los movimientos sociales observados en lo que va del siglo XXI hubiesen prosperado de la forma en que se ha visto sin el uso de la tecnología informática, no solo porque esta permite la intercomunicación de los individuos de manera inmediata, sino porque la cobertura noticiosa es también inmediata y global (Ayala, 2014: 40). Las protestas clásicas, como las manifestaciones por las calles, han sufrido grandes cambios, entre ellos la rapidez en la difusión de las convocatorias y el mutuo control de los intervinientes. Así, todos los participantes se sienten «observados», de modo que cualquier acto de violencia es rápidamente difundido (Adell, 2014: 279).

Otro de los cambios significativos es que el éxito de la movilización ya no va unido exclusivamente al respaldo que obtiene la causa, sino que la clave es la repercusión en el escenario virtual. La concurrencia sobre un hecho debe verse reflejado siempre en un entorno artificial como es el espacio web, de modo que las reivindicaciones que se pretenden dependen más de haber sido «trending topic» que del número de manifestantes. De este modo se da una hibridación entre participación analógica y digital, por lo que los modelos de participación tienden a escenarios «líquidos», en la terminología de Bauman (2013).

El potencial de las protestas auspiciadas por Internet se ha manifestado con notorios ejemplos, como a nivel internacional la denominada «Primavera árabe» o en Italia la potente irrupción del Movimiento 5 Estrellas (Movimento 5 Stelle, M5S), y en España con el movimiento de los «indignados» en la llamada «Spanish Revolution»¹⁴⁸ o la plataforma «Stop Desahucios» (Luengo, 2014: 409).

148. El movimiento del 15M junto a la plataforma «Democracia Real Ya» surgieron a mediados de 2011, a partir de un famoso comunicado de prensa en el que se reivindicaba una serie de propuestas que fueron recopiladas en el reconocido Manifiesto del 15M (Santamaría, 2011). La eclosión del movimiento del 15M, cuyas acampadas llenaron las plazas de las principales ciudades de España, se manifestó como un fenómeno complejo donde se unaba el rechazo al sistema político y el malestar social por las duras condiciones de vida agravadas por el impacto de la crisis. Este movimiento fue el marco donde una nueva generación irrumpió en la vida pública de la mano, principalmente, de las TIC: «Nosotros los desempleados, los mal remunerados, los subcontratados, los precarios, los jóvenes... queremos un cambio y un futuro digno. Estamos hartos de reformas antisociales, de que nos dejen en el paro, de que los bancos que han provocado la crisis nos suban las hipotecas o se queden con nuestras viviendas, de que nos impongan leyes que limitan nuestra libertad en beneficio de los poderosos. Acusamos a los poderes políticos y económicos de nuestra precaria situación y exigimos un cambio de rumbo» (Comunicado Democracia Real Ya, mayo de 2011).

Este comunicado de prensa se emitió el 17 de mayo de 2011 junto a otro: «Las prioridades de toda sociedad avanzada han de ser la igualdad, el progreso, la solidaridad, el libre acceso a la cultura, la sostenibilidad ecológica y el desarrollo, el bienestar y la felicidad de las personas». Se dio con ello un posicionamiento de la sociedad civil que no había tenido precedentes en la sociedad española. El 15M trató de un movimiento de ciudadanos indignados frente al sistema democrático; los «indignados» argumentaban que la democracia parte del pueblo, aludiendo en su mensaje a la etimología del término, donde demos y cracia poseen las equivalencias de pueblo y gobierno, respectivamente. Sin embargo, según los portavoces del movimiento: los roles ya no se cumplían ya que en España el grueso de la clase política consideraban que no representaba al pueblo, al no escucharlo y generando un profundo malestar con las constantes corruptelas aparecidas en los medios de comunicación.

Por otra parte, experiencias como la de Wikileaks, con su difusión de los cables del Pentágono en noviembre de 2010, así como el fenómeno de hacktivismo en Internet de Anonymous marcan las inexploradas posibilidades de acción mediante las TIC (Rovira Sancho, 2012: 96).

Un elemento bastante identificable de las protestas ciudadanas por Internet es la que se deriva de la máscara de Guy Fawkes, católico inglés que planeó la llamada «Conspiración de la pólvora» con objeto de derribar el Parlamento con explosivos y asesinar al rey Jacobo I. Este personaje histórico inspiró un cómic y la película *V de Vendetta*, desde donde surge dicha máscara. Este antifaz ha tenido una gran repercusión mediática ya que también ha sido vinculada con el movimiento Anonymous, surgido en 2008, que se adjudica acciones de protesta a favor de la libertad de expresión e independencia de Internet, aunque también ataques de hackers a sitios web de instituciones oficiales, especialmente de gobierno (Ayala, 2014: 33-34).

4.3. EL FENÓMENO POLÍTICO COMO UNA CUESTIÓN GLOCAL

Con Internet lo local se vuelve global y lo global se torna en un elemento de relación local. Las distancias, a fin de cuentas, desaparecen. En consecuencia, Virilio propone el concepto de glocal, que une «global» y «local» para referirse al hecho de que lo local ha llegado a ser global y lo global, a ser local (Virilio, 1995).

Así, aunque en cada país los problemas son particulares, al producirse una transmisión viral a través de las redes, tal y como ocurre también con muchos productos mediáticos o de consumo, las realidades políticas se aproximan (Ayala, 2014: 34). Se produce de este modo una suerte de homogeneización política.¹⁴⁹

148. (...) La supuesta precariedad del Estado de bienestar en España fue uno de los detonantes del denominado movimiento de indignación. Decadencia que iba acompañada de un sistema político en el que la sociedad española no se sentía representada. A ello se añade el surgimiento social abanderado por el libro «Indignaos!», escrito por Stéphane Hessel (Hessel, 2011), uno de los redactores de la DUDH. El autor francés abogaba por una insurrección pacífica, en detrimento de una indiferencia pasiva, invitando a los jóvenes a tomar conciencia y cartas en el asunto (Collado 2014: 429-430). Por último agregaremos que el profesor Talavera también atribuye a esta obra la categoría de ser el «primer pórtico a través del cual las emociones se introdujeron en la acción política» (Talavera Fernández, 2019: 29).

149. Es una manifestación clara del poéticamente denominado «efecto mariposa» (Goldin y Mariathasan, 2014), que es un efecto por el cual por el simple batido de alas de una criatura diminuta puede bastar, gracias a amplificaciones sucesivas, para provocar huracanes en medio mundo. Otros quizá se refieran a la vieja imagen, más proverbial, del reino perdido por la falta de un clavo, según el cual por la falta de un clavo se perdió una herradura, por falta de una herradura se perdió un caballo, por falta de un caballo se perdió un jinete, por falta de un jinete se perdió una batalla, por falta de una batalla se perdió un reino, y todo porque faltaba un clavo en una herradura (George, 2010: 261).

La importancia de la difusión transnacional de lo que ocurre en contextos locales se ha vuelto de gran relevancia para el éxito o fracaso de los movimientos y las protestas sociales. No en vano Keck y Sikkink (2000) recurren a la idea de «efecto bu-merán» como explicación de la necesidad de las causas locales de lanzar sus denuncias al exterior para generar audiencias favorables en otros países que redundan en presión sobre los propios Estados. Esta posibilidad de obtener cierto amparo en la comunidad transnacional depende de la difusión de información. Pero a la vez, las RRSS permiten una enorme eficacia para convocar de forma viral protestas locales.

4.4. REDES SOCIALES

Llegados a este punto conviene reflexionar sobre el poder de las RRSS,¹⁵⁰ que son usadas especialmente por los más jóvenes, por cuanto a través de los movimientos sociales se intentan lograr cambios profundos en la política, la educación¹⁵¹ o la sociedad.

Estas plataformas de comunicación mediada por sistemas informáticos de todo tipo se han consolidado como una herramienta utilizada no solo por los ciudadanos,¹⁵² sino que también por «el poder central y los partidos políticos tradicionales,¹⁵³ quienes han visto las posibilidades de llevar su mensaje a una cantidad inmensa de personas a un bajísimo costo económico y con grandes dividendos» (Ayala, 2014: 37).

150. Para acotar el término, diremos que las RRSS son plataformas en Internet con capacidad de conectar usuarios que se utilizan para compartir información, conocimiento y opiniones. A diferencia de los medios tradicionales donde los mensajes son unidireccionales, las redes sociales se caracterizan por una gran interacción donde el ciudadano es el motor y centro de la conversación. Aguirre las define como «las estructuras nodales interconectadas por aristas donde los miembros intercambian todo tipo de información a través de las tecnologías de información y comunicación digitales» (Aguirre, 2012: 14).

151. A la larga, involucrar al público puede hacer mejores ciudadanos y mejores políticas. Los ciudadanos activos suelen ser más críticos con los políticos y el proceso político de modo que los aspectos educativos de la participación pueden conducir a nuevos desafíos para el statu quo político. Así, un sistema político receptivo puede construir experiencias positivas con el proceso democrático y progresar al abordar las demandas de un público crítico (Dalton, 2008: 74). En esta línea, la profesora Marta Albert afirma que «toda educación es esencialmente regeneradora, porque regenerar es volver a dar el ser a algo», por lo que «no hay regeneración posible sin educación» (Albert, 2019: 110). Así, el progreso tecnológico puede propiciar un avance democrático, pero no aboca a nada si no se produce un salto cualitativo en los niveles educativos de las sociedades que siempre serán el verdadero sostén de las organizaciones democráticas.

152. Como pone de manifiesto Fernández Crespo, las RRSS han devenido en «un espacio relevante para la colaboración social y la difusión compartida de contenidos, opiniones y valoraciones objetivas y particulares sobre cualquier tema inserto en la sociedad, que afecte e interese a los ciudadanos» (Fernández Crespo, 2014: 383).

153. La omnipresencia de las RRSS abarata y facilita la participación colectiva (Cotarelo, 2014: 155), por lo que los partidos políticos han decidido orientar sus campañas de comunicación y, a fin de cuentas, tratar de trasladar su mensaje, sobre todo a través de las RRSS.

El término redes sociales se utiliza para denominar a las redes de tipo electrónico, conocidas también como tecnologías de información y comunicación, new media o redes sociales virtuales (Aguirre, 2013: 120-121). Aguirre considera que ha de preferirse la denominación de redes sociales cibernéticas por las siguientes razones:

«Este término [cibernética] proviene del griego kibernetiké, que significa el arte de gobernar una nave, y de kibernetikós, el nombre para denominar los timoneles de los barcos hace 2.500 años. En Francia, alrededor de 1830, el término cibernétique fue utilizado para nombrar «el arte de gobernar». Por ello el browser es el navegador, o el logbook es la bitácora de navegación. De ahí la denominación de weblog y finalmente la abreviación de blog. Por ello mismo, a los viajeros del Internet se les llama surfedores (en referencia al surfing) o internautas. Pues bien, deberíamos regresar a los new media su sentido etimológico original y convertirlos en los instrumentos del arte de gobernar» (Aguirre, 2011: 17).

La posibilidad de una activa participación ciudadana a través de las redes sociales constituye una de las más importantes características de la cibercultura y de la comunicación mediada por computadoras. El nivel de uso de las RRSS a nivel mundial resulta impresionante y difícilmente comparable con otros medios de comunicación anteriores a la era digital. Su atractivo, fundamentalmente, radica en que presentan un territorio igualitario. Son idénticas para todos por lo que se prescinde del concepto de clase social.

4.4.1. Características positivas de las redes sociales

Es importante hoy en día incorporar accesos a RRSS como forma de aumentar los canales de información que ofrece el ayuntamiento por los muchos elementos positivos que presentan. Así, las RRSS prácticamente carecen de barreras de ingreso toda vez que se posee una conexión a Internet, su carácter vertiginoso e inmediato hace que cualquier información en ellas contenida se propague en tiempo real y, por tanto, son en principio libres de la censura, y además adolecen de compromisos clientelares¹⁵⁴ porque cada usuario a la vez es un protagonista y un receptor (Aguirre, 2013: 131). La desaparición de jerarquías que conlleva las convierte en un espacio multidireccional y multidimensional, donde todos los actores pueden interactuar con todos, y en la que, por tanto, el ciudadano tiene un papel activo y protagonista.

154. En las estructuras clientelares se intercambian favores y pagos que debilitan la transparencia y la eficacia de las instituciones públicas (Rose-Ackerman, 2001: 144-145).

Con el uso de las RRSS para la información, comunicación, deliberación y, en general, tratamiento de cualquier ámbito relativo a los asuntos públicos, se congrega a muchos más ciudadanos. Con las RRSS se da un incremento de la audiencia potencial y en consecuencia de la influencia, al adaptarse a los canales de comunicación preferidos por muchos usuarios por su sencillez y fácil acceso, complementando otros canales de comunicación y atención al ciudadano.¹⁵⁵ Además se produce una sustancial mejora de la eficiencia de la comunicación, sin necesidad de configurar y gestionar nuevas herramientas y reduciendo la dependencia de los medios de comunicación tradicionales, que pueden presentar, y por desgracia con bastante frecuencia presentan, intereses propios que no tienen por qué ser coincidentes con los de la ciudadanía.

Por otro lado, la mayor exposición a los comentarios de los ciudadanos y la difusión de la información hace que la presencia en RRSS implique una mejora de la transparencia. También se produce una mayor fiscalización de las actuaciones al tener la posibilidad de hacer seguimiento de lo que ocurre y se dice en las RRSS, pudiendo medir asimismo el cumplimiento de objetivos mejor que en los canales fuera de Internet. A ello cabe sumar la mayor interactividad y creación de relaciones más estrechas con ciudadanos, socios y partes interesadas, lo cual se deriva de una escucha activa y de las conversaciones que permiten mejorar el servicio público ofrecido, enriquecido con las opiniones, observaciones y contenidos generados por los usuarios.

Las redes sociales cibernéticas auxilian a rebasar los límites de la participación ciudadana, superan la ausencia de instrumentos y dan eficiencia a diversos mecanismos institucionalizados, o por institucionalizar, en el campo de la participación política (mecanismos electorales, de rendición de cuentas, de transparencia, del presupuesto participativo o de la fiabilidad de los procesos plebiscitarios, de referéndum o revocación de mandato). Logran superar la asimetría informativa y comunicativa entre ciudadanos y representantes políticos o grupos de élite de poder (con la deliberación abierta e incluyente); además, consiguen derechos nuevos como efecto inmediato del uso de Internet (educación, gestión y administración gubernamental, y foros decisivos en la dimensión electrónica) (Aguirre, 2013: 132).

Si se conjuga la potencia de comunicación que ofrecen Internet y las RRSS con las acciones de participación ciudadana se podrá mejorar sustancialmente la relación entre los ciudadanos y los representantes gubernamentales.

El uso de las RRSS y de los distintos medios de comunicación brinda un escenario propicio para incorporar tecnología en el desarrollo de la política participativa. Con ello se amplía el número de ciudadanos involucrados y se ofrecen mejores condiciones para que esta participación se realice desde cualquier lugar.

155. La participación en las RRSS se distingue de la participación de antaño por la diversidad social, educativa, de género de sus integrantes (Aguirre, 2012: 20).

Todo ello redunda en una reducción del tiempo empleado por los ciudadanos en la acción de participar y facilita la ampliación del espectro de personas que pueden manifestarse sobre los asuntos públicos.

4.4.2. Inconvenientes de las redes sociales en el escenario político

No puede ignorarse que la participación ciudadana a través de las redes sociales cibernéticas también enfrenta dificultades (Martínez Otero, 2019). La primera es la accesibilidad (Aguirre, 2013: 143). El éxito de los instrumentos de participación ciudadana basados en la tecnología de la información depende estrechamente de la superación de la fractura digital y, por tanto, el primer objetivo que debe perseguir una Administración Pública que desee poner al servicio de los ciudadanos un conjunto de instrumentos participativos basados en tecnologías de la comunicación es garantizar la universalización del acceso a toda la ciudadanía, independientemente de su posición social y de su ubicación en el territorio.

Otro inconveniente es la deshumanización de las relaciones personales. Como indica Ayala, en la era digital se produce la paradoja de que «es posible estar en contacto constante con alguien que vive a miles de kilómetros de distancia, pero no saber qué ocurre con el vecino o incluso un familiar que habita en la misma ciudad» (Ayala, 2014: 31). El establecimiento de sistemas que permitan la interacción de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, siempre con carácter deliberativo y sin eficacia vinculante, resulta un parámetro esencial de cualquier política de participación ciudadana.

Por otro lado, la reacción de protesta mediante las RRSS es más intensa por parte de la ciudadanía, pero resulta efímera o utópica comparada con la planeación programática. Además, generalmente se funda en un sentimiento de desconfianza hacia las instituciones de gobierno y en todo aquello que en ellas llega a institucionalizarse. Y, por tanto, casi siempre no alcanzan el reconocimiento legal y jurídico al quedar en mero activismo (Aguirre, 2012: 19).

También, como elemento negativo, las RRSS revelan la importancia de la comunicación permanente entre las personas, pero no necesariamente una comunicación «sana».¹⁵⁶

¹⁵⁶ Hay autores que critican la incidencia de las RRSS en la política al considerar que los problemas quedan cubiertos «bajo la cubierta que proporciona la ensordecedora cháchara de nuestra era de las redes sociales» (Runciman, 2019: 74).

El porcentaje de uso de los dispositivos tecnológicos ha crecido de manera exponencial en los últimos años, pero son los niños y jóvenes quienes los utilizan, desde muy temprana edad, de forma más reiterada y constante, y en ellos no se está tratando, por su inmadurez natural, la capacidad de tolerancia respecto de las opiniones divergentes. Ello hace que la escuela y el sistema educativo en general deban poner un mayor énfasis en aspectos tales como el respeto del otro o las características de la comunicación a través de redes (Ayala, 2014: 46).

4.5. MECANISMOS PARTICIPATIVOS DIGITALES

El instrumento participativo más elemental, a la vez que imprescindible, es la existencia de un espacio web oficial de la institución en el que se proporcione cumplida información sobre la composición, organización interna, normativa, programas de trabajo y órdenes del día, novedades, iniciativas tramitadas y pendientes, actividad exterior, etc. Al mismo tiempo, este espacio web debe facilitar los enlaces adecuados con otras instituciones.¹⁵⁷

Son cada vez más frecuentes los sistemas que proporcionan información actualizada sobre los objetivos y programas políticos, las iniciativas presentadas y su estado de tramitación o los proyectos de reforma de la propia institución. Tales sistemas de información nos permiten hablar de auténticas plataformas telemáticas de democracia digital, sin perjuicio de que el nivel de desarrollo de cada una de estas plataformas puede ser diferente, si bien en la mayor parte de los casos están dotadas de canales a través de los cuales los ciudadanos pueden presentar consultas, valoraciones, opiniones y sugerencias.

Ahora bien, sin desmerecer lo indicado, el desarrollo de las nuevas tecnologías permite abrir nuevos puentes de participación política democrática (Canals y Martí, 2003: 11). Es relevante incorporar las posibilidades de las nuevas tecnologías para innovar en la participación directa de los ciudadanos. Esta evolución en la calidad democrática debe hacer uso de las posibilidades que brinda la tecnología no solo para propiciar la participación, sino para mostrar modos de ampliar conocimientos en todos los campos susceptibles de debate (Castellanos Claramunt, 2017: 286).

157. En el ámbito participativo también destaca la presencia de aplicaciones móviles que posibilitan la participación. Sirvan de ejemplo las siguientes: *iparticipo*, que se emplea para conocer la opinión de la ciudadanía sobre las cuestiones más importantes. Personaliza, sin apenas conocimientos informáticos, las cuestiones que se quieren preguntar a los ciudadanos y ciudadanas (Vid. <https://www.iparticipo.es/>); *CONSUL*, herramienta de participación ciudadana para un gobierno abierto, transparente y democrático en la que cualquier persona puede abrir hilos de discusión sobre cualquier tema, creando espacios independientes donde la gente puede debatir sobre el tema propuesto. Los debates son valorados por todos, para destacar los temas más importantes (Vid. <http://consulproject.org/es/>); y *Civicití*, plataforma que reduce los interlocutores que promueven el proceso participativo y simplifica, en consecuencia, las labores de coordinación del equipo promotor (Vid. <https://www.civicití.info/platform/participation-platform/>).

Una de las iniciativas pioneras la encontramos en Minnesota, EEUU, en la década de los 90 del pasado siglo. Se trata de Minnesota E-democracy (en adelante, MN E-Democracy) y es considerado como el decano de las experiencias de democracia electrónica.

Se trata de una de las principales referencias en el momento de concretar nuevos espacios de participación política en la red. Minnesota E-democracy impulsa un foro específico de debates -MN-Politics- mediante una lista de correo electrónico.¹⁵⁸

«Su objetivo es compartir la información sobre discusiones relativas a cuestiones políticas de Minnesota. Es un foro activo durante todo el año, sin embargo mucho más en periodo electoral, ya que los promotores quieren que se hagan contribuciones a la campaña y que se dé una buena información electoral. Las discusiones a través de la lista de correo sobre diferentes cuestiones se hacen sin ningún tipo de moderación, aunque todos los participantes tienen que observar los criterios y las reglas de participación. La principal virtud de esta experiencia es que con este foro se pretende cubrir un ámbito informativo, útil y participativo» (Sánchez Picanyol, 2008: 38-39).

Respecto de España, la localidad de Jun siempre ha destacado por los esfuerzos sistemáticos por incorporar las TIC en todos los espacios de influencia ciudadana.¹⁵⁹

Entre sus hitos de incorporación de las TIC a procesos de participación ciudadana destacan ser el primer municipio en declarar el acceso a Internet como un derecho universal de la ciudadanía en el año 1998, provocando así una completa alfabetización digital de sus habitantes (Rodríguez Salas, 2008), y ser pionera en la transmisión en directo de los plenos municipales desde el 2001 (Garrido Cabezas, 2018: 443-444). Las RRSS y las nuevas tecnologías de la comunicación aplicadas al discurso cívico, como se ha hecho en el municipio de Jun, supone una reivindicación del espacio público en el que la ciudadanía adquiere un papel activo y más participativo en los asuntos de su localidad (Roy y Powers, 2018).

158. <http://forums.e-democracy.org/> [Fecha última consulta: 14 de febrero de 2020]

159. La interacción de la participación ciudadana con el manejo de las TIC se ha manifestado de diversas maneras en esta localidad. Una de ellas consistió en la celebración de una Asamblea plenaria por medios telemáticos con la posibilidad de participación directa de los vecinos. El llamado «Pleno online» permite a los ciudadanos definir en primer lugar el orden del día de los asuntos a tratar según sus necesidades o preferencias, al tiempo que habilita un canal telemático para intervenir de manera ordenada en el desarrollo de la sesión y, en su caso, participar en la votación correspondiente. Precisamente en Jun, el 28 de junio de 2001, se celebró la primera sesión plenaria de la corporación municipal de carácter interactivo, retransmitido por Internet y a modo de experiencia piloto tanto en España como a nivel internacional. El «Pleno online» tiene como premisa que los ciudadanos propongan el orden del día quince días antes de la celebración de la sesión, aportando documentos que son incluidos en el expediente municipal para servir de fundamento al debate y a la posterior votación. Al mismo tiempo, el sistema permite identificar previamente los temas de interés mediante un sistema de consultas denominado «preorden del día virtual». Con arreglo a este procedimiento, los vecinos de Jun pudieron proponer y aprobar sus presupuestos municipales a través de la red.

Con el inicio del siglo XXI, entre las primeras consultas populares electrónicas encontramos las realizadas en Sant Bartomeu del Grau. La primera tuvo por objeto la elección del nombre de un tramo de la vía principal del municipio. Se presentaron 6 opciones, entre ellas la de voto en blanco (Gervasoni, 2003: 54-57).¹⁶⁰

Respecto de la participación ciudadana se han puesto en marcha algunas iniciativas autonómicas de interés, habilitando espacios web como herramienta a disposición de las entidades locales para generar un mayor grado de implicación vecinal en los asuntos públicos. Es el caso, por ejemplo, de la plataforma Buzón Ciudadano de la Comunidad Valenciana, surgida en 2008 como herramienta tecnológica a disposición de todas las entidades locales de la Comunidad Autónoma, que proporciona un medio de comunicación entre estas y la ciudadanía a través del cual la población puede hacer llegar a sus gobernantes sus demandas y sugerencias.

Asimismo debe mencionarse el portal ADI («Aporta, Debate, Influye») del Parlamento Vasco, que permite debatir y enviar propuestas en relación a determinados proyectos y proposiciones de ley.¹⁶¹

El Parlamento de Cataluña dispone desde 2013 de un foro colaborativo («Escó 136»), con objeto de recoger comentarios o sugerencias a los proyectos o proposiciones de ley en trámite que determine la Mesa.¹⁶² Las aportaciones son puestas a disposición de los miembros de los órganos encargados de la tramitación, los cuales podrán, a su vez, contestar los mensajes.

160. En España las consultas electrónicas se han puesto en práctica a través de varias experiencias piloto, de las cuales podemos destacar la consulta realizada en 2003 en Hoyo de Pinares (Ávila). El 16 de marzo de 2003 el Gobierno hizo un ensayo de voto por Internet en las elecciones Municipales de El Hoyo de Pinares, en la provincia de Ávila.

161. <https://www.adi.legebiltzarra.eus/es> [Fecha última consulta el 10 de febrero de 2020]. También en el País Vasco destacamos una herramienta, Zabalik, interesante en materia de TIC y participación ciudadana. Zabalik es un sistema gratuito para recibir información semanal a través de Internet sobre los asuntos que se debaten en el Parlamento Vasco. Se trata de un sistema de información y participación digital en las actividades parlamentarias que añade a estas dos posibilidades el principio de segmentación y la virtud de la flexibilidad. El servicio funciona como una lista de distribución de noticias a la que se accede desde la página web del Parlamento. El interesado elige los temas sobre los que quiere estar informado y envía los datos. El suscriptor de Zabalik recibe semanalmente en su dirección de correo electrónico un mensaje con una parte común y un archivo personalizado que se elabora para cada usuario en función de los temas de interés seleccionados. El archivo personalizado incluye la identificación de todas las iniciativas parlamentarias relacionadas con los temas elegidos por el usuario que hayan experimentado algún trámite durante la semana, así como la relación de las que se van a tramitar la semana siguiente. Cada título de iniciativa tiene un enlace que remite al usuario al preciso lugar de la base de datos que encierra toda la información disponible en el Parlamento sobre dicha iniciativa. Los expedientes incluidos en estas bases de datos incluyen tanto el material escrito como las grabaciones de los debates. Además, una herramienta enlaza cada iniciativa con los buzones electrónicos de cada uno de los Grupos que funcionan en el Parlamento, ofreciendo también procedimientos de contacto vía fax o teléfono con los Grupos. Por último, el sistema facilita el contacto con la institución para poder asistir a las sesiones plenarias en las que se aborden los temas de interés.

<https://www.legebiltzarra.eus/portal/web/eusko-legebiltzarra/actividad/que-es-zabalik> [Fecha última consulta el 22 de febrero de 2020].

162. <https://www.parlament.cat/document/ects/173246.pdf> [Fecha última consulta el 10 de febrero de 2020].

Este mecanismo consiste, fundamentalmente, en un apartado específico en la web de la Cámara legislativa donde se pone a disposición del público el texto proyectado y cualquier persona o institución, previo registro, puede efectuar comentarios o sugerencias a la iniciativa. Dichas aportaciones son visibles por cualquier persona que visite la web e incluso pueden ser valoradas y contestadas por los representantes de los grupos parlamentarios (Transparency International España, 2014: 87-88).

El Parlamento de Cantabria abrió también en 2013 un espacio de participación denominado «Parlamento abierto», que también permite someter a debate un proyecto de ley seleccionado por la Cámara mediante las aportaciones de los usuarios previamente registrados.¹⁶³

Las páginas webs de los Parlamentos de Galicia (Lexisla con Nós) o de Canarias (Parlament@ Canarias) incluyen experiencias similares. En la versión gallega, se habilita una sección de la página web del Parlamento en la que el ciudadano puede opinar sobre los proyectos y proposiciones de ley que se encuentran en tramitación en el Parlamento de Galicia, así como de otros temas de interés.¹⁶⁴ Respecto del instrumento canario, mediante la plataforma indicada, el Parlamento de Canarias abre sus procesos legislativos a la participación de la ciudadanía para enriquecer los debates con sus aportaciones y sugerencias. Este modelo participativo y colaborativo da la oportunidad de intervenir en la elaboración de las iniciativas legislativas.¹⁶⁵

No podemos concluir este estudio obviando un elemento que es consustancial al hecho de que los ciudadanos se integren en escenarios públicos de participación. En el contexto de Internet global en la era digital, los ciudadanos participan en entornos virtuales y producen y comparten datos. Ante este fenómeno no debemos soslayar la importancia que tiene el tratamiento de los datos que se manejen para, de este modo, propiciar espacios seguros de deliberación en los que impere la confianza y la apertura a los demás ciudadanos. Comunicar, consultar, debatir y, en la medida de lo posible, codecidir implica una confianza en el proceso.

Es imprescindible, por tanto, generar un clima de confianza entre los ciudadanos, que desarrolle las condiciones de credibilidad necesarias para que los instrumentos de e-democracia sean considerados como herramientas útiles para la potenciación de una ciudadanía más activa.

163. <https://parlamento-cantabria.es/parlamento-abierto> [Fecha última consulta el 10 de febrero de 2020].

164. <http://www.es.parlamentodegalicia.es/ParticipacionCidada/LexislaConNos> [Fecha última consulta el 23 de febrero de 2020].

165. <https://www.parcn.es/participacion/index.py> [Fecha última consulta el 23 de febrero de 2020].

Por esta razón, es importante que exista un clima de absoluta confianza en la seguridad y confidencialidad asociada al manejo de herramientas informáticas. Ello se ve refrendado por la preocupación en dar una regulación exhaustiva¹⁶⁶ a estas materias como puede verse en la reciente reglamentación europea¹⁶⁷ y su traslado al ordenamiento español¹⁶⁸.

166. Cortina Ramos, incluso, afirma que, teniendo en cuenta el desarrollo de la tecnología y el uso de los datos para interactuar en todos los órdenes, quizás «debamos convertir el derecho fundamental a la protección de datos y a la libertad digital en un derecho humano universal y hacer valer este derecho del mismo modo que defendemos el resto de los derechos humanos» (Cortina Ramos, 2017: 133).

167. Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

168. Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

CONCLUSIONES

Un objetivo principal de las sociedades democráticas es expandir la participación ciudadana en el proceso político y, por lo tanto, aumentar el control popular del gobierno. Por lo tanto, los aumentos en la participación comunitaria, la protesta y otras actividades iniciadas por los ciudadanos deben ser generalmente bienvenidos. Este patrón cambiante de acción política es un elemento importante del nuevo estilo de política ciudadana en las democracias industriales avanzadas.

En las democracias occidentales, basadas en sistemas representativos, la participación ciudadana requiere de una respuesta conjunta de representantes y representados ya que se sumerge dicha organización en una estructura bidimensional. Así, no solo es imprescindible la existencia de una demanda social de participación ciudadana para el diseño de las políticas públicas, sino que, además, los representantes políticos deben apostar firmemente por la corresponsabilidad en los asuntos públicos. Siendo, el escenario local, el lugar privilegiado para que se coaliguen ambas inercias. La participación ciudadana, por tanto, debe ser una política estratégica dentro del municipio.

La política de participación ciudadana debe tener un diseño transversal en la medida en que debe proporcionar instrumentos participativos adecuados al servicio de las restantes políticas públicas que son las que identifican los contenidos y los objetivos a los que se dirige dicha participación. En esta línea, la participación debe estar presente en el conjunto de acciones políticas de la Administración. Por este motivo, el diseño de una política de fomento de la participación ciudadana debe plantearse siempre con vocación multidisciplinar y contemplar una conexión directa con los órganos encargados de la planificación política dentro de la Administración.

La condición esencial de la democracia es la deliberación para tomar decisiones conjuntamente. Fundada en el convencimiento de que la participación sirve para tomar mejores decisiones. Si las reglas están claras y se gestionan bien las expectativas, las decisiones serán de mayor calidad y mayor complicidad por parte de todos los actores implicados en el proceso.

La participación ciudadana debería erigirse como el eje principal sobre el que gira toda la actividad político-administrativa, y aprovechándose de las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías convertirse en un instrumento universal de cultura política democrática.

La democracia en el ámbito local representa un potencial marco para el desarrollo de nuevos instrumentos participativos, al tiempo que puede adaptar las clásicas instituciones de democracia directa a las necesidades y competencias derivadas de ese nivel administrativo. Además, las transformaciones derivadas de la sociedad de la información proporcionan herramientas tecnológicas de enorme utilidad para permitir el acceso directo de los ciudadanos a la toma de decisiones y buscar alternativas de enriquecimiento del debate político.

La realidad local, mezclada con una concepción global de las organizaciones humanas, deviene en una realidad que se ha denominado glocal. Ninguna realidad política es susceptible de tratarse de forma aislada y separada. Cualquier escenario político, por muy remota que sea su procedencia, puede generar una reacción global desde los entornos locales. Y, de modo inverso, realidades que se conciben claramente como de ámbito global presentan una clara manifestación local. Por tanto, el análisis político necesita del estudio desde ambos prismas. La vertiente local y la global conviven, se connaturalizan una a otra, y producen, en algunos casos, cierta homogeneización de las soluciones políticas. Acometer realidades políticas en entornos locales puede suponer un ejemplo de singularidad, pero el enfoque que se derive de esa realidad implica, por la globalización en la que estamos inmersos, que pueda provocar detonantes en muchas otras latitudes. En consecuencia, la era de las decisiones aisladas y carentes de vinculación pasó. La política local se nutre de los ejemplos globales, y las decisiones globales tienen su plasmación física en los entornos locales. Ambas perspectivas se comunican y se retroalimentan.

Con el uso generalizado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en nuestra sociedad se ha propiciado un nuevo escenario político al que las sociedades deben adaptarse. De hecho en el funcionamiento cotidiano de las Administraciones Públicas también se ha producido una notable revolución como muestra que en muchos ayuntamientos haya proliferado la creación de aplicaciones móviles para comunicarse con los ciudadanos de forma directa. Asimismo ha aumentado la reivindicación del espacio público de debate y decisión por parte de la ciudadanía, lo cual ha favorecido la proliferación de plataformas tecnológicas que pretenden ponerse al servicio de la participación ciudadana, unas como extensión y soporte de mecanismos más convencionales y presenciales de participación, otras con entidad propia.

Ahora bien, uno de los riesgos asociados a las formas de participación ciudadana que ofrece la sociedad de la información es la frustración de su utilidad por una generalización frívola de los mismos que difunda una imagen de «plebiscito electrónico permanente» capaz de dar cobijo a experiencias de participación poco o nada exitosas.

La consecuencia de esta utilización aleatoria de las técnicas de participación ciudadana, sin una política pública que respalde su empleo racional, puede ser la banalización de algunas prácticas participativas con el riesgo de atrofiar de manera definitiva la confianza y credibilidad de estos instrumentos para el futuro.

La era digital acrecienta las posibilidades de participar en la vida pública, siempre y cuando se canalicen oportunamente estos nuevos cauces participativos. La dirección que se tome para facilitar o entorpecer el acceso y uso de estas nuevas tecnologías para el ámbito político es la condición clave para propiciar un nuevo impulso democrático a las sociedades. No se trata de auspiciar nuevas «ciberutopías», sino de ser conscientes de que las posibilidades que brindan las TIC generan un escenario propicio a dar un paso adelante en el estudio, debate y configuración de las políticas públicas, por lo que una apuesta decidida por estos medios es esencial para avanzar democráticamente. De todos modos, lo que se desprende de un análisis de los espacios web de las instituciones políticas es que no han creado nuevos mecanismos de participación ciudadana. En el mejor de los casos, han adaptado o están adaptando los mecanismos de participación presencial ya previstos para su desarrollo electrónico. Únicamente podemos señalar como innovación los espacios de discusión sobre aspectos concretos que algunas instituciones han impulsado para conocer la opinión de la ciudadanía sobre aspectos que en un futuro inmediato serán objeto de actuación.

Por último debemos indicar que la existencia de canales permanentes de participación ciudadana es uno de los elementos clave para asentar los principios de gobierno abierto, por lo que su implementación basada en la evolución tecnológica permitirá, si se orienta de forma adecuada, un progreso democrático con una más y mejor participación ciudadana conducida y auspiciada por las TIC.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAL, F. G. (2015). «Los límites de los recursos electrónicos en la democracia deliberativa», *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, vol. XX, núm. 2, pp. 201-215.
- ACKERMAN, B. (1999). «¿Un neofederalismo?», en J. ELSTER y R. SLAGSTAD, *Constitucionalismo y democracia* [estudio introductorio de Alejandro Herrera], Fondo de Cultura Económica (FCE), México, pp. 176-214.
- ADELL, R. (2014). «Interacción de los espacios físicos y virtuales en la movilización sociopolítica», en R. COTARELO y J. A. OLMEDA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 259-282.
- AGUIRRE, J. (2011). «La ciudadanía mediática», *Perspectivas de la Comunicación*, vol. 4, núm. 1, pp. 7-23.
- AGUIRRE, J. (2012). «La contribución de las redes sociales a la participación política», *Perspectivas de la Comunicación*, vol. 5, núm. 2, pp. 7-22.
- AGUIRRE, J. (2013). «Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales», *Culturales*, año 9, vol. 18, pp. 119-150.
- ALBERT MÁRQUEZ, M. M. (2019). «Libertad de educación», en Masferrer, A. (ed.), *Para una nueva cultura política*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 110-113.
- ALCARAZ RAMOS, M. y GOMIS FONTS, A. (2019). «Reflexiones sobre la evolución del parlamentarismo y su nueva etapa», en MARTÍNEZ CORRAL, J. A. (coord.), *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*, Corts Valencianes, Valencia, pp. 19-34.
- ALLEGRETTI, U. (2011). «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa», *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, núm. 1, pp. 1-12.
- ALONSO GARCÍA, M. N. (2019). *Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI*, Dykinson, S.L., Madrid.
- ALONSO GARCÍA, M. N. y SEIJAS VILLADANGOS, M. E. (2017). «Consultas populares autonómicas ¿Hay vida más allá de Cataluña?», en J. VINTRÓ CASTELLS y M. PÉREZ-MONEO (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Congreso de los Diputados Serie Monografías, núm. 102, pp. 243-272.

- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. (2014). «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, pp. 353-376.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. (coord.) (1997). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.
- ARAGÓN REYES, M. (2016). «Planeamiento general: partidos políticos y democracia directa», en P. BIGLINO CAMPOS (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 19-35.
- ARAGUÀS, I. (2017). «Nuevas tendencias de futuro en la calidad regulatoria. La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales», en J. PONCE SOLÉ y A. CERRILLO (coords.), *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 197-218.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2006). «La nueva ley de iniciativa legislativa popular», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, pp. 187-218.
- ARROYO, L. (2014). «¿La ciberutopía era esto? Sofactivismo, tribalismo, nueva censura y trivialización del espacio público», en R. COTARELO y J. A. OLMEIDA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 137-154.
- AYALA, T. (2014). «Redes sociales, poder y participación ciudadana», *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 26, 23-48. En línea, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=459/45931862002> [Fecha última consulta: 31 de diciembre de 2018].
- AYUSO, M. (2018). «Dos democracias y dos derechos públicos», en M. AYUSO (ed.), *De la democracia «avanzada» a la democracia «declamada»*, Marcial Pons, Madrid, pp. 17-50.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. (2018). «El mundo de la posverdad», *Cuadernos de estrategia*, núm. 197, pp. 21-82.
- BALLESTEROS, J. (1994). *Postmodernidad: Decadencia o resistencia*, Tecnos, Madrid.

- BALLESTEROS, J. (2019). «Reconocimiento y derecho contra la obsolescencia humana. Salvar las diferencias. Acabar con las desigualdades», Scio, Universidad Católica de Valencia. En línea, disponible en: https://proyectoscio.ucv.es/articulos-filosoficos/contra_la_obsolescencia_humana/ [Fecha última consulta: 20 de febrero de 2020].
- BANZA, M. (2015). Participación popular y buena gobernanza en África: Balance y perspectivas para 2063, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- BARBER, B. (1984). Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age, University of California Press, Berkeley.
- BARBER, B. (2013). If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities, Yale University Press, New Haven (EEUU).
- BAUMAN, Z. (2013). La cultura en el mundo de la modernidad líquida [traducción de Lilia Mosconi], Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- BEA PÉREZ, E. (2013). «Derechos y deberes. El horizonte de la responsabilidad», Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, núm. 29, pp. 53- 92.
- BELLVER CAPELLA, V. (2019). «Contra el capitalismo cognitivo del big data», en Masferrer, A. (ed.), Para una nueva cultura política, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 178-181.
- BERTI, G. (1987). Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento, CEDAM, Padua.
- BLANCO VALDÉS, R. (2015). «La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema», Teoría y Realidad Constitucional, núm. 35, pp. 149-182.
- BÖCKENFÖRDE, E. W. (1985). «Democracia e rappresentazione», Quaderni Costituzionali, núm. 2, pp. 227-263.
- CAAMAÑO, F. (1991). El mandato parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid.
- CABEDO, V. (2008). «Democracia participativa y solidaridad en el ámbito local», en A. COLOMER VIADEL (coord.), Regenerar la política: ciudadanos, ¡sed protagonistas!, Ugarit, Valencia.

- CANALS, I. (2003). «Qüestions obertes per la democràcia participativa digital. Document preparatori de la jornada de debat», en I. CANALS, y J. L. MARTÍ, (coords.), *L'àgora digital: Internet al servei de la participació democràtica*, Mediterrània: Fundació Catalunya Segle XXI, Barcelona, pp. 69-88.
- CANALS, I. y MARTÍ, J. L. (coords.) (2003). *L'àgora digital: Internet al servei de la participació democràtica*, Mediterrània: Fundació Catalunya Segle XXI, Barcelona.
- CARRASCO DURÁN, M. (2013). «Referéndum versus consulta», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 160, pp. 13-41.
- CARRASCO DURÁN, M. (2019). «La participación política en un marco de crisis de la democracia representativa», en M. CARRASCO DURÁN y B. RODRÍGUEZ RUIZ (dirs.), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 191-200.
- CARRASQUILLA, M. C. y SEIDEL, S. E. (2005). *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y caminos*, Agrupación de Desarrollo NEXOS, Murcia.
- CASCAJO CASTRO, J. L. (2003). «El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, septiembre-diciembre, pp. 115-138.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2013). «Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad», *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, pp. 202-213.
- CASTELLANO, D. (2018). «Democracia moderna, partidos políticos y politología: consenso, instituciones y ordenamiento jurídico», en M. AYUSO (ed.), *De la democracia «avanzada» a la democracia «declamada»*, Marcial Pons, Madrid, pp. 79-90.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2017). «Mejora de la calidad democrática a través de instrumentos y políticas de participación ciudadana», en J. J. MARCO, y M. PÉREZ GABALDÓN (coords.), *Radiografiando la democracia. Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*, Valencia, ed. AVAPOL [Asociación Valenciana de Politólogos], pp. 275-288.

- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2018). «Empoderamiento y participación local: bases para un papel activo del ciudadano en la mejora de la democracia». *Estudios de Gobierno Abierto*. Diputación de Valencia, pp. 1-19. En línea, disponible en: <http://www.dival.es/sites/default/files/portal-de-transparencia/03%20Castellanos%20Jorge.pdf> [Fecha última consulta: 31 de diciembre de 2018].
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2019). «Participación ciudadana y populismos: una contradicción no aparente», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 53, pp. 53-77. DOI: <https://doi.org/10.30827/ACFS.v53i0.7487>
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2020). «El derecho humano a participar: estudio del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos», *Universitas*, núm. 31, pp. 33-51. DOI: <https://doi.org/10.20318/universitas.2020.5136>
- CASTELLS, M. (2001). *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Plaza y Janés, Barcelona.
- CATALÁ I BAS, A. (2019). «La lealtad como límite a la libertad de expresión de los militantes de los partidos políticos. Malos tiempos para los versos libres», en MARTÍNEZ CORRAL, J. A. (coord.), *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*, Corts Valencianes, Valencia, pp. 109-124.
- COHEN, J. (1997). «Procedure and Substance in Deliberative Democracy» en J. BOHMAN y W. REHG (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, The Mit Press, Cambridge (Massachusetts, Estados Unidos), pp. 407-437.
- COLEMAN, S. (1999). «Cutting out the middle man: from virtual representation to direct deliberation», en B. N. HAGUE y B. D. LOADER (eds.), *Digital Democracy*, Routledge, Londres.
- COLLADO CAMPAÑA, F. (2014). «La autonomía y la horizontalidad de la comunicación política del 15M durante el 12 de mayo de 2012», en R. COTARELO y J. A. OLMEDA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 429-446.
- CORTINA RAMOS, A. (2017). *Humanismo avanzado: para una sociedad biotecnológica*, Ediciones Teconté, Madrid.

- COTARELO, R. (1985). *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid.
- COTARELO, R. (2014). «Las ciberorganizaciones. Los ciberpartidos», en R. COTARELO y J. A. OLMEDA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 155-177.
- CRIADO DE DIEGO, M. (2014). *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, Dykinson, Madrid.
- CROUCH, C. (2004). *Posdemocracia* [traducción de Francisco Beltrán], Taurus, Madrid.
- CUNILL, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad, Venezuela.
- D'AURIA, G. (1990). «Trasparenze e segreti nell'Amministrazione italiana», *Politica del diritto*, núm. 1, pp. 93-121.
- DALTON, R. J. (2008). *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*, CQ Press, Washington, D.C.
- DE BENEDETTO, M. (2017). «La comprensión y la prevención de la corrupción: un enfoque regulatorio», en J. PONCE SOLÉ y A. CERRILLO (coords.), *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 71-86.
- DE CARRERAS, F. (2004). «Los partidos en nuestra democracia de partidos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, pp. 91-126.
- EMILIANI, V. y TASCIOTTI, N. (1988). *La crisi dei Comuni*, Laterza, Roma.
- ESPADAS ALCÁZAR, M. Á. y ALBERICH NISTAL, T. (2010). *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, Universidad de Jaén, Jaén.
- EXPÓSITO GÓMEZ, E. (2013). «Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, pp. 361-401.

- FEMP Y ARAGÓN PARTICIPA (2015). Guía de Instrumentos y Herramientas para las políticas locales de Transparencia y Participación Ciudadana. En línea, disponible en: <http://femp.femp.es/files/566-1685-archivo/Guia%20transparencia%20y%20participaci%C3%B3n%20FEMP.pdf> [Fecha última consulta: 15 de febrero de 2020].
- FERNÁNDEZ CAÑUETO, D. (2019). Representación política y Constitución española, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid.
- FERNÁNDEZ CRESPO, M. (2014). «Metodología para el análisis de redes sociales», en R. COTARELO y J. A. OLMEDA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 383-408.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, G. (1977). *La partidocracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E. (2014). «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*, núm. 70, pp. 77-113.
- FERRAJOLI, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid.
- FERRAJOLI, L. (2018). «Democrazia e populismo», *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, núm. 3, pp. 515-524.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2017). «Los valores éticos y la transparencia en el empleo público: una exigencia ineludible ante la desprofesionalización de las Administraciones Públicas», en J. PINTOS SANTIAGO (dir.), *Calidad, transparencia y ética pública*, INAP, Madrid, p. 157-202.
- FRIEDMANN, J. (1992). *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Blackwell Publishers, Oxford.
- GANUZA, E. y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, C. (2003). *Democracia: los presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona.
- GARCÍA PELAYO, M. (1986). *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- GARCÍA SANZ, R. M. (2019). «La difícil relación del instituto de la opinión pública y los procesos de comunicación pública en Internet: la desinformación desafiando las garantías constitucionales», *Revista de Derecho Político*, núm. 106, pp. 77-104.

- GARRIDO CABEZAS, N. (2018). «Participación democrática a través de las TIC. El prototípico caso de Jun», *Interciencia: Revista de ciencia y tecnología de América*, vol. 43, núm. 6, pp. 441-448.
- GARRIDO LÓPEZ, C. (2017). «El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada», en E. SÁENZ ROYO y C. GARRIDO LÓPEZ (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 183-232.
- GARRIDO MAYOL, V. (2018). «El control extrajudicial de la actividad normativa del Gobierno», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 30, pp. 101-143.
- GEORGE, S. (2010). *Sus crisis, nuestras soluciones*, Icaria, Intermón Oxfam, Barcelona.
- GERVASONI, L. (2003). «Estratègies d'innovació democràtica i d'utilització de les TIC», en I. CANALS y J. L. MARTÍ (coords.), *L'àgora digital: Internet al servei de la participació democràtica*, Mediterrània: Fundació Catalunya Segle XXI, Barcelona, pp. 33-68.
- GOLDIN, I. y MARIATHASAN, M. (2014). *The butterfly defect: how globalization creates systemic risks, and what to do about it*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- GÓMEZ ABEJA, L. (2019). «La democracia interna de los partidos políticos. Una asignatura pendiente», en M. CARRASCO DURÁN y B. RODRÍGUEZ RUIZ (dir), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 157-173.
- GONZALO, M. Á. y CAVERO, G. (2013). «Iniciativas de los parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 88, pp. 201-232.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2016). *El nuevo régimen jurídico del sector público*, El Consultor de los Ayuntamientos, Las Rozas (Madrid).
- GROS, B. y CONTRERAS, D. (2006). «Hacia una teoría política de la socialización cívica virtual de la adolescencia», *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 24, pp. 103-125.
- GUREVITCH, M., COLEMAN, S. y BLUMLER, J. G. (2009). «Political Communication – Old and New Media Relationship», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 625, pp. 164-181.

- GUTMANN A y THOMPSON, D. (1996). *Democracy and Disagreement*, The Belknap Press, Cambridge, (Massachusetts, Estados Unidos).
- HABERMAS, J. (1998). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid.
- HABERMAS, J. (2000). *La constelación posnacional: ensayos políticos*, Paidós, Barcelona.
- HACKER, L. y J. VAN DIJK (comps.) (2000). *Digital Democracy. Issues of Theory and Practice*, Sage Publications, Londres.
- HAGUE, B. N. y LOADER, B. D. (eds.) (1999). *Digital Democracy*, Routledge, Londres.
- HELD, D. (1991). *Modelos de democracia* [versión española de Teresa Alberó], Alianza, Madrid.
- HERRAIZ SERRANO, O. (2019). «El parlamento abierto como respuesta a la desafección ciudadana en el nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón», en Martínez Corral, J. A. (coord.), *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*, Corts Valencianes, Valencia, pp. 251-264.
- HESSEL, S. (2011). *¡Indignaos!: un alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica* [prólogo de José Luis Sampedro, traducción de Telmo Moreno Lanaspá], Destino, Barcelona.
- INGLEHART, R. (1997). *Modernization and Posmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Nations*, Princeton University Press, Princeton.
- INNERARITY, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- INSANGUINE MINGARRO, F. A. (2019). «Vaccinazioni obbligatorie e diritti fondamentali: la paradossale condizione del minore alla luce del DL n. 73/2017», *Sociologia del diritto*, 1, pp. 165-179.
- IRVIN, R. A. y STANSBURY, J. (2004). «Citizen participation in decision making: is it worth the effort?», *Public Administration Review*, 64(1), pp. 55-65.
- JEREZ, J. J. (2018). «La democracia postmoderna: democracia declamada y poder en la era de la globalización», en M. AYUSO (ed.), *De la democracia «avanzada» a la democracia «declamada»*, Marcial Pons, Madrid, pp. 91-113.
- JUDT, T. (2010). *Algo va mal* [traducción de Belén Urrutia], Taurus, Madrid.

- KEANE, J. (2009). *The life and death of democracy*, Simon & Schuster, Londres.
- KECK, M. y SIKKINK, K. (2000). *Activistas sin fronteras*, Siglo XXI, México.
- LACASTA ZABALZA, J. I. (2013). *Memoria colectiva, pluralismo y participación democrática*, Tirant Humanidades, Valencia.
- LAPORTA, F. J. (2000). «El cansancio de la democracia», *Claves de razón práctica*, núm. 99, pp. 20-25.
- LARIOS PATERNA, M. J. (2002). *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- LEET, M. (1998). «Jürgen Habermas and Deliberative Democracy», en A. CARTER, G. STROKES (eds.), *Liberal Democracy and its Critics*, Polity Press, Cambridge (Reino Unido), pp. 77-97.
- LEÓN ALAPONT, J. (2019). *La responsabilidad penal de los partidos políticos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- LEVI, F. (1977). «Partecipazione e organizzazione», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- LEWIS, L. S. (2000). *When Power Corrupts: Academic Governing Boards in the Shadow of the Adelphi Case*, Transaction Publishers, New Brunswick (Canadá).
- LUENGO, Ó. G. (2014). «Twitter vs Medios tradicionales. ¿Ha implicado Twitter un espacio ciudadano real de intercambio de información?», en R. COTARELO y J. A. OLMEDA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 409-427.
- MARCO MARCO, J. J. (2019). «La iniciativa legislativa en el ámbito autonómico valenciano», en Martínez Corral, J. A. (coord.), *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*, Corts Valencianes, Valencia, pp. 309-318.
- MARÍN, E. (2013). «Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía: especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Espaço Jurídico: Journal of Law*, vol. 14, núm. 3, pp. 113- 132.
- MARSILIO DE PADUA (1988). *El defensor de la paz [Defensor Pacis] [traducción y notas de Luis Martínez Gómez]*, Tecnos, Madrid.

- MARTÍ, J. L. (2003). «La democracia participativa digital. Plantejaments i reptes de futur», en I. CANALS y J. L. MARTÍ (coords.), *L'àgora digital: Internet al servei de la participació democràtica*, Mediterrània: Fundació Catalunya Segle XXI, Barcelona, pp. 17-32.
- MARTÍN CUBAS, J. (2019). «El fortalecimiento del poder local en la Comunitat Valenciana: 2015-2019», en Martínez Corral, J. A. (coord.), *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*, Corts Valencianes, Valencia, pp. 319-332.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. (2020). «Derechos digitales y transformación digital. Revisitando la paradoja de Aquiles y la tortuga». Accesible en: https://www.fidefundacion.es/Derechos-digitales-y-transformacion-digital-Revisitando-la-paradoja-de-Aquiles-y-la-tortuga-por-Ricard-Martinez_a1022.html [Fecha última consulta: 23 de febrero de 2020].
- MARTÍNEZ OTERO, J. (2019). «Gatitos contra la democracia... (o de cómo las redes sociales pueden minar nuestro sistema de convivencia)», en Masferrer, A. (ed.), *Para una nueva cultura política*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 174-177.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y AGUILÓ LÚCIA, L. (1981-1982). *Lecciones de derecho constitucional español*, vol. 2. Derecho autonómico, Fernando Torres – Editor S, A., Valencia.
- MASFERRER, A. (2019). «¿Es posible una regeneración humanizadora de la sociedad y de la política?», en Masferrer, A. (ed.), *Para una nueva cultura política*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 11-15.
- MONTERO, J. R., FONT, J. y TORCAL, M (eds.) (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- MURO I BAS, X. (2019). «Regulación de los conflictos de intereses en el Parlamento de Cataluña», en Martínez Corral, J. A. (coord.), *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*, Corts Valencianes, Valencia, pp. 387-396.
- NOVECK, B. S. (2000). «Paradoxical Partners: Electronic Communication and Electronic Democracy», en P. FERDINAND (ed.), *The Internet, Democracy and Democratization*, Routledge, Londres, pp. 18-35.
- OLMEDA GÓMEZ, J. A. (2014). «Gobierno electrónico, ciberpolítica y democracia», en R. COTARELO y J. A. OLMEDA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 3-25.

- PANETTA, E. (1977). «Partecipazione popolare alla funzione amministrativa», en *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali*, en *Atti della XXII Conferenza di Varenna*, Milán.
- PARISER, E. (2017). *El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos* [traducción de Mercedes Vaquero], Taurus, Barcelona.
- PASQUINO, G. (1985). *Restituire lo scettro al príncipe. Proposte di riforma istituzionale*, Laterza, Bari.
- PEÑA-LÓPEZ, I. (2014). «Casual politics: del clickactivismo a los movimientos emergentes y el reconocimiento de patrones», en R. COTARELO y J. A. OLME-DA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 211-229.
- PÉREZ ALBERDI, M. R. (2008a). «Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)», *Revista de Derecho Político*, núm. 73, pp. 181-205.
- PÉREZ ALBERDI, M. R. (2008b). «Democracia y participación», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, (Monográfico sobre «Repensando la democracia»), pp. 343-370.
- PERTICI, A. (2019). «La partecipazione popolare nelle diverse forme di esercizio della democrazia, a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione italiana (anche alla luce di una recente proposta di revisione costituzionale)», en M. CARRASCO DURÁN y B. RODRÍGUEZ RUIZ (dir), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 221-242.
- PINTORE, A. (2003). *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma.
- PONCE SOLÉ, J. (2017). «Innovación para la calidad normativa al servicio del buen gobierno y la buena administración», en J. PONCE SOLÉ y A. CERRILLO (coords.), *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 87-146.
- PONCE SOLÉ, J. (2019). *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa: un análisis empírico de la informalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia.

- PORRAS NADALES, A. J. (2019). «La democracia en el dedo sobre el ratón», en M. CARRASCO DURÁN y B. RODRÍGUEZ RUIZ (dir), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 99-112.
- PORRO GUTIÉRREZ, J. M. (2012). «Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 39-40, pp. 387-399.
- PRESNO, M. Á. (2004). «La representación política como derecho fundamental», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 3, pp. 1-48.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2010). *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RANIOLO, F. (2002). *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bolonia.
- RENDÓN, A. (2006). «Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana», en *Mecanismos para Evaluar la Participación Ciudadana*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cámara de Diputados / LIX Legislatura), México, pp. 25-46.
- REVENGA, M. (2008). «La participación política en la actualidad», *Derechos y Libertades*, núm. 18, época II, pp. 53-66.
- RICO MOTOS, C. (2019). «Participación y deliberación en la era de la posverdad», en M. CARRASCO DURÁN y B. RODRÍGUEZ RUIZ (dir), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 25- 40.
- RIDAO, J. (2017). *Los grupos de presión: análisis de la regulación del lobby en la UE y España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RÍOS INSÚA, D. (2008). *La democracia electrónica*, Lid, Madrid.
- RODOMONTE, M. G. (2019). «¿Populismos y soberanismos versus Unión Europea? Reflexiones sobre la crisis de la democracia y la crisis del proceso de integración europea», *Revista de Derecho Político*, núm. 106, pp. 287-318.
- RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. (2014). «Accountability y transparencia de información financiera pública en la Web», en R. COTARELO y J. A. OLMEDA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 27-50.

- RODRÍGUEZ RUIZ, B. (2019). «La Ley andaluza de participación ciudadana: ¿hacia un nuevo horizonte participativo?», en M. CARRASCO DURÁN y B. RODRÍGUEZ RUIZ (dir), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 243-260.
- RODRÍGUEZ SALAS, J. A. (2008). «La utopía de Jun», *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, núm. 58, pp. 39-44.
- ROSE-ACKERMAN, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Siglo veintiuno, Madrid.
- ROTELLI, E. (1981). *La non riforma: le autonomie nell'età dei partiti*, Edizioni Lavoro, Roma.
- ROVIRA SANCHO, G. (2012). «Movimientos sociales y comunicación: la red como paradigma», *Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura*, núm. 45, pp. 91-104.
- ROY, D. y POWERS, W. (2018). «El ejemplo de Jun: cómo reinventar la esfera pública», *Temas para el debate*, núms. 278-279 (enero-febrero) [ejemplar dedicado a Sociedad digital y democracia horizontal], pp. 24-25.
- RUIZ-RICO RUIZ, C. (2014). «El poder parlamentario y sus límites: conflicto de intereses, extralimitaciones y transparencia», *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 8, pp. 73-83.
- RUNCIMAN D. (2019). *Así termina la democracia* [traducción de Albino Santos Mosquera], Paidós, Barcelona.
- SAMPEDRO BLANCO, V., SÁNCHEZ DUARTE, J. M. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (2014). «Participación ciudadana en las cibercampañas electorales. Debates teóricos y una aproximación tipológica», en R. COTARELO y J. A. OLMEDA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 51-80.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. (2017). «Reflexiones sobre una eventual reforma constitucional de los institutos de democracia directa y semidirecta», *Revista de Derecho Político*, núm. 100, pp. 513-540.
- SÁNCHEZ PICANYOL, J. (2008). *La democracia electrónica*, UOC, Barcelona.
- SANTAMARÍA, A. (2011). «La rebelión de los indignados: reflexiones a pie de acampada», *El Viejo Topo*, núm. 282-283, pp. 21-25.

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2016). «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, pp. 31-55.
- SARTORI, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Taurus, Madrid.
- SCHWAB, K. (2016). *La cuarta Revolución Industrial*, Debate, Madrid.
- SEGOVIA, J. F. (2008). «De la democracia representativa a la democracia deliberativa», *Verbo (Madrid): Revista de formación cívica y de acción cultural, según el derecho natural y cristiano*, núms.465-466, pp. 441-488.
- SEGOVIA, J. F. (2018). «Evolución de la «democracia moderna»: de Rousseau a Habermas y «más allá», en M. AYUSO (ed.), *De la democracia «avanzada» a la democracia «declamada»*, Marcial Pons, Madrid, pp. 51-78.
- TALAVERA FERNÁNDEZ, P. A. (2019). «Sentimentalismo político y arrinconamiento de la razón: una relectura de Maquiavelo», en Masferrer, A. (ed.), *Para una nueva cultura política*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 29-32.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2014). *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*.
- TRONCOSO REIGADA, A. (dir.) (2017). *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Civitas, Madrid.
- TRONCOSO REIGADA, A. (dir.) (2018). *Transparencia pública y Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- TSAGAROUSIANOU, R. (1997). «Electronic democracy and the public sphere: opportunities and challenges», en R. TSAGAROUSIANOU, D. TAMBINI y C. BRYAN (eds.) *Cyberdemocracy: Technology, cities and civic networks*, Routledge, Londres, pp. 167- 179.
- TUR AUSINA, R. (2018). «Participación ciudadana y reforma constitucional. Una lectura en clave democrática», en J. M. CASTELLÀ ANDREU (coord.), *Parlamento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y cómo participa?*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 219-251.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2017). «Auge y problemas de la metarregulación: la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en la Ley de Procedimiento Administrativo Común», en J. PONCE SOLÉ y A. CERRILLO (coords.), *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 165-196.

- VICIANO PASTOR, R. y GONZÁLEZ CADENAS, D. (2014). «Derecho al sufragio y a elecciones democráticas auténticas y periódicas: (art. 21.3 DUDH; art. 25.b) PIDCP)», en C. MONEREO ATIENZA y J. L. MONEREO PÉREZ (coords.), *El sistema universal de los derechos humanos: Estudio sistemático de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y textos internacionales concordantes*, Comares, España, pp. 353-363.
- VILLORIA, M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. (2015). *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, Madrid.
- VIRILIO, P. (1995). «Velocidad e información. ¡Alarma en el ciberespacio!». En línea, disponible en <http://librerialextranjero.com/velocidad-e-informacion-alarma-en-el-ciberespacio-de-paul-virilio/> [Fecha última consulta: 31 de diciembre de 2018].
- VISIEDO MAZÓN, F. J. (2019). «La iniciativa legislativa popular en Les Corts», en Martínez Corral, J. A. (coord.), *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia, Corts Valencianes*, Valencia, pp. 603-622.
- WILHELM, A. G. (2000). *Democracy in the Digital Age*, Routledge, Nueva York.
- WOLIN, S. (1973). *Política y perspectivas: continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Amorrortu, Buenos Aires.
- ZAMBELLI, S. (2014). «Democracia e Internet. Apuntes para la reflexión», en R. COTARELO y J. A. OLMEDA GÓMEZ (eds.), *La democracia del siglo XXI: política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 125-134.
- ZUCHETTI, A. (1992). *La partecipazione del cittadino nelle autonomie local*, Giuffrè, Milán.

NORMATIVA CONSULTADA

Constitución Española, de 9 de diciembre de 1931	Gaceta de Madrid Núm. 344, de 10 de diciembre de 1931
Constitución española, de 29 de diciembre de 1978	BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978
Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco	BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979
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
Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia	BOE núm. 101, de 28 de abril de 1981
Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía	BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982
Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados	BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982
Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana	BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982
Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra	BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982

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
Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid	BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983
Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular	BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1984
Ley 4/1984, de 5 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular de Asturias	BOE núm. 159, de 4 de julio de 1984 BOPA núm. 133, de 8 de junio de 1984
Ley 9/1984, de 22 de noviembre de Iniciativa Legislativa Popular de Región de Murcia	BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 1984 BORM núm. 281, de 10 de diciembre de 1984
Ley 7/1984, de 27 de diciembre, de iniciativa legislativa popular de Aragón	BOE núm. 27, de 31 de enero de 1985 BOA núm. 1, de 4 de enero de 1985
Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo de Iniciativa Legislativa Popular de Navarra	BOE núm. 133, de 4 de junio de 1985 BON núm. 39, de 29 de marzo de 1985, rect. BON núm. 42, de 5 de abril de 1985
Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	BOE núm. 80, de 03 de abril de 1985
Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular de Castilla-La Mancha	BOE núm. 212, de 04 de septiembre de 1985 DOCM núm. 20, de 21 de mayo de 1985

Ley 3/1985, de 20 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular de La Rioja	BOE núm. 201, de 22 de agosto de 1985 BOR núm. 62, de 30 de mayo de 1985
Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Extremadura	BOE núm. 66, de 18 de marzo de 1986 DOE núm. 98, de 3 de diciembre de 1985
Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Madrid	BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1987 BOCM núm. 161, de 9 de julio de 1986, rect. BOCM núm. 94, de 21 de abril de 2010
Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales	BOE núm. 305, de 22 de diciembre de 1986
Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Canarias	BOE núm. 12, de 14 de enero de 1987 BOC núm. 152, de 19 de diciembre de 1986
Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular de Andalucía	BOE núm. 265, de 4 de noviembre de 1988 BOJA núm. 85, de 25 de octubre de 1988
Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular de Illes Balears	BOE núm. 104, de 1 de mayo de 1991 BOIB núm. 46, de 11 de abril de 1991

<p>Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht firmado en la ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992</p>	<p>Instrumento de Ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. BOE núm. 11, de 13 de enero de 1994</p>
<p>Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994</p>	<p>BOE núm. 114, de 13 de mayo de 1994</p>
<p>Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno</p>	<p>BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997</p>
<p>Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado</p>	<p>BOE núm. 167, de 13 de julio de 2001 DOGV núm. 4026, de 21 de junio de 2001</p>
<p>Ley 4/2001, de 4 de julio, de Iniciativa Legislativa Popular de Castilla y León</p>	<p>BOE núm. 175, de 23 de julio de 2001 BOCL núm.137, de 9 de julio de 2001</p>
<p>Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición</p>	<p>BOE núm. 272, de 13 de noviembre de 2001</p>
<p>Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local</p>	<p>BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003</p>

Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular	BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2006
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
Ley 7/2006, de 16 de octubre, de Modificación de la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas	BOE núm. 111 de 9 de Mayo de 2007 BORM núm. 242, de 19 de octubre de 2006
Acuerdo de 18 de diciembre de 2006, del Pleno de Les Corts, por el que se aprueba el Reglamento de les Corts	DOGV núm. 5425, de 10 de enero de 2007
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
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
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

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
Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunidad Valenciana	BOE núm. 294, de 06 de diciembre de 2008 DOGV núm. 5900, de 25 de noviembre de 2008
Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana	BOE núm. 168, de 12 de julio de 2010 BOC núm. 127, de 30 de junio de 2010
Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana	BOE núm. 178, de 23 de julio de 2010 DOGV núm. 6296, de 24 de junio de 2010
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
Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible	BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2011
Ley 8/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre	BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2011 BOJA núm. 244, de 15 de diciembre de 2011

Ley 3/2012, de 5 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León	BOE núm. 180, de 28 de julio de 2012 BOCL núm. 136, de 17 de julio de 2012
Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra	BOE núm. 185, de 3 de agosto de 2012 BON, núm. 139 de 16 de julio de 2012
Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura	BOE núm. 136, de 7 de junio de 2013 DOE núm. 99, de 24 de mayo de 2013
Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno	BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013
Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja	BOE núm. 238, de 1 de octubre de 2014 BOR núm. 115, de 17 de septiembre de 2014
Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón	BOE núm. 258, de 24 de octubre de 2014 BOA núm. 198, de 8 de octubre de 2014
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 DOGC núm. 6715, de 27 de septiembre de 2014

<p>Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia</p>	<p>BOE núm. 8, de 9 de enero de 2015 BORM núm. 290, de 18 de diciembre de 2014</p>
<p>Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León</p>	<p>BOE núm. 74, de 27 de marzo de 2015 BOCL núm. 49, de 12 de marzo 2015</p>
<p>Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón</p>	<p>BOE núm. 115, de 14 de mayo de 2015 BOA núm. 68, 10 de abril de 2015</p>
<p>Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas</p>	<p>BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015</p>
<p>Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana</p>	<p>BOE núm. 100, de 27 de abril de 2015 DOGV núm. 7500, de 8 de abril de 2015</p>

<p>Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia</p>	<p>BOE núm. 228, de 23 de septiembre de 2015 DOG núm. 157, de 19 de agosto; rectific. DOG núm. 219, de 17 de noviembre</p>
<p>Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas</p>	<p>BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015</p>
<p>Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).</p>	<p>Diario Oficial de la Unión Europea L 119, de 4 de mayo de 2016</p>
<p>Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo</p>	<p>DOGV núm. 7781, de 13 de mayo de 2016</p>
<p>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</p>	<p>BOE núm. 150, de 22 de junio de 2016 BORM núm. 116, de 20 de mayo de 2016</p>

<p>Ley 10/2016, de 30 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular del País Vasco</p>	<p>BOE núm. 175, de 21 de julio de 2016 BOPV núm. 129, de 7 de julio de 2016</p>
<p>Ley 10/2017, de 11 de mayo, por la que se regula la Iniciativa Legislativa Popular ante Les Corts</p>	<p>BOE núm. 149, de 23 de junio de 2017 DOGV núm. 8046, de 23 de mayo de 2017</p>
<p>Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.</p>	<p>DOGV núm. 8118, de 1 de septiembre de 2017</p>
<p>Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía</p>	<p>BOE núm. 33, de 6 de febrero de 2018 BOJA núm. 4 de 5 de enero de 2018</p>
<p>Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno</p>	<p>BOE núm. 139, de 8 de junio de 2008 BON núm. 98, de 23 de mayo de 2018</p>
<p>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</p>	<p>BOE núm. 169, de 13 de julio de 2018 BOIB núm. 77, de 23 de junio de 2018</p>
<p>Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias</p>	<p>BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018</p>

Ley 7/2018, de 5 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Cantabria	BOE núm. 13, de 15 de enero de 2019 BOCT núm. 246, de 19 de diciembre de 2018
Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos	BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018
Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra	BOE núm. 91, de 16 de abril de 2019 BON núm. 62, de 1 de abril de 2019
Ley 6/2019, de 29 de marzo, de Participación y Promoción Juvenil	BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2019 BOPA núm. 71, de 11 de abril de 2019
Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid	BOE núm. 163, de 9 de julio de 2019 BOCM núm. 94, de 22 de abril de 2019
Acuerdo 3.262/IX, de 17 de abril de 2019, de la Mesa de les Corts Valencianes, sobre actualización del Reglamento de les Corts Valencianes	DOGV núm. 8583 de 3 de julio de 2019
Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha	BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020 DOCM núm. 253, de 26 de diciembre de 2019

JURISPRUDENCIA CONSULTADA

STC 51/1984, de 25 de abril	BOE núm. 128, de 29 de mayo de 1984. ECLI:ES:TC:1984:51
ATC 942/1985, de 18 de diciembre	BAUTO 942/1985, de 18 de diciembre. ECLI:ES:TC:1985:942A
STC 165/1987, de 27 de octubre	BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 1987. ECLI:ES:TC:1987:165
STC 161/1988, de 20 de septiembre	BOE núm. 247, de 14 de octubre de 1988. ECLI:ES:TC:1988:161
STC 15/1989, de 26 de enero	BOE núm. 43, de 20 de febrero de 1989. ECLI:ES:TC:1989:15
STC 71/1989, de 20 de abril	BOE núm. 121, de 22 de mayo de 1989. ECLI:ES:TC:1989:71
ATC 428/1989, de 21 de julio	AUTO 428/1989, de 21 de julio ECLI:ES:TC:1989:428A

STC 194/1989, de 16 de noviembre	BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1989. ECLI:ES:TC:1989:194
STC 212/1993, de 28 de junio	BOE núm. 183, de 2 de agosto de 1993. ECLI:ES:TC:1993:212
STC 242/1993, de 14 de julio	BOE núm. 192, de 12 de agosto de 1993. ECLI:ES:TC:1993:242
STC 76/1994, de 14 de marzo	BOE núm. 89, de 14 de abril de 1994. ECLI:ES:TC:1994:76
STC 80/1994, de 14 de marzo	BOE núm. 89, de 14 de abril de 1994. ECLI:ES:TC:1994:80
STC 102/1995, de 26 de junio	BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995. ECLI:ES:TC:1995:102
STC 119/1995, de 17 de julio	BOE núm. 200, de 22 de agosto de 1995. ECLI:ES:TC:1995:119
STC 124/1995, de 18 de julio	BOE núm. 200, de 22 de agosto de 1995. ECLI:ES:TC:1995:124
STC 61/1997, de 20 de marzo	BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997. ECLI:ES:TC:1997:61

STC 50/1999, de 6 de abril	BOE núm. 100, de 27 de abril de 1999. ECLI:ES:TC:1999:50
STS 928/2002, de 12 de febrero	
STC 40/2003, de 27 de febrero	BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2003 ECLI:ES:TC:2003:40
STC 12/2008, de 29 de enero	BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2008 ECLI:ES:TC:2008:12
STC 103/2008 de 11 de septiembre	BOE núm. 245, de 10 de octubre de 2008. ECLI:ES:TC:2008:103
STC 19/2015, de 16 de febrero	BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015 ECLI:ES:TC:2015:19
STC 31/2015, de 25 de febrero	BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015 ECLI:ES:TC:2015:31
STC 226/2016, de 22 de diciembre	BOE núm. 23, de 27 de enero de 2017 ECLI:ES:TC:2016:226
STC 51/2017, de 10 de mayo	BOE núm. 142, de 15 de junio de 2017 ECLI:ES:TC:2017:51
STC 91/2017, de 6 de julio	BOE núm. 191, de 11 de agosto de 2017. ECLI:ES:TC:2017:91
STC 55/2018, de 24 de mayo	BOE núm. 151, de 22 de junio de 2018. ECLI:ES:TC:2018:55

JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT (Valencia, 1986) es Licenciado en Derecho por la Universidad CEU Cardenal Herrera (2009) y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat de València (2014), siendo premio extraordinario de licenciatura. Es, además, Doctor en Derecho por la Universitat de València (2019), habiendo obtenido la máxima calificación en su tesis doctoral (sobresaliente cum laude y mención internacional).

Su investigación se centra en el ámbito de la innovación democrática y la modernización de las políticas públicas mediante la participación ciudadana y con los instrumentos de la era digital. Sobre ello, ha desarrollado períodos de investigación en Universidades italianas como la Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" y la Università degli Studi di Palermo. Es profesor del Máster en Derechos Humanos, Paz y Desarrollo Sostenible (UV), del Título propio Gobernanza y Participación Ciudadana (ULPGC) y del Diploma de Especialización en Gestión y Preservación de documentos electrónicos (UV).



9 788489 684478

