

ano 16 - n. 66 | outubro/dezembro - 2016
Belo Horizonte | p. 1-290 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v16i66
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

INSTITUTO DE DIREITO
**ROMEU FELIPE
BACELLAR**

© 2016 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2016, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política?*

New trends in citizen participation in Spain: are they socializing governance or are they socializing political responsibility?

Silvia Carmona Garias**

Universitat Rovira i Virgili (España)

silvia.carmona@urv.cat

Recebido/Received: 11.10.2016 / October 11th, 2016

Aprovado/Approved: 30.10.2016 /October 30th, 2016

Resumen: El paradigma del gobierno abierto está teniendo un notable impacto en las estrategias de diferentes países a nivel internacional. Muchos gobiernos se han comprometido a desarrollar sus principios esenciales: transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración. Experiencias recientes muestran una gran actividad en el diseño de medidas orientadas a los mismos, no obstante, si nos centramos en la participación ciudadana, los últimos mecanismos que han tenido mayor repercusión mediática no acaban de comulgar realmente con el espíritu original del gobierno abierto. En este trabajo se van a compartir algunas reflexiones entorno a sus implicaciones, y para ello se explora la evolución de la participación ciudadana en España, partiendo de un contexto normativo muy deficiente junto con una interpretación constitucional muy restrictiva, para llegar al momento actual en el que se muestran signos de innovación en este ámbito, en especial desde el punto de vista autonómico, pero aún anclados en lógicas desgastadas de democracia representativa, y a pesar de grandilocuentes compromisos en materia

Como citar este artículo/*How to cite this article:* CARMONA GARIAS, Silvia. Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 29-60, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.362.

* Este trabajo ha sido realizado dentro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili "Territori, Ciutadania i Sostenibilitat", reconocido y financiado como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya (referencia 2014-SGR.294).

** Profesora contratada de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctoranda en Derecho Administrativo por la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona.

de gobierno abierto no parece que se estén realizando grandes esfuerzos por colocar al ciudadano en el centro de la gestión pública y la toma de decisiones institucionales, reduciendo las asimetrías de poder entre ciudadanos y poderes públicos.

Palabras clave: Participación ciudadana. Democracia. Gobierno abierto. Gestión pública. Confianza.

Abstract: The paradigm of open government is having a significant impact on the strategies of different countries internationally. Many governments have committed to developing its core principles: transparency, accountability, participation and collaboration. Recent experiences show great activity in the design of measures aimed at them, however, if we focus on citizen participation, recent mechanisms that have achieved more media coverage do not agree with the original spirit of open government. In this paper we are going to share some reflections on their implications, and with this purpose, we will explore the evolution of citizen participation in Spain, from a regulatory context very unsatisfactory with a very restrictive constitutional interpretation, to reach the current moment when signs of innovation are shown in this area, especially from the point of regional view, but still anchored in worn logicals of representative democracy, despite grandiloquent commitments on open government, they do not seem to be making great efforts to place the citizen at the center of governance and institutional decision-making, reducing the asymmetries of power between citizens and public authorities.

Keywords: Citizen participation. Democracy. Open government. Public management. Trust.

Sumario: **1** Contexto de emergencia participativa – **2** Escenario normativo de la participación ciudadana en España – **3** Nuevas tendencias en la morfología participativa – **4** Consideraciones finales – Referencias

1 Contexto de emergencia participativa

La cuestión de la participación ciudadana en el ámbito político y en la gestión pública ha recobrado una gran importancia en las últimas décadas. El escenario de crisis institucional y desconfianza ciudadana se ha traducido en un cuestionamiento del sistema representativo, a lo que también ha contribuido enormemente el impacto de Internet, el desarrollo tecnológico, económico y sociocultural, especialmente por los nuevos valores que promueve y están transformando la sociedad. Un escenario que se caracteriza por nuevos actores políticos, exigencia de un cambio en las relaciones de poder, así como un cambio en la arena política por cuestionar el sistema político tradicional mediante el surgimiento de nuevas formaciones políticas que tratan de mostrar una ruptura con las inercias del pasado. El fortalecimiento de los partidos políticos, signo que antaño se identificaba con la consolidación democrática, es la causa principal de que el sistema representativo se haya agotado y debilitado en su diseño actual. Hay desencanto, disminución de votantes y se constata una sensación de lejanía entre la ciudadanía y los poderes públicos.

Con la finalidad de solventar estos problemas, continuamente van apareciendo innovaciones relativas a la modernización y democratización de las Administraciones, que intentan contribuir al fortalecimiento de las democracias representativas. Una de las mayores innovaciones que ha cobrado inusitada fuerza en los programas de gobierno y en las agendas políticas en todo el mundo, si bien no la única alternativa

existente, se vincula a la puesta en marcha de estrategias democratizadoras del sistema ligadas al concepto de gobierno abierto. Nos mostramos de acuerdo con la parte de la doctrina que considera que en el gobierno abierto está la clave evolutiva y cualitativa de la democracia, lo que muy suspicazmente se ha denominado por algunos autores como “la irreversibilidad del darwinismo democrático”¹ al entender que una vez iniciado este imparable proceso en el que la Administración y el Gobierno deberán ceder ante un nuevo poder sociotecnológico, la ciudadanía no consentirá una vuelta atrás.

La cuestión del gobierno abierto supone un tema al que nos podemos aproximar desde perspectivas prácticamente ilimitadas, pero si nos fijamos en lo tocante a la participación ciudadana como pilar de este paradigma, se centra en la toma de decisiones públicas, que sean resultado de la colaboración entre poderes públicos y sociedad desde sus más tempranas fases, y no cuando el diseño esté aprobado y sólo se requiera el refrendo ciudadano. Quienes están comprometidos con este fenómeno tratan de orientar la actuación pública hacia una responsabilidad compartida o colectiva, propia de la democracia participativa o deliberativa, dejando atrás la responsabilidad delegada que caracteriza a la democracia representativa. Es lo que en el ámbito internacional se conoce como *empowerment* o empoderamiento, que Pastor Sellar² define como una estrategia destinada a establecer relaciones en red con capacidad de potenciar competencias y habilidades entre los participantes para que trabajen juntos por un objetivo común –generando capital social–, y transferirles responsabilidades y poder, mejorando la confianza y expectativas de beneficio mutuo. Supone una revitalización del sistema democrático cuyo impulso inicial en España se debió principalmente a las Comunidades Autónomas, pues se apreció, sobre todo, en los distintos Estatutos de Autonomía de segunda generación. Esto llevó a parte de la doctrina a denominar este fenómeno como regeneración democrática estatutaria,³ que ha permitido el desarrollo posterior de distintas prácticas y textos normativos cuyo núcleo esencial consiste en profundizar en la democracia participativa.

Que el mayor impulso se haya llevado a cabo en núcleos autonómicos y locales nos lleva a pensar que para que la participación ciudadana sea posible, es altamente recomendable la descentralización del poder, pues cuanto más pequeño sea el ámbito en cuestión, más sencilla, eficaz y eficiente será la participación, pero esta

¹ ALMONACID LAMELAS, Víctor; CHAVELI DONET, Eduard Antoni; CANTOS SALA, Salma.; SANCLIMENT CASADEJÚS, Xavier. El gobierno abierto como un nuevo hito en la evolución del Estado Social y Democrático de Derecho. *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, España, núm. 166, noviembre 2014.

² PASTOR SELLER, Enrique. La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. *Revistas – Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, Universidad de Alicante. Escuela Universitaria de Trabajo Social, España, núm. 12, 2004, p. 114-115.

³ TUR AUSINA, Rosario. Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias. En: GARRIDO MAYOL, Vicente (Coord.). *La solidaridad en el Estado Autónomico*. Ed. Fundación Profesor Manuel Broseta, España, 2012, p. 138.

descentralización comporta indefectiblemente la representación, una representación adecuada, motivo por el que no se defiende en el presente estudio que la democracia participativa deba sustituir a la representativa, totalmente imprescindible en el contexto actual de transición de valores en la sociedad. Lo que se propugna es que ambos tipos de democracia sean complementarios, y se utilicen efectivamente instrumentos participativos propios de cada una de estas categorías de forma indistinta para avanzar en el camino de la calidad democrática.

Ahora bien, a propósito de la representación, esta nueva ola de regeneración democrática, con ejemplos emblemáticos de los cambios que está experimentando nuestra sociedad como las diferentes consultas ciudadanas sobre materias cuya competencia parece ser muy disputada entre Estado y Comunidades Autónomas, pone de manifiesto que la legitimidad de los representantes no es suficiente para tomar decisiones.

Puede apreciarse que en el clima actual, partiendo de la premisa aparentemente incuestionada de que el ciudadano medio está más cultivado que al inicio de nuestra democracia, se requiere reforzar el mandato representativo otorgando protagonismo al papel ciudadano de forma constante para cuestiones sensibles y relevantes del espacio público. Una legitimación extra que sólo se consigue a través de mecanismos de participación ciudadana que tiendan a una democracia participativa o social. Hecho que evidencia que el sistema de legitimidad de nuestra democracia representativa está agotado, no es suficiente para la ciudadanía actual, y requiere del complemento ciudadano en la toma de decisiones públicas y políticas que afecten al interés general. En palabras de Nino⁴, debe entenderse la representación como un mal necesario, “como una delegación para continuar la discusión a partir del punto alcanzado por los electores”, teniendo en cuenta que “algunas veces puede ser necesario revocar el mandato de los representantes de modo que la gente común pueda discutir los asuntos públicos en forma directa y decidir por sí mismo qué es lo que debería hacerse”. Para él, la democracia directa “debe ser obligatoria siempre que sea posible”.

Evidentemente, no se trata de asegurar un activismo político permanente por parte de los ciudadanos, no se busca el modelo de ciudadano rousseauiano, porque la politización integral del ciudadano sería inviable. No se puede suprimir la esfera privada de la sociedad en pro de la esfera pública, de lo que se trata realmente es de garantizar que todos los ciudadanos tengan una oportunidad igual de participar cuando así lo deseen. En ese sentido, la participación e inclusión ciudadanas se erigen como una dimensión determinante para evaluar el grado de democratización de un determinado régimen.

⁴ NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Ed. Gedisa (Barcelona), 1997, p. 184-205.

Cuestión que se relaciona con la concepción bobbiiana de democracia social. Para este autor, la democracia política tenía ciertos límites, y ampliar su democratización pasa necesariamente por tomar la dirección hacia una democracia social. En sus propias palabras

si se puede hablar hoy de un proceso de democratización, este no consiste tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora se había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política [...], al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica.⁵

Así, como bien apunta Martí,

no se trata de eliminar las estructuras representativas, ni de impedir que dichas estructuras puedan también deliberar, pero sí de abrir nuevos espacios complementarios de participación y, sobre todo, de cambiar la concepción de la representación abandonando la tesis de la independencia casi absoluta hacia un modelo en el que los representantes deben someterse a las instrucciones y juicios de sus representados, y les deben rendir cuentas y tener responsabilidad por su acción representativa.⁶

No obstante, hay un déficit de protagonismo deliberativo del ciudadano. No se está haciendo una interpretación adecuada del gobierno abierto, pues se ha seguido manteniendo un enfoque tradicional en la promoción de la participación ciudadana, y como consecuencia ésta no ha resultado efectiva,⁷ ni sus potenciales han sido totalmente desplegados.

El papel de los ciudadanos en el sistema actual es muy limitado, y el gobierno parece considerar irrelevante la creciente apatía política unida a los emergentes movimientos sociales reivindicativos de una regeneración democrática. Aunque a nivel internacional pueden encontrarse prácticas ejemplificativas de integración del ciudadano en el sistema como actor protagonista, lo cierto es que el contexto jurídicopolítico español en el que se encuentra la participación ciudadana, se halla amparado en una normativa fútil y trivial, que esconde la ausencia de una voluntad política real de apostar en este sentido.

⁵ BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, 2000 (México), p. 63.

⁶ MARTÍ, José Luís. *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*. Ed. Marcial Pons (Madrid), 2006, p. 242.

⁷ RAMOS, José María; REYES, Marcela. Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Revista Espiral*: Universidad de Guadalajara, México, septiembre-diciembre, vol. XII, núm. 34, 2005.

El surgimiento de una gran batería de experiencias participativas es síntoma del contexto de emergencia participativa en el que nos encontramos, ahora bien, como se verá, se requieren innovaciones para dejar atrás estructuras impregnadas de la desgastada democracia representativa, construyendo mecanismos correctores capaces de transformar la arquitectura institucional en un modelo relacional, abierto y colaborativo.

2 Escenario normativo de la participación ciudadana en España

Para analizar hacia donde se dirige la acción pública española actualmente en el ámbito de la participación ciudadana es necesario observar el marco jurídico preexistente, teniendo en cuenta que se trata de un Estado descentralizado con una cierta garantía de la autonomía local de todas sus regiones, que les permite legislar sobre materias de su competencia. Si nos centramos en el ámbito estatal y autonómico, veremos que nos encontramos en un escenario normativo heterogéneo. Un análisis exhaustivo de toda esta normativa sectorial supera las posibilidades de este trabajo, sin embargo, se ha considerado oportuno comentar, ni que sea brevemente, los principales mecanismos de participación ciudadana que consagra la Constitución española y la normativa estatal que la desarrolla, así como las estrategias que se han venido siguiendo por las diferentes Comunidades Autónomas en su trabajo por mejorar sus políticas participativas.

2.1 Qué se entiende por participación ciudadana

La participación puede concebirse de distintos modos. Como un compromiso cívico, como una contribución al logro de más democracia, como un instrumento administrativo de mejora de los servicios o como refuerzo de la cohesión social.

Se trata de un concepto cuyo contenido puede definirse de formas muy diferentes en función del enfoque o planteamiento ideológico del que se parta. Hay un amplio abanico que va desde la participación formal, consistente en ejercer el derecho al voto cada cuatro años, y en recibir informaciones de las actuaciones administrativas, hasta la participación como conflicto entre los planteamientos ciudadanos y el poder instituido a nivel político, económico y cultural.⁸

No está de más apuntar aquí que algunos autores realizan una distinción entre los conceptos derivados de la participación ciudadana, como la participación administrativa y la participación política, limitando este último al acto electoral. Una teoría que se deriva de la restrictiva interpretación constitucional que realiza el Tribunal

⁸ BÁÑEZ TELLO, Tomasa. Participación ciudadana, sociedad civil y juventud. *Acciones e investigaciones sociales*, España, núm. 9, 1999, p. 103.

Constitucional en el momento de deslindar la democracia política de la democracia participativa.⁹ Sin embargo, y apartándonos de la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, atendiendo al contexto actual entendemos aquí que la participación política, único derecho de participación ciudadana con rango fundamental, no puede reducirse a la participación electoral,¹⁰ y por ende, a la democracia representativa, sino que debe entenderse como aquella participación relativa a todo tipo de acción política, aunque no esté relacionada con el momento electoral, bastando para su consideración como tal que esté encaminada a influir en las decisiones o acciones de los representantes políticos. Por lo tanto, también se incluiría la participación administrativa, puesto que muchas de las decisiones de gestión pública, a cualquier nivel administrativo, requieren de la participación ciudadana, y esto supone influir en las decisiones y acciones de los representantes, piénsese por ejemplo en las modificaciones discrecionales de los planes generales de ordenación urbana municipales, decisiones políticas en sede administrativa que deben poner en práctica técnicas participativas, como el sometimiento a información pública, permitiendo las alegaciones de los administrados en lo que debe considerarse una participación político-administrativa.¹¹

Así las cosas, si se quiere definir a la participación ciudadana de forma amplia, puede hacerse como el derecho de grupos y personas a incidir en el espacio público tanto estatal como no estatal, siendo un ingrediente fundamental para la innovación y el fortalecimiento democrático y la construcción de gobernanza.¹²

⁹ La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha acotado las formas participativas que deben incluirse en el derecho fundamental del artículo 23 CE al referéndum, la iniciativa legislativa popular y el concejo abierto, por lo que parece más proclive al desarrollo legislativo de otras figuras de democracia participativa en lugar de entenderlas incluidas en el redactado de la Constitución, excluyéndolas en consecuencia del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 CE. Así se desprende de las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º) y 31/2010, de 28 de junio (FJ 69º). Para el Tribunal, todas las vías de participación que se aparten de estos mecanismos no se consideran manifestaciones del derecho de participación del 23.1 CE, “pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades – representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos [...] se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 4º).

¹⁰ Como se desprende de la STC 51/1984, de 25 de abril, en su FJ 2º cuando afirma que la participación en los asuntos públicos a que se refiere el artículo 23 debe entenderse como “la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución, 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 art. 137 de la Constitución”.

¹¹ En sentido similar se manifiesta Pérez Moreno, cuando, partiendo de las consideraciones de Santamaría Pastor en sus *Comentarios a la Constitución*, afirma que “el artículo 23 no puede reducirse al campo de la participación política. Sería redundante (art. 6) e incongruente (las expresiones «asuntos públicos» y «directamente» apuntan a la amplitud de la participación) una reducción del derecho fundamental que consagra a tan sólo la actuación política. Su amplia fórmula hay que entenderla en concordancia con el artículo 9.2. Si bien el desarrollo de la participación administrativa en el resto de la Constitución esté menos consumado”. En PÉREZ MORENO, Alfonso. La crisis de la participación administrativa. *Revista de Administración Pública*, España, núm. 119, mayo-agosto 1989, p. 107.

¹² VERGARA-LOPE TRISTÁN, Samana; HEVIA DE LA JARA, Felipe José. Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*: Universidad Nacional Autónoma de México, México, Año LVII, núm. 215, mayo-agosto, 2012, p. 36.

En este sentido, se puede entender la participación como una estrategia que fomenta la interacción entre actores sociales representantes de las organizaciones comunitarias y de las diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para, conjuntamente, analizar los problemas y necesidades de la población y planificar, llevar a cabo y evaluar las políticas, los planes y programas para su resolución.¹³

Ahora bien, una definición amplia puede resultar poco operativa al subsumir dentro de un mismo concepto los diferentes tipos de participación (colectiva, individual, directa, semi-directa, indirecta...). Supone identificar como iguales formas de participación que son, en esencia, diferentes. Difícilmente se podrá captar en su complejidad el comportamiento electoral, la participación en asociaciones voluntarias o las acciones de protesta, si se trata de explicar como pertenecientes a una misma categoría de fenómenos. Por lo que, lo más acertado será optar por un concepto restringido que permita distinguir entre diferentes tipos de participación, y sea más claro y preciso para su real ejercicio. En esta línea, la participación ciudadana puede definirse como una acción, un conjunto de actividades, que los individuos llevan a cabo para intervenir en la gestión de los asuntos públicos,¹⁴ no sólo para ser escuchados sino para ser tenidos en cuenta. De tal modo, que los instrumentos que realmente clasificaremos como de participación ciudadana serán aquellos que tengan la verdadera intención de compartir el poder político y administrativo con los ciudadanos, los que pretenden algún grado de corresponsabilización, y no aquellos que busquen únicamente optimizar los recursos en base a criterios economicistas, tampoco los que permitan que los ciudadanos se expresen pero sin tener en cuenta sus intervenciones, ni aquellos que se alejen de la defensa del interés general o de la intención de influir en una decisión pública, o, en el peor de los casos, los que tengan fines exclusivamente simbólicos o propagandísticos.

Lo resume muy acertadamente Castel Gayán¹⁵ al afirmar que

la capacidad decisional se convierte así en el elemento de distinción. Por tanto, el objetivo no es ni debería ser, ni mucho menos, abrir un nuevo escenario que provoque el resurgimiento del debate clásico entre democracia representativa y democracia directa; se trata de construir nuevos espacios que, como complemento al sistema representativo, permitan generar una interacción entre poderes públicos y ciudadanía que implique a ésta en mayor medida en los asuntos públicos.

¹³ HARO ENCINAS, Jesús Armando. *La rosa custodiada: participación ciudadana y gestión pública en Reus, 1999-2003*. Tarragona, 2005. Tesis Doctoral Universitat Rovira i Virgili, España, p. 56.

¹⁴ GADEA MONTESINOS, Elena. Las mesas de solidaridad. Un estudio de caso sobre la participación ciudadana en el ámbito local. *Quaderns de ciències socials*: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Valencia, España, núm. 12, 2005, p. 15.

¹⁵ CASTEL GAYÁN, Sergio. El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa. *Revista Vasca de Administración Pública*, España, núm. 99-100, 2014, p. 854.

Sea como fuere, debe concebirse a la participación ciudadana como el enfoque en el cual el público ciudadano deja de ser un objeto destinatario de la acción de gobierno para convertirse en un sujeto activo, que interviene en el planteamiento y solución de los problemas sociales.¹⁶

2.2 Panorámica del marco jurídico de la participación

Existen en el ordenamiento español un gran número de normas y preceptos que aluden tanto genéricamente como de forma más precisa, y tanto directa como indirectamente a la participación ciudadana. No obstante, es necesario diferenciar el plano normativo del plano real, pues a pesar de su existencia, la regulación de la participación ciudadana a nivel estatal dista de satisfacer las necesidades ciudadanas que se han puesto de manifiesto anteriormente. No es lo suficientemente flexible ni dinámica para dar cabida a los cambios en las formas de participación. En palabras de Ruiz-Rico Ruiz,¹⁷ “el estancamiento del derecho a la participación directa en los asuntos públicos responde a una interpretación del artículo 23 CE por el Tribunal Constitucional, inamovible durante las tres últimas décadas. Desde esta doctrina constitucional, la participación representativa ha eclipsado prácticamente la participación ciudadana”.

Esta consideración estatal de residualidad de los mecanismos participativos de democracia directa, priorizando en todo caso la democracia representativa, ha motivado que en el ámbito autonómico se hayan ido incorporando progresivamente nuevos cauces colaborativos para dar respuesta a las reclamaciones ciudadanas visibles gracias al ejercicio de los derechos de reunión, manifestación o libertad de expresión,¹⁸ adoptando la consideración constitucional de la participación como principio rector de políticas públicas que se deriva del 9.2 CE. Los distintos Estatutos de Autonomía de segunda generación, así como otras normas y prácticas en la esfera autonómica, ponen de manifiesto el interés de los legisladores autonómicos por regenerar el sistema democrático en sus territorios, facilitando y promoviendo la participación ciudadana mediante el reconocimiento de nuevos derechos exigibles frente a sus instituciones públicas.

¹⁶ RAMOS, José María; REYES, Marcela. Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Revista Espiral*: Universidad de Guadalajara, México, septiembre-diciembre, vol. XII, núm. 34, 2005.

¹⁷ RUIZ-RICO RUIZ, Catalina. Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*: Universidad de Almería – Edificio Departamental de Ciencias Jurídicas, España, vol. 6, núm. 1, 2014, p. 15.

¹⁸ De nuevo restringidos con medidas estatales como la reciente aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que, entre otras cuestiones, elimina la intervención judicial en faltas que hasta ahora se incluían en el Código Penal, y pasan a ser multas administrativas; fortalece el valor probatorio de la denuncias de los agentes de las Fuerzas de Seguridad del Estado; además de incluir nuevas faltas leves con una definición vaga, ambigua e imprecisa, castigadas con multas económicas claramente desproporcionadas.

2.2.1 Una mirada de la regulación a nivel estatal

El legislador estatal, a diferencia del autonómico, no ha profundizado en la regulación sobre participación ciudadana. En el ordenamiento constitucional español la participación se configura y reconoce como un derecho fundamental. Así se refleja en el Título Preliminar de la CE, cuyo artículo 9.2 recoge el mandato a los poderes públicos para que promuevan la participación de los individuos y de los grupos en la vida económica, política, social y cultural. La ubicación de este mandato pone de manifiesto la importancia que el constituyente otorga a las instituciones participativas, pues este título está dotado de un singular régimen de garantías, y confiere al principio de participación una singular eficacia hermenéutica.¹⁹

Como concreción de ese principio, el artículo 23 de la misma norma fundamental da un paso más, dotando a la participación de la dimensión subjetiva y la eficacia propia de los derechos fundamentales. En este precepto se reconoce a todos los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes. No obstante, como ya se ha avanzado, se trata de un artículo cuya interpretación el Tribunal Constitucional ha restringido como derecho fundamental a las formas de participación política,²⁰ y no a todas las formas de participación en los procesos decisionales de los poderes públicos y la estructura del Estado a los que se hace mención en el texto constitucional, como en el ámbito educativo (27.5 CE), empresarial (129.2 CE), o al colectivo de los consumidores (51.2 CE).

Al margen de este inciso, se reconocen y regulan los derechos de reunión, asociación, manifestación y huelga, así como las consultas a través de referéndum y las iniciativas legislativas populares. Se establecen también mecanismos para elegir a los representantes públicos en la Administración local, autonómica, estatal y europea. Manifestándose también en el ejercicio activo de la libre expresión y del debate público, y en el grado de confianza o reconocimiento de las instituciones políticas.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional,²¹ así como la mayor parte de la doctrina,²² han tenido ocasión de manifestarse acerca de que nuestra Constitución se fundamenta en la democracia representativa, tanto por el papel esencial y

¹⁹ PÉREZ ALBERDI, María Reyes. Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía). *Revista de Derecho Político*: Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, núm. 73, 2008, p. 185.

²⁰ En ese sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en su Sentencia 51/1984, de 25 de abril, FJ 2º.

²¹ Así, por ejemplo: STC 10/1983, de 21 de febrero (FJ 3º), la STC 76/1994, de 14 de marzo (FJ 3º), la STC 119/1995, de 17 de julio (FJ 3º), la STC 103/2008, de 11 septiembre (FJ 2º), o la STC 31/2015, de 25 de febrero (FJ 3º).

²² *Vid.* EXPÓSITO, Enriqueta. Participación ciudadana en el ámbito local, un análisis desde la perspectiva normativa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración pública: Instituto Aragonés de Administración Pública, España, 2013, p. 365.

protagonista que se otorga a los partidos políticos como “instrumento fundamental para la participación política”, como por el reconocimiento más que restringido de mecanismos de democracia directa, cuyo papel se reduce a mero accesorio o complemento del sistema de participación representativa.

Así, más allá del voto electoral cada cuatro años, el modelo constitucional opta tan sólo por tres instrumentos que, a pesar de haberse considerado con frecuencia como pertenecientes a la categoría de democracia directa, se adecúan más a la clasificación de semidirecta por la intervención institucional en la decisión final, sin que se vislumbre, a la luz de la jurisprudencia, la posibilidad de actualizar estos sistemas atendiendo a las nuevas exigencias sociales.²³ Como decíamos, estos instrumentos son tres:²⁴ el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición. Si bien su escasa utilización queda relegada a una posición marginal por su complejidad y frustrados resultados.

En primer lugar, si atendemos a la figura del referéndum,²⁵ alejada de la democracia deliberativa o social por cuanto los ciudadanos no tienen por qué deliberar ni reunirse para tomar una decisión, cabe decir que, como bien afirma Escudero Alday,²⁶ la Constitución “opta por una regulación restrictiva de la figura del referéndum, entendido tradicionalmente como el instrumento que permite al pueblo ejercer directamente la soberanía en aquellos asuntos en los que sea consultado”. De hecho, el único referéndum vinculante que se reconoce es aquel relativo a la reforma del llamado “núcleo duro” de la norma suprema,²⁷ así como de los Estatutos

²³ Criterio que comparte Martín Núñez en MARTÍN NÚÑEZ, Esther. 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*: Ed. Unoesc, Brasil, v. 14, núm. 3, 2013, p. 116.

²⁴ El texto constitucional también establece otro mecanismo, realmente de democracia directa, pero al ser una figura prácticamente anecdótica se ha obviado su análisis individualizado. Sólo este mecanismo, contemplado en el artículo 140 CE, permite un gobierno directo como alternativa al gobierno representativo, pero exclusivamente en municipios de muy reducida dimensión (menos de 100 habitantes), por lo que su existencia en la realidad se limita aproximadamente a un 12% de los municipios españoles.

²⁵ Así, la Constitución prevé cinco tipos de referendums: dos de ámbito estatal, los de reforma constitucional (artículos 167 y 168 CE), y el referéndum consultivo (artículo 92 CE); y tres de ámbito autonómico, los que se vinculan al proceso autonómico (artículos 151.1 y Disposición Transitoria 2ª CE), y los referendums estatutarios, relativos a la aprobación o modificación de los Estatutos de Autonomía (artículos 151.1 y 152.2 CE). Además, de una modalidad singular relativa a la modificación territorial de Navarra, incluida en la Disposición Transitoria 4ª CE, prevista para ratificar la incorporación, así como la separación (Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra), de la Comunidad Foral de Navarra al régimen autonómico vasco. La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, por la que se regulan las distintas modalidades de referéndum, es la norma que desarrolla esta regulación, y articula su ejercicio a través de los partidos políticos. Además, esta ley establece el referéndum consultivo autonómico, pero excluye de su regulación al referéndum municipal, sujeto a la legislación local. De modo que, en el ámbito local existe una gran disparidad normativa respecto del referéndum. No obstante, si atendemos al artículo 71 LBRL se requiere la autorización estatal para la puesta en práctica municipal de esta figura.

²⁶ ESCUDERO ALDAY, Rafael. Democracia, ma non troppo: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 116, 2011/12, p. 47.

²⁷ Revisión total de la Constitución, o parcial que afecte a su título preliminar, derechos fundamentales o monarquía. La modificación de estas materias requiere la aprobación por mayoría de dos tercios de las dos cámaras, su inmediata disolución, la ratificación de la reforma por las nuevas cámaras, su aprobación por dos

de Autonomía de las regiones históricas de Cataluña, Euskadi y Galicia, además de Andalucía (artículo 168 CE). Ahora bien, como apunta este mismo autor, es posible utilizar subterfugios legales para evitar el uso de este mecanismo. Así, para la reforma constitucional del artículo 135 se perpetró un “auténtico fraude constitucional, consistente en introducir en la parte del texto cuya reforma no requiere referéndum una materia que es propia del núcleo duro de la Constitución y que, por tanto, exigiría tal ratificación ciudadana”.²⁸ De todos modos, insistimos en que no se trata de un mecanismo de democracia directa, sino que debe considerarse un instrumento más de la democracia representativa. Para empezar, la definición de la pregunta viene impuesta desde los poderes públicos, como ya se ha visto, en los casos en que es obligatorio su uso se puede encontrar el camino para evitarlo, el resultado final no es vinculante, y no puede haber iniciativa ciudadana para su puesta en marcha, limitaciones que sitúan a este instrumento en la categoría de la democracia representativa, a pesar del criterio seguido por la jurisprudencia constitucional.

Por otro lado, la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE), definida habitualmente como el único mecanismo de participación ciudadana directa, faculta a los ciudadanos para iniciar el procedimiento de elaboración de las leyes,²⁹ pero a pesar de eso, su utilización no es nada fácil y se limita a una simple facultad de propuesta sin que sea vinculante, lo que, de nuevo, la acerca más a la consideración de mecanismo de democracia semidirecta.³⁰ Permite introducir una proposición de ley en el Congreso, una vez conseguido el número mínimo de firmas establecido por el reglamento (500.000 firmas³¹); si bien no se pueden abordar cuestiones referidas a la ley electoral, a las leyes orgánicas, a la hacienda pública o a cuestiones internacionales. Lo que limita las propuestas ciudadanas que se refieran a materias política, social o económicamente más sensibles.

tercios de las dos cámaras y la ratificación ciudadana mediante referéndum. Para la reforma del resto del texto constitucional es suficiente con la aprobación de las Cortes, aunque puede someterse a referéndum ciudadano si lo exige un 10% de los diputados o senadores (artículo 167 CE).

²⁸ ESCUDERO ALDAY, Rafael. Democracia, ma non troppo: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 116, 2011/12, p. 52

²⁹ A nivel autonómico, destaca especialmente la previsión del derecho de iniciativa reglamentaria (por ejemplo en Navarra y Extremadura), en tanto que, como bien apuntan Ruiz-Rico Ruiz y Castel Gayán, respecto de los reglamentos “la complejidad y los tecnicismos propios de la sociedad moderna justifican (...) que su elaboración se guíe por los principios de participación”, en RUIZ-RICO RUIZ, Catalina; CASTEL GAYÁN, Sergio. El Derecho Autonómico de Participación Ciudadana: Un Enfoque Constitucional y su Desarrollo Legislativo. *Revista de Estudios Jurídicos*: Universidad de Jaén, España, núm. 13, 2013, p. 28-29.

³⁰ La mayor parte de las Comunidades Autónomas han desarrollado legislativamente la iniciativa legislativa popular sin apartarse de la regulación contenida en la LO 3/1984 que desarrolla el artículo 87.3 CE. Es el caso de Asturias, Murcia, Aragón, Navarra, Castilla la Mancha, La Rioja, Cantabria, Extremadura, Madrid, el País Vasco, Canarias, Galicia, Andalucía, las Islas Baleares, en las Islas Baleares, Valencia, Castilla y León, y Cataluña.

³¹ Cantidad excesiva, y por ende, disuasoria, si se compara con otros países, como Italia donde sólo se exigen 50.000 firmas a pesar de que la población aproximada supera a la española en 12 millones.

Aunque teóricamente puede impulsarla cualquier ciudadano, los obstáculos y requisitos que se exigen en la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, hacen que, en la práctica, sólo una fuerte organización social pueda desarrollarla. Además, el proceso es complejo,³² habitualmente la propuesta no es aceptada a trámite una vez presentada, y en caso de que sí lo sea, no es vinculante, por lo que el Congreso puede rechazarla.³³

Se debe recordar aquí que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y de su posterior Reglamento núm. 211/2011 en febrero de 2012, supuso la creación de la Iniciativa Ciudadana Europea, en virtud del artículo 11.4 del Tratado, aplicable en España. Este artículo se encuentra ubicado en el Título II que recoge las disposiciones sobre los principios democráticos, en lugar de estar en el Título III relativo a las disposiciones sobre las instituciones, lo que da a entender la importancia que el legislador europeo otorga a esta figura como orientadora de su actividad legislativa. Una norma que autores como Cotino Hueso³⁴ califican de “revolucionaria” por cuanto su diseño se basa en su funcionamiento esencialmente a través de internet, a diferencia de la mayoría de normas en las que el plano electrónico es algo secundario.

Las buenas intenciones con que se dio forma a este mecanismo considerado de democracia directa –aunque, de nuevo, realmente debería considerarse de democracia semidirecta por razones que se expondrán a continuación–, a pesar de su no concepción como derecho subjetivo, responde perfectamente a la idea de buena

³² La propuesta de iniciativa legislativa popular se registra en la mesa del Congreso; el departamento jurídico la analiza, y si da su consentimiento, se traslada al Senado; a continuación se envía de nuevo al Congreso, que lo tramitará a la Junta Electoral Central. Una vez aceptada y publicada en el Boletín Oficial del Estado, la Junta deberá supervisar y autorizar el diseño de los pliegos en que se recogen las firmas, que deben cumplir unos criterios determinados. Una vez aceptado el diseño de pliegos, se llevan a la imprenta para hacer las copias que los promotores consideren oportunas, y se entregan de nuevo a la Junta para que selle los folios. A partir de este momento se inicia la recogida de firmas. El plazo de 9 meses empieza a contar desde que la Junta Electoral Central aprueba los pliegos y lo comunica por escrito al grupo promotor. Finalmente, el resultado no es vinculante, y el Congreso sólo está obligado a debatir la propuesta.

³³ Un ejemplo reciente de lo complejo de este mecanismo deriva de la problemática del sobreendeudamiento de familias españolas tras la crisis inmobiliaria. Se llevó a cabo el proceso legalmente establecido, con la recogida de cerca de 1.500.000 firmas para regular la dación en pago retroactiva, paralizar los desahucios y promover el alquiler social. De modo que este instrumento también sirve para llamar la atención por parte de los ciudadanos sobre la inacción de los gobernantes en un determinado asunto. No obstante, en el ejemplo que se está tratando, el gobierno del Partido Popular, que contaba con mayoría absoluta en el Congreso, se había negado a admitir a trámite la iniciativa, argumentando que ya se estaba tramitando una ley sobre el mismo objeto, sin embargo, en el último momento cambió de criterio y decidió respaldarla para, finalmente, fusionar los textos del proyecto de ley del Gobierno y de la iniciativa legislativa popular. Motivo que llevó a las entidades promotoras de la iniciativa a su retirada por considerar que el Partido Popular había desvirtuado la propuesta ciudadana impulsando unilateralmente su propio texto, desdibujando totalmente la iniciativa legislativa popular. Todos estos factores acaban por dificultar un uso más habitual de este instrumento.

³⁴ COTINO HUESO, Lorenzo. *Novedades en la regulación de la transparencia y la participación a través de los medios electrónicos y telemáticos*. Escrito realizado en el marco del Proyecto MICNIN, “Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites”, y del Proyecto MINECO “Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0 – Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos, 2012, accesible online a través del siguiente enlace: <http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_lorenzo_cotino.pdf>, último acceso en: fecha: 09 oct. 2013 , p. 12.

administración, en tanto que al permitir que un millón de ciudadanos puedan dirigirse directamente a la Comisión, los iguala a las dos instituciones legislativas europeas,³⁵ otorgando un papel protagonista al ciudadano como nuevo actor decisivo en la determinación de la agenda política y legislativa de la Unión. Una exigencia bastante laxa si comparamos el porcentaje de signatarios que reclama el ordenamiento jurídico español, de 500.000 firmas entre los 47 millones de habitantes en España, frente a los 500 millones de ciudadanos europeos, de los que sólo se exigen un millón de firmas, una de las proporciones más bajas en derecho comparado.

La introducción de esta figura debe ser aplaudida, pues ayuda a paliar el déficit democrático que tanto se critica de las instituciones europeas al permitir que sean los mismos ciudadanos quienes “dirijan” al poder ejecutivo europeo y determinen de algún modo la agenda del ejecutivo para que legisle sobre materias que preocupan al menos a un millón de ciudadanos europeos. No obstante lo anterior, lo cierto es que esta iniciativa no posee el potencial suficiente para cambiar el modo de toma de decisiones en sede europea, pues serán los ciudadanos quienes determinen la agenda del ejecutivo siempre que la Comisión no rechace la propuesta, de modo que esta figura no debe considerarse de democracia directa, sino de democracia semidirecta, ya que no amenaza el monopolio de la capacidad del ejecutivo europeo, ni supone un cambio real del equilibrio institucional a favor del ciudadano.³⁶

En tercer lugar, se encuentra el derecho fundamental de petición, reconocido en el artículo 29 de la Constitución, que también se suele considerar una manifestación de la democracia directa en nuestro sistema, aunque, de nuevo, debemos discrepar de tal categorización, pues su naturaleza se asimila más a los mecanismos de democracia semidirecta. Esto es así porque, aunque permite a los ciudadanos expresarse y, en cierto modo, influir en la actuación de los poderes públicos, no son vinculantes ni determinantes de esta actuación, si bien los poderes destinatarios están obligados a dar una respuesta. Se trata de un derecho que, a pesar de tener un uso residual,³⁷ permite tanto a personas físicas como jurídicas de cualquier nacionalidad³⁸ dirigirse a cualquier “institución pública, administración o autoridad

³⁵ El Parlamento Europeo tiene reconocida la posibilidad de dirigirse a la Comisión en el artículo 255 TFUE, y el Consejo Europeo en el artículo 241 TFUE.

³⁶ BÁEZ LECHUGA, Isabel. Iniciativa Ciudadana Europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la Unión Europea. *RUE: Revista Universitaria Europea*, España, núm. 18, junio 2013, p. 37.

³⁷ Al respecto, Álvarez Carreño conviene en que “el instituto vive una aletargada existencia, desprovisto de cualquier incisividad política y jurídica y relegado a la estantería de las curiosidades o de los trastos viejos de los que, por apego sentimental, el constitucionalismo comparado y el español renuncia a desprenderse”. ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago. *El derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Ed. Comares, España, 1999, p. 515-517.

³⁸ El artículo 1 LORDP restringe el ejercicio de este derecho en los casos en que se pueda producir un perjuicio derivado del mismo, cuando el peticionario incurra en delito o falta, y en el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad, que sólo podrán ejercerlo de forma individual, y atendiendo a la legalidad.

pública” española, incluyéndose los órganos de dirección y administración de los organismos vinculados y dependientes de las Administraciones públicas de acuerdo con sus competencias, para expresar un ruego o deseo.³⁹

A pesar de este reconocimiento, el proceso es altamente complejo (artículos 178 y 179 del Reglamento del Senado si se asume el contenido de la petición en una moción), y no ha conseguido atraer a la ciudadanía para su uso como cauce habitual de formulación de sus peticiones, quien prefiere dirigirse al Defensor del Pueblo correspondiente⁴⁰ y evitarse los intrincados trámites institucionales.

En definitiva, el derecho de petición parece erigirse como un instituto estéril, que se mantiene como un vestigio del pasado sin virtualidad práctica en la actualidad. De hecho, como concluye Álvarez Carreño,⁴¹ “su ejercicio se contempla como un obstáculo o entorpecimiento para el normal desenvolvimiento de la labor administrativa eficaz que se exige de la actuación pública”. No obstante, en tanto que se trata de un instrumento de participación ciudadana que, en caso de ejercerse, permite la expresión pacífica de las quejas y agravios ciudadanos, “como una válvula de seguridad”, es considerado como un “derecho-símbolo”

De tal manera que, puede concluirse, que el articulado contenido en la Constitución, a pesar de la consagración del principio de participación ciudadana, tiende más a la representación que a la participación, y como muy acertadamente apunta Escudero Alday,⁴² favorece a los partidos frente a los movimientos sociales, así como a la estabilidad frente al compromiso cívico activo.

Con carácter general,⁴³ también la normativa administrativa regula la participación ciudadana mediante las recientemente entradas en vigor Leyes 39/2015, de 1

³⁹ Se debe tener en cuenta que el artículo 3 LORDP excluye de su ámbito de aplicación aquellas solicitudes, quejas y sugerencias que ya dispongan de vías procedimentales que permitan su gestión. Además, el objeto de este derecho también ha sido perfilado por el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 242/1993, de 14 de julio, afirmó en su FJ 1º que la petición “excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o interés legítimo especialmente protegido [...]. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, expresando súplicas o quejas, pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciabiles”.

⁴⁰ De hecho, muchos de los Parlamentos autonómicos que cuentan con Comisiones permanentes de Peticiones se hallan vinculadas al respectivo Defensor del Pueblo, como por ejemplo en el caso del Parlamento catalán, el aragonés, el navarro, o el vasco. Ampliándose en todos ellos el desarrollo de este derecho en comparación con la regulación estatal, pues, entre otras previsiones, se permite la audiencia especial a los peticionarios, e incluso la comparecencia de otras personas o autoridades.

⁴¹ ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago. *El derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Ed. Comares, España, 1999, p. 629.

⁴² ESCUDERO ALDAY, Rafael. Democracia, ma non troppo: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 116, 2011/12, p. 50.

⁴³ Se considera conveniente destacar la existencia de normativa específica que regula la participación ciudadana en algunos ámbitos sectoriales, como en servicios sociales, urbanismo, salud, entre otros. En ese sentido, llama especialmente la atención el papel activo de la ciudadanía en materia de medio ambiente, en tanto que la sociedad mundial viene manifestando una gran preocupación por las diferentes decisiones y políticas ambientales, por afectar de forma decisiva a intereses colectivos como el bienestar o la salud pública. La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (implantando el Convenio de Aarhus y transponiendo las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), desarrolla el artículo 45 de la CE, que configura el medio ambiente como un bien o interés colectivo inherente a la persona humana.

de octubre, de Procedimiento Administrativo Común y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta última incorpora el principio de participación ciudadana al señalar en su artículo 3.1.d) que, en sus relaciones con los ciudadanos, las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa. De tal modo que, la participación ciudadana en la toma de decisiones por parte de las Administraciones se postula como un elemento indispensable, como un principio que debe ser escrupulosamente respetado por las Administraciones en sus procedimientos administrativos conducentes a la toma de decisiones.⁴⁴ Este principio se concreta posteriormente con la participación de las personas interesadas en el procedimiento, en el que, además de regularse el trámite de audiencia y de información pública (artículos 82 y 83 de la Ley 39/2015), se establece la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos (artículo 133 de la Ley 39/2015).

Por otro lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en su modificación por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del gobierno Local, reglamenta la participación ciudadana a nivel municipal. En esta Ley se defiende como principio abstracto la participación directa de los ciudadanos, pero inmediatamente, la propia ley da prioridad al criterio de centralidad en la toma de decisiones sobre la participación, y los mecanismos de gestión colectiva de los asuntos públicos quedan excluidos, o bien sometidos a unas condiciones que los vuelven prácticamente inviables, como es el caso del referéndum local.

En definitiva, aunque una de las señas de identidad de las democracias occidentales sea la participación ciudadana en la vida política, económica y cultural, en la práctica la gestión cotidiana de esas esferas corre a cargo de profesionales de la política, corporaciones transnacionales y oligopolios mediáticos. De hecho, esa es la base sobre la que se sustenta la Constitución, que a juicio del Tribunal Constitucional “diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa”.⁴⁵ De modo que, como venimos insistiendo a lo largo de este apartado, la democracia participativa es puramente procedimental, como un trámite más que debe realizarse, pero sin dotarla de ninguna eficacia jurídica real.

De hecho, tal como ya se ha visto, si se atiende a la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, así como la doctrina que la reafirma, estos instrumentos,

⁴⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Ed. Aranzadi, España, 2007, p. 282.

⁴⁵ STC 74/1994, de 14 de marzo, FJ 3º.

prácticamente inutilizados por la ciudadanía, son los únicos que se incluirían en la protección del artículo 23 CE al elaborar una distinción puramente teórica entre la participación democrática y la participación política. En ese sentido, la participación política sería la única derivada del ejercicio de la soberanía popular, mientras que la participación democrática implicaría un simple involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones. Distinción que quiere conferir naturalezas distintas a estos derechos y que no podemos compartir, pues no encuentra acomodo en la realidad de lo fáctico, y cuya delimitación responde a una interpretación restrictiva del precepto constitucional para sustraer a los derechos de participación ciudadana la protección que les otorgaría ser considerados de rango fundamental.

2.2.2 Una mirada de la regulación a nivel autonómico

Consolidadas las instituciones representativas, y el sistema político y territorial del modelo español –sin perjuicio de los debates secesionistas que se encuentran en la agenda política actual–, el legislador ha asumido en los últimos años la necesidad de impulsar un mayor acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas.⁴⁶

En esta línea se deben interpretar los Estatutos de Autonomía “de segunda generación”, con la oleada de reformas iniciada en el año 2006, que han interiorizado un proceso tendente a fomentar la democracia participativa, entendida como sistema que ofrece a los ciudadanos la posibilidad de presentar opiniones y propuestas en los procesos de adopción de decisiones públicas, otorgándoles capacidad de influencia, individual o a través de representantes de intereses sociales.

Así, Pérez Alberdi⁴⁷ indica que estos Estatutos demuestran, con mayor intensidad que los anteriores, una visión participativa de la sociedad que contagia todas las relaciones entre individuos, grupos, ciudadanos y poderes públicos a las que estas normas prestan atención. Una visión que se centra en el papel que juegan los derechos de participación en la estructura orgánica del Estado. Especialmente en su definición como “social” y “políticamente descentralizado”.

Tal como apunta Castel Gayán,⁴⁸ es importante resaltar el movimiento dado por estas últimas reformas estatutarias en el reconocimiento de derechos de participación

⁴⁶ CASTEL GAYÁN, Sergio. Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa? *Revista catalana de Dret Públic*: Escola d'Administració Pública de Catalunya, España, núm. 43, 2011, p. 281.

⁴⁷ PÉREZ ALBERDI, María Reyes. Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía). *Revista de Derecho Político*: Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, núm. 73, 2008, p. 181.

⁴⁸ CASTEL GAYÁN, S. La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*: Diputación General de Aragón y Gobierno de Aragón, España, núm. 34, 2009, p. 411.

ciudadana, por cuanto suponen la consagración, en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, de un principio y unos derechos que deben informar la actuación de los poderes públicos autonómicos. Así, se pueden observar dos grandes grupos de Estatutos según el grado de reconocimiento del derecho de participación. Por un lado, aquellos que mantienen su redacción original, reproduciendo los mandatos constitucionales, y por otro, los de última generación, entre los que se encuentran el catalán, el aragonés, el valenciano, el andaluz, el balear y el castellano-leonés, que recogen el derecho de participación en un alto grado de intensidad.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado acerca de la naturaleza jurídica de estas declaraciones en las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre y 31/2010, de 28 de junio, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad planteados contra el Estatuto valenciano y catalán respectivamente. Como apunta Martín Núñez,⁴⁹ el Tribunal realiza una doble distinción entre derechos fundamentales y estatutarios, afirmando que los primeros vinculan a todos los legisladores, mientras que los segundos sólo vinculan al legislador autonómico, debiendo vincularse materialmente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. De tal manera que derechos, habilitaciones al legislador y principios rectores de los Estatutos, se convierten por decisión del Tribunal Constitucional en principios objetivos de la actuación de los poderes públicos, de modo que ni les limitan ni les obligan, sino que es necesario su posterior desarrollo legislativo para ser capaces de generar auténticos derechos subjetivos para los ciudadanos.

Así, en los nuevos Estatutos, la participación como principio u objetivo que debe regir en la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, a la imagen del artículo 9.2 de la CE, ya no se trata de un derecho subjetivo que integra el contenido de las declaraciones de derechos como era intención del legislador estatutario, que en algunos casos, complementaba esta dimensión con una vertiente objetiva, definiéndose como principios rectores que han de garantizar los poderes públicos en la implementación de sus políticas públicas, y que deben encuadrarse en la clasificación de participación administrativa,⁵⁰ sino que debe estarse a su posterior desarrollo legislativo.

⁴⁹ MARTÍN NÚÑEZ, Esther. 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*. Ed. Unoesc, Brasil, v. 14, núm. 3, 2013, p. 119-126.

⁵⁰ Buen ejemplo de ello es el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Su artículo 4 establece como derecho y principio rector, que los poderes públicos deben promover y facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social; también en su artículo 21, insistiendo en la participación ciudadana en el ámbito político y de la Administración; su artículo 41 define como principio rector la promoción de la participación de grupos y asociaciones de mujeres en la elaboración y evolución de las políticas de género; en el artículo 43 se establece el fomento de la participación social en la elaboración, prestación y evaluación de políticas públicas; o el artículo 44 sobre la participación de las familias en la educación de sus hijos.

En este contexto, diversas Comunidades Autónomas han llevado a cabo políticas de participación ciudadana, institucionalizando vías propias de la democracia participativa que faciliten un mayor grado de influencia ciudadana en las esferas públicas, orientadas a un enfoque más proactivo de la participación, mediante el diálogo, la deliberación, la consulta, el intercambio de información y la resolución de conflictos de intereses. Algunas propuestas pasan por la aprobación de una ley específica y global sobre participación ciudadana, otras por aprobar normativa sobre instrumentos concretos de participación ciudadana en el ámbito de la Comunidad Autónoma para favorecer determinadas prácticas, actuaciones que no resultan incompatibles entre sí. Por lo que la característica principal de la regulación de la participación ciudadana a nivel autonómico es la heterogeneidad.

Estas diferentes iniciativas, consecuencia de la aplicación del principio de especialidad por la diversidad de necesidades y realidades en función del contexto sectorial, han dado lugar a un debate entre la doctrina respecto al papel que debe asumir la norma como instrumento para promover la participación, y, tal como señala Castel Gayán,⁵¹ desde una perspectiva comparada ha impulsado dos grandes estrategias: las denominadas políticas de juridificación,⁵² y las políticas artesanales o experimentales,⁵³ además de una tercera alternativa mediante la renovación y adaptación de la legislación administrativa general.⁵⁴ Aunque si atendemos al momento actual parece ser que la línea que ha acabado por consolidarse ha sido la política de juridificación, si bien el derecho a la participación ciudadana que se recoge se acompaña de otros principios propios del gobierno abierto, resultando en fórmulas jurídicas algo más complejas que las leyes que inicialmente trataron la materia objeto de estudio de este apartado.

⁵¹ CASTEL GAYÁN, Sergio. Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa? *Revista catalana de Dret Públic*: Escola d'Administració Pública de Catalunya, España, núm. 43, 2011, p. 284.

⁵² La estrategia normativa de la juridificación está basada en la aprobación de una norma legal que ordene los distintos instrumentos de participación, es el caso de la Comunidad Valenciana, las Islas Canarias, el territorio histórico de Guipuzkoa, en el País Vasco, y también destacaremos las controvertidas y polémicas Leyes 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum y 10/2014 de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias, y otras formas de participación ciudadana de Cataluña, incluíbles en la política de juridificación. También existen otros textos legales de ámbito autonómico que tratan de profundizar esta llamada democracia participativa, situándose en la línea del buen gobierno o la transparencia, y no centrándose únicamente en la participación ciudadana. Es el caso de Galicia, de las Islas Baleares, del País Vasco, de Extremadura, de la Rioja, de Castilla y León, o de Aragón.

⁵³ Esta segunda estrategia no busca la aprobación de una norma jurídica, sino la experimentación mediante procesos y ámbitos que generen una nueva cultura política, y es la que han seguido especialmente las Comunidades de Cataluña y Aragón, aunque no son las únicas que lo han hecho, se destacan por ser las pioneras en esta materia, mediante iniciativas como el Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana de 2008-2010 y la estrategia Aragón Participa, respectivamente.

⁵⁴ Algunas Comunidades Autónomas como Andalucía, Canarias, Extremadura, Galicia, La Rioja o Cataluña, recogen el principio participativo de forma innovadora en la legislación encargada de regular la organización y el funcionamiento de la Administración pública.

De otra parte, si atendemos específicamente a la regulación del referéndum, figura de participación ciudadana que ha recobrado cierta importancia a la luz del contexto político actual, la LO 2/1980 sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, no hace referencia al referéndum municipal, pero sí al autonómico. No obstante, en muchas Comunidades Autónomas no se regula un régimen propio al respecto, aunque sí lo hacen en sus leyes de régimen local desarrollando la LBRL.⁵⁵ Mientras que otras Comunidades sí han dictado una ley que regula íntegramente esta figura, es el caso de Andalucía (Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía); Navarra (Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local); y Cataluña (Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum). Sin embargo, sigue vigente la autorización estatal para el uso de estas figuras en virtud del art. 71 LBRL.

Especial atención merece en esta materia el caso catalán. Pues en lo que respecta a la situación legislativa en Cataluña, la complejidad del contexto político es algo mayor que en los casos a que acabamos de hacer referencia. En el año 2006 se aprobó el Estatuto de Autonomía catalán, en cuyo artículo 122 se dispone que es competencia exclusiva del gobierno catalán

el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, el cumplimiento y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación, y cualquier otro instrumento de consulta popular, salvo lo dispuesto en el art. 149.1.32 de la Constitución.

Con dicha cobertura estatutaria, concretamente amparándose en la cláusula residual “cualquier otro instrumento de consulta popular” se aprobó la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum en aras a incrementar la calidad democrática, centrando su ámbito objetivo de aplicación en el concreto mecanismo del referéndum a nivel autonómico para “cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía” en el ámbito de las respectivas competencias, ya sean autonómicas, ya sean locales (artículos 2 y 10).

Una de sus innovaciones principales es el hecho de que la iniciativa está abierta, no sólo al presidente, sino a distintos sujetos,⁵⁶ permitiendo incluso la iniciativa popular del referéndum⁵⁷ (artículo 11). Además, prevé la necesidad de que el Gobierno

⁵⁵ Así lo hacen Galicia, Aragón, Madrid, las Islas Baleares y la Rioja.

⁵⁶ El Parlamento a propuesta de 1/5 de los diputados o de 2 grupos parlamentarios, esto es de las minorías parlamentarias; un 10% de municipios que representen como mínimo 500.000 habitantes, con lo que se combina población y número de ayuntamientos; y los ciudadanos de Cataluña que representen un 3% de la población (artículos 15 y 21).

⁵⁷ Teniendo en cuenta que el legislador rodea de cautelas el ejercicio de este derecho estatutario con materias excluidas –tributarias y presupuestarias–.

comparezca ante el Pleno para fijar su posición respecto al resultado no vinculante de la consulta (artículo 12.2). No obstante, lo cierto es que tres meses después de aprobarse la Ley, el Tribunal Constitucional dictó su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, que la dejó totalmente inefectiva al ampliar la competencia estatal sobre el mecanismo del referéndum.

El Tribunal realizó una interpretación restrictiva del artículo 122 del Estatuto en su Fundamento Jurídico 69, afirmando que la excepción que contempla en relación al artículo 149.1.32 CE no se refiere únicamente a la autorización estatal de su convocatoria, sino que “se extiende a la institución del referéndum en su integridad”. De modo que, el Tribunal no declara inconstitucional el artículo 122, pero realiza una interpretación tan restrictiva que el referéndum autonómico queda sin ninguna cobertura competencial. Además, el Presidente del Gobierno español interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley, en el que se salvaba el referéndum municipal (Título III de la Ley, artículos 31 a 59), pero no el autonómico por la coincidencia del censo electoral como sujeto de la consulta, recurso que quedó en suspenso hasta que en 2011 el Pleno del Tribunal levantó la suspensión mediante Auto de junio de 2011, sin haber dictado todavía sentencia respecto de la inconstitucionalidad de la Ley.⁵⁸ El levantamiento de la suspensión atendió a dos razones diferenciadas, la primera a la inexistencia de datos que permitiesen constatar que se habían iniciado o se pretendían iniciar los trámites necesarios para convocar una consulta. La segunda, que en cualquier caso la reserva para la autorización de la convocatoria de la consulta corresponde en última instancia al Estado, por lo que no era necesario mantener en suspensión la Ley, siempre sometida a la voluntad estatal.

No obstante, y para remediar el fracaso de esta regulación infructuosa, se inició en Cataluña el debate para aprobar una ley de consultas cuya naturaleza fuera no referendaria, y que utilizaba el padrón en lugar del cuerpo electoral para salvar la posible inconstitucionalidad de la norma, y así poder dar cobertura legal a la aspiración consultiva al pueblo catalán de su voluntad para con su futuro político, sin requerir la previa autorización estatal. Debate que culminó con la aprobación de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

Esta Ley define la consulta popular no referendaria como aquella que sirve para que las personas legitimadas “manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación” (artículo 3), pudiendo promoverse por iniciativa institucional o ciudadana (artículo 4), con los mismos

⁵⁸ A fecha de cierre del presente estudio, este recurso sigue pendiente de resolución por parte del Tribunal Constitucional, al que debe añadirse un último recurso interpuesto contra el proceso participativo del 9 de noviembre y sus actos de preparación, que ha tenido como consecuencia que se interpusiera al Presidente de la Generalitat, Artur Mas, una querrela por desobediencia que se tramita en el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

requisitos que se han visto para promover la consulta popular por vía de referéndum de la Ley 1/2010. Además, se prevé la creación de un Registro de participación en consultas populares no referendarias “integrado por los datos del Registro de población de Cataluña y por los del Registro de catalanes y catalanas en el exterior” (Artículo 6), así como de un Registro de Consultas populares, en el que se inscribirán “las consultas populares no referendarias promovidas y llevadas a cabo al amparo de esta ley” (artículo 7), limitando el número anual de consultas a tres, excepto para el ámbito municipal en el que se puede ampliar ese número máximo (artículo 9), y se puntualiza que el efecto de la consulta no tiene carácter vinculante sino que se limita a “conocer la opinión de la población sobre la cuestión sometida a consulta” (artículo 8).

El Título III de la Ley se centra en regular otros instrumentos de participación ciudadana, como “actuaciones institucionalizadas destinadas a facilitar y promover la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de las políticas públicas” (artículo 40), sin ánimo de exhaustividad, pues añade “los procesos de participación pueden consistir en las modalidades establecidas en este título u otras análogas, existentes o que puedan crearse” (artículo 40.3) dejando abierta la posibilidad de llevar a cabo otros mecanismos participativos no contemplados en la Ley. Se permite su iniciativa tanto institucional como ciudadana (Capítulo II), y las modalidades previstas expresamente son las encuestas (artículo 53), las audiencias públicas ciudadanas (Artículo 54), y los foros de participación (artículo 55).

De nuevo, se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley. En esta ocasión, el Tribunal Constitucional dictó sentencia en fecha de 25 de febrero de 2015, mediante la cual, por unanimidad, declara la inconstitucionalidad de dos de sus artículos (artículos 3.3 y 16.4 a 16.9) relativos a la regulación de la convocatoria por parte de la Generalitat de consultas de carácter general, al entender que a pesar de esa denominación, lo que se está regulando son referéndums derivados del artículo 23 CE, cuya competencia exclusiva es estatal (artículo 149.1.32 CE).⁵⁹ En consecuencia, también se declara nulo de pleno derecho el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, bajo el amparo del cual se celebró el 9 de noviembre de 2014

⁵⁹ Ya se había manifestado el Alto Tribunal en este sentido en su Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 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. En esta Sentencia, el Tribunal precisa que el referéndum debe considerarse como “aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral, expresivo de la voluntad del pueblo 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 de participación política reconocido por la Constitución” (FJ 2º).

la consulta a los ciudadanos catalanes respecto a su deseo de que Cataluña se constituyera o no en un Estado independiente, que tuvo como resultado el apoyo a la independencia de más del 88% de los votantes, suponiendo algo más del 37% de los llamados a votar. Resultado, en consecuencia, invalidado a ojos de las autoridades estatales.

Para acabar, considerando todas las normas que se han citado en este apartado, se debe destacar que todas ellas se relacionan directamente con la participación ciudadana, la ética pública y el buen gobierno, conceptos todos ellos que deben ir inexcusablemente unidos para conseguir un proceso de profundización democrática.

Esta apuesta decidida a favor de la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones, con la intención de abrir nuevos espacios y canales de participación, va a requerir una adaptación organizativa y cultural para llevar a cabo una auténtica implantación. Aún se deben realizar muchas más acciones para contrarrestar la excesiva generalidad de la mayor parte de estas disposiciones, que pueden obstaculizar una aplicación realmente efectiva de estas nuevas previsiones por la falta de vinculación jurídica en espera de su desarrollo reglamentario, pero se puede afirmar que las bases legales van ajustándose de forma progresiva al camino que se debe recorrer para generar una nueva forma de tomar decisiones públicas. Podría afirmarse que se ha fijado una trayectoria.

3 Nuevas tendencias en la morfología participativa

Teniendo presente el contexto político y social sucintamente esbozado, resulta obvio que existe una emergencia participativa en España. Mientras el gobierno nacional permanece impasible ante las reclamaciones ciudadanas de mayor y mejor participación, los gobiernos autonómicos son conscientes de estas demandas e intentan satisfacerlas articulando mecanismos participativos.

Además del caso de la consulta no referendaria celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 respecto del futuro político de la comunidad que se acaba de exponer, también destaca especialmente el caso de las Islas Canarias, relativo a los sondeos petrolíferos. Se trata de un tema relevante de conflictividad ambiental en zona costera, en el que el Gobierno español, a pesar de las movilizaciones sociales para evitarlo, autorizó la realización de sondeos petrolíferos para investigar la existencia de yacimientos de petróleo en el subsuelo marino en contra de la voluntad del Gobierno autonómico de las Islas Canarias y de diversos representantes públicos y colectivos del archipiélago.⁶⁰ Lo que quiere sacarse a colación del presente caso es que el gobierno

⁶⁰ Sobre este asunto, *Vid. in totum*: SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Ante la conflictividad ambiental que viene del mar: el caso de los sondeos petrolíferos en Canarias. *Revista Vasca de Administración Pública*. Gobierno Vasco, España, núm. 99-100, 2014.

canario solicitó en febrero de 2014 al gobierno español realizar un referéndum en las Islas al respecto de estas exploraciones petrolíferas, una petición sobre la que el gobierno nacional no se pronunció por entender que las autorizaciones para estas prospecciones en zonas del subsuelo marino son competencia estatal y no autonómica (recordemos que el art. 149.1.32 CE atribuye al Gobierno estatal la autorización para celebrar referéndums). Así las cosas, el Gobierno de Canarias convocó una consulta ciudadana amparada en la Ley canaria de participación ciudadana el 23 de noviembre de 2014 en relación a estas prospecciones petrolíferas. El Decreto 107/2014 de la convocatoria fue impugnado por el gobierno nacional ante el Tribunal Constitucional que primero lo suspendió provisionalmente, y después lo declaró inconstitucional por unanimidad, anulando el Decreto, por considerar que no se trataba de una consulta sino de un referéndum de competencia estatal en su Sentencia 147/2015, de 25 de junio. Cerrando, así, la puerta a la participación autonómica y ciudadana. Tras esto, y habiéndose mostrado la fuerte oposición ciudadana a estas exploraciones, el mensaje que le llega a la ciudadanía –recordemos, en un contexto de grave desafección y desconfianza política–, es que el gobierno actúa a espaldas de la sociedad canaria, como si ésta nada tuviera que decir al respecto de las arriesgadas y trascendentes actividades que se vayan a realizar en su entorno, y que pueden suponer una grave afectación a la fauna marina y los recursos pesqueros.

Ambos casos ponen de manifiesto el deseo de los ciudadanos de manifestarse al respecto de cuestiones sensibles que les conciernen, y en ambos supuestos el resultado ha sido frustrado por un gobierno estatal que se ampara en interpretaciones restrictivas, perpetuando el conflicto social y sin esforzarse por buscar una solución que colme la exigencia ciudadana de participar, cuando, paradójicamente, el gobierno español se ha comprometido en innumerables ocasiones a promover un gobierno abierto, incluso capaz de corresponsabilizar a la ciudadanía en los asuntos públicos.

Es cierto que el marco normativo español supone una gran limitación para desarrollar estrategias participativas de mayor calado capaces de transitar de un modelo de democracia representativa a uno de democracia más participativa. Además, como se ha visto, las distinciones entre participación democrática, participación política y participación administrativa son puramente teóricas y no encuentran acomodo en la realidad de lo fáctico. Su delimitación responde a una interpretación restrictiva del artículo 23 CE para sustraer a estos derechos de la protección que les otorgaría ser considerados derechos fundamentales. No obstante, se trata de unos obstáculos salvables mediante el compromiso de los poderes públicos, es necesario realizar un ejercicio de coherencia legislativa para adaptarse a las nuevas realidades y actualizar interpretaciones jurisprudenciales desfasadas, pero eso no es óbice para llevar a cabo políticas integradoras e inclusivas. El problema es la voluntad real de los poderes públicos, su esquiva receptividad a la apertura y al empoderamiento ciudadano.

Por otro lado, este fenómeno no se está dando exclusivamente en España. La búsqueda de nuevas fórmulas de apertura e inclusión está generando una batería de nuevas iniciativas participativas en todo el mundo, que no hace más que poner de manifiesto la existencia de nuevas tendencias inclinadas a explorar una nueva cultura política, orientada a capacitar a los ciudadanos para la toma de decisiones y al incremento de la calidad democrática.

Si realizamos un ejercicio de derecho comparado, vemos que en supuestos similares a los que nos referíamos al inicio de este apartado, otros Estados y regiones han buscado el modo de complacer a sus ciudadanos y les han permitido pronunciarse sobre cuestiones de gran trascendencia. Es el caso de Escocia, el Reino Unido, Hungría o Colombia.

En un contexto de conflicto territorial e histórica aspiración secesionista con ciertos paralelismos con el reclamo de autodeterminación de Cataluña que se ha visto, e incluso con un desarrollo prácticamente simultáneo en el tiempo, Escocia celebró un referéndum⁶¹ sobre su independencia respecto del Reino Unido el 18 de septiembre de 2014, avalado y legitimado por el gobierno británico, con quien se llegó a un acuerdo, y, por ende, con todas las garantías democráticas de las que no disfrutó la consulta catalana por la rigidez de las autoridades españolas en su formalista y restrictiva interpretación del marco legal vigente. La participación en el referéndum escocés fue muy elevada, suponiendo un ejercicio modélico de participación ciudadana y un hito democrático, pues acudieron a las urnas más del 84% del total de los ciudadanos llamados a votar. El resultado final fue la permanencia en el Reino Unido por un 55% de los votos, lo que tuvo como consecuencia la dimisión del ministro principal de Escocia, Alex Salmond, líder del movimiento independentista.

Por otro lado, el primer ministro del Reino Unido, David Cameron, convocó un referéndum el 23 de junio de 2016 relativo a la continuidad de dicho país en la Unión Europea para reafirmar su autoridad ante el partido conservador, y tuvo como resultado la opción que él no defendía, la salida del país de la Unión Europea (*Brexit*), con casi el 52 por ciento de los votos, por lo que se retiró de la vida política. Este referéndum vinculante trata una cuestión de gran trascendencia para todos los aspectos de la vida de los ciudadanos británicos, con consecuencias desconocidas que pueden tener efectos irreversibles. Especialmente, se generan incertidumbres en torno al proceso de salida de la Unión Europea, en torno a las repercusiones económicas que esto podrá generar, y también en torno a la cohesión social y regional del país.

⁶¹ Vid. SÁNCHEZ FERRO, Susana. El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico? *Revista Española de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 103, enero-abril 2015, p. 111-156.

Por lo que respecta a Hungría, el Gobierno húngaro convocó el 2 de octubre de 2016 un referéndum en relación con las cuotas obligatorias de reparto de inmigrantes acordadas en la Unión Europea para acoger refugiados, a la que el primer ministro, Viktor Orbán, se opuso por entender que suponían una invasión a la soberanía estatal y porque ponían en peligro la seguridad del país. El 98,3% de los electores que votaron respaldó la elección del dirigente político, rechazando el plan migratorio europeo de reubicación y asilo de refugiados, no obstante, el quórum de participación fue de tan sólo el 39,8% de los electores, por lo que el resultado quedó invalidado, suponiendo un duro golpe político para el nacionalista conservador, puesto que el umbral exigido por la ley electoral húngara para validar el referéndum debe superar el 50% del electorado.

Por último, en Colombia, tras 52 años de conflicto bélico entre el Estado colombiano y el grupo insurgente llamado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se inició una negociación, con procesos de diálogo entre los guerrilleros y el Presidente Juan Manuel Santos, que transcurrieron durante cuatro años, y culminaron con la firma de un acuerdo de paz en agosto de 2016. Este acuerdo fue sometido a referéndum el pasado 2 de octubre de 2016, y el resultado obtenido fue la deslegitimación política de Santos, en tanto que el 50,22% de los ciudadanos rechazaron el acuerdo, con una participación de tan sólo el 37,28% del censo. A diferencia del caso húngaro, este plebiscito colombiano quedaba validado si se registraba una participación del 13% del total de colombianos habilitados para votar.

Las distintas experiencias seleccionadas, de países dispares, y sin nada que ver unas con otras *a priori*, presentan una serie de elementos que justifican su análisis de forma comparada si se aborda desde una perspectiva amplia en materia de participación ciudadana. Lo que tienen en común todas estas recientes iniciativas, enmarcadas en los objetivos de gobierno abierto que pregonan los gobiernos de estos países, es que siguen lógicas ancladas en la vieja cultura administrativa, que trata de simplificar problemas de complejidad irreductible. Estas experiencias no van a conseguir los propósitos que pretende la filosofía del gobierno abierto porque no convierten al ciudadano en cogestor sino que se le está instrumentalizando para alimentar la democracia representativa, para obtener beneficios en el orden electoral y político. Como muy bien explica Alguacil,⁶² establecen “una estrategia unidireccional arriba-abajo, que no hace sino crear un simulacro de la participación dejando en un segundo plano los principios y procedimientos que permiten el empoderamiento y la capacidad de decisión de los actos no institucionales”, todo lo que se aleja del espíritu

⁶² ALGUACIL, Julio. Presupuesto Participativo. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*: Universidad Carlos III (Madrid), España, núm. 6, marzo-agosto 2014, p. 208.

original del gobierno abierto en el que se han querido enmarcar estas propuestas. Como muy acertadamente pone de relieve Sánchez Morón,⁶³ “los referéndums sobre asuntos de tanta trascendencia y cada vez más difíciles de comprender para el ciudadano corriente no hacen más que desprestigiar esta institución como fórmula de participación ciudadana”, por lo que sería conveniente generalizar su uso en asuntos propios de la política cotidiana de los distintos niveles administrativos.

La participación ciudadana suele presentarse como motor de renovación en sistemas desgastados, ahora bien, la participación que reclama la ciudadanía actual adquiere nuevos matices arraigados a la filosofía del gobierno abierto, que parecen escapar a la comprensión de algunos dirigentes públicos. A pesar de que intenten justificar sus avances en materia de gobierno abierto con mecanismos de participación ciudadana como estos, lo cierto es que no hay nada más alejado de su núcleo esencial. Si este tipo de mecanismos no se acompañan de estrategias bien diseñadas y mucho más ambiciosas, que involucren a los ciudadanos en la gestión pública de forma más asidua y no meramente anecdótica, es decir, si únicamente se les permite participar de forma coyuntural y aleatoria sobre temas políticos realmente complejos para los que no están suficientemente informados, sustrayéndoles del debate más cotidiano de gestión políticoadministrativa, no se genera confianza, cuando ésta es el epicentro del gobierno abierto. Se requiere una gestión transversal, relacional, colaborativa de lo público, y para ello el valor de la confianza debe substituir al de jerarquía clásica.

El gobierno abierto se trata de un nuevo planteamiento, una filosofía política administrativa que nos lleva a revisar y repensar el funcionamiento y arquitectura institucional de la Administración y del Gobierno, de todo el sector público, situando al ciudadano en pie de igualdad, como un constructor más de esta arquitectura. De tal modo que, por mucho que se publiquen datos públicos, que se aprueben leyes de transparencia, o que se celebren este tipo de consultas, si los poderes públicos no son capaces de generar confianza, no se podrá hablar de gobierno abierto y no existirá esta construcción concertada y corresponsabilizada.

Con todo esto no se quiere decir que este tipo de consultas no sean útiles o necesarias, todo lo contrario, su puesta en marcha supone un signo realmente alentador, no obstante, se requieren transformaciones importantes atendiendo a las realidades preexistentes y a los objetivos que se quieren perseguir, teniendo en mente la sociedad que se quiere construir, los valores que se quieren promover. La apuesta de los poderes públicos por este tipo de consultas, priorizando una participación ciudadana puntual y convirtiendo en insólitas las iniciativas que comporten un mínimo ejercicio de deliberación, pone de manifiesto que la tendencia real de estos

⁶³ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol. *Revista catalana de Dret públic*: Escola d'Administració Pública de Catalunya, España, núm. 37, 2008, p. 11.

gobiernos es la de mantener una democracia agregativa, una democracia de mínimos de acuerdo con la conceptualización realizada por Villoria y Ramírez Alujas,⁶⁴ muy alejada de la democracia deliberativa que propugna el gobierno abierto y a la que se han comprometido en ausencia de una voluntad política real para llevar a cabo una auténtica implementación del gobierno abierto. Por lo tanto, no va a bastar con introducir mecanismos de participación ciudadana tradicionales, incapaces de asumir la complejidad y la transversalidad de los problemas actuales, aún menos si sólo se utilizan de forma ocasional y esporádica, con declaraciones grandilocuentes sobre sus implicaciones democráticas. Hay que repensar las estructuras y modelos, apostar por una estrategia de participación ciudadana auténtica, que asuma la complejidad y no trate de simplificar en exceso los problemas. Una estrategia que implique a los ciudadanos, los involucre y les permita influir y decidir realmente sobre los asuntos públicos que les conciernen en su día a día, siendo capaces de alcanzar una sostenibilidad en sus logros y en su ejercicio. Pasar de la inercia del mostrador, de la urna, de la cultura de la votación, a la de la mesa redonda, a la cultura de la participación y la colaboración con vocación de continuidad.

4 Consideraciones finales

En un escenario marcado por la desafección política y el malestar social, múltiples voces ciudadanas se han alzado para poner de manifiesto la necesidad de romper el silencio entre unas y otras elecciones. La ciudadanía se ha movilizado para adquirir mayor protagonismo en la democracia y evitar los vacíos de legitimidad.

Todas las piezas que contribuyeron a la construcción de la democracia española se están agotando: la Constitución Española, la justicia, los partidos políticos, la Corona, las Comunidades Autónomas, los medios de comunicación, los sindicatos... Nos hallamos ante una crisis institucional compleja y poliédrica, y debe analizarse en conjunto, no debe construirse una democracia *ex novo*, pero debe haber un proyecto transversal renovado. Se requiere un vínculo más orgánico y sustantivo para con la sociedad.

Es cierto que en España no se entendería la democracia sin partidos políticos, deben conservarse los mecanismos institucionales de participación, pero también deben introducirse mecanismos correctores complementarios –que no alternativos–. En ese sentido, el gobierno abierto sugiere una redistribución del poder, un cambio en la lógica de su ejercicio, pues sus raíces rescatan aspectos fundamentales de la democracia deliberativa y participativa.⁶⁵

⁶⁴ VILLORIA, Manuel; RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política. *Gestión y Política Pública*: Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, vol. 22, núm. extra, 2013, p. 82.

⁶⁵ VALENZUELA MENDOZA, Rafael Enrique. Retos del gobierno abierto bajo un enfoque de política pública. Ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración*

Así, la participación ciudadana se erige como un fenómeno importante en las Administraciones públicas contemporáneas, especialmente en los intentos de gestión de los llamados *wicked problems*,⁶⁶ problemas transversales, de complejidad irreductible, que no tienen una solución sino que requieren que esa solución se construya entre todos, atendiendo múltiples perspectivas desde las que abordarlos. Por este motivo se demandan –y son necesarios– espacios más amplios de deliberación, de trabajo conjunto a largo plazo y con vocación de continuidad. Como se ha visto anteriormente, en el escenario español se muestran algunas iniciativas, especialmente desde los ámbitos autonómicos y locales, pero el papel de estas experiencias participativas es aún testimonial en la esfera pública española, y las que se promueven están insuficientemente integradas en el ciclo de políticas públicas. No se puede reducir la participación a que el ciudadano sea un actor crucial en las decisiones gravitantes del país y no en la gestión más cotidiana de sus intereses públicos. Se trata de extender a la sociedad el ejercicio de la gestión pública de forma continuada y sostenible, no de socializar únicamente la responsabilidad política en cuestiones de gran complejidad y con graves consecuencias, como instrumento para ejercer presión o como forma de obtener beneficios desde un punto de vista electoral y político.

Las nuevas tendencias en participación ciudadana en las democracias de distintos países que se han visto en el presente estudio se refieren a temas políticos altamente complejos, sin explicar ni informar adecuadamente sobre las –a veces irreversibles– consecuencias de la decisión más votada, utilizando los mecanismos de participación ciudadana sólo como estratagemas al servicio de ambiciones políticas de sus propulsores, como se ha visto en el caso de Hungría con su referéndum como desafío a la Unión Europea y cuyo resultado se pretendía capitalizar en el discurso ultraderechista contra la inmigración; o para presionar y conseguir ciertos resultados de forma alternativa a la negociación política tradicional, como en el caso de Escocia, con su referéndum para reforzar su postura y obtener un traspaso de mayores competencias en materias fiscales, laborales o sociales; o bien como una forma de sacar rédito político, como en el caso del Reino Unido y Colombia. No obstante, ninguno de estos mecanismos pretendía lo más esencial en el plano del gobierno abierto: implantar una cultura de participación y colaboración ciudadanas en el diseño y gestión pública. Al contrario, en lugar de socializar la gestión pública, son utilizados estratégicamente como traslado o alienación de responsabilidad, o arma

Pública, Cartagena, Colombia, del 30 de octubre al 2 de noviembre, 2012. Accesible online a través del siguiente enlace: <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/valenmen.pdf>>, último acceso en: 16 mayo 2016, p. 4.

⁶⁶ Sobre esta cuestión, *vid.* BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*: Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, vol. 24, núm. 1, 2015.

arrojadiza frente a terceros. De ahí la relación asincrónica entre estas consultas y sus resultados con respecto al fenómeno real de la participación ciudadana.

Así, aunque en todos estos países, en mayor o menor medida, se hace patente la necesidad de devolver a los ciudadanos un papel más activo y protagonista en la vida pública, buscando recuperar la legitimación perdida de las decisiones públicas al ampliar el número de sujetos implicados, lo cierto es que los resultados acaban siendo desalentadores al no dar el apoyo suficiente a quien promueve la consulta, pero esto es así porque la idea de base es incorrecta. Que se pregunte sobre estas cuestiones es loable y necesario, pero esto se debe complementar con herramientas que promuevan la deliberación y la colaboración ciudadana de forma continua y sostenible, no pueden utilizarse únicamente mecanismos simplificadores para abordar estos *wicked problems*. Y todo esto debe predicarse no sólo sobre estos asuntos sino también sobre muchos otros ámbitos, niveles y aspectos, más próximos a su cotidianidad, y en último término, que generen la suficiente confianza para que esto sea posible.

En un escenario expectante de revalorización de la democracia participativa, en el que se abre un terreno que parece que pueda dar cabida a ese esperado ejercicio deliberativo de la democracia, capaz de asumir la complejidad de los problemas actuales, la colaboración es imprescindible para crear, para generar nuevas ideas que innoven y modernicen la gestión pública de forma relacional, incrementando la calidad democrática. Si no existe suficiente transparencia, y no se fomenta una adecuada participación ciudadana, no se genera la confianza que requiere una relación de colaboración, siendo esta confianza la esencia última del gobierno abierto. Los más recientes instrumentos de participación ciudadana que se acaban de ver no son generadores de confianza, son necesarios pero insuficientes, están anclados en una visión propia de paradigmas de gestión pública obsoletos, que confunden votación con participación, hay que superar esta confusión y trabajar en el camino de la colaboración, de la confianza, de la creación de valor social, de la gestión de la inteligencia colectiva, de la socialización de la gestión pública, del gobierno abierto.

Referencias

ALGUACIL, Julio. Presupuesto Participativo. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Universidad Carlos III (Madrid), España, núm. 6, marzo-agosto 2014.

ALMONACID LAMELAS, Víctor; CHAVELI DONET, Eduard Antoni; CANTOS SALA, Salma.; SANCLIMENT CASADEJÚS, Xavier. El gobierno abierto como un nuevo hito en la evolución del Estado Social y Democrático de Derecho. *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, España, núm. 166, noviembre 2014.

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago. *El derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Ed. Comares, España, 1999.

BÁEZ LECHUGA, Isabel. Iniciativa Ciudadana Europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la Unión Europea. *RUE: Revista Universitaria Europea*, España, núm. 18, junio 2013.

BÁÑEZ TELLO, Tomasa. Participación ciudadana, sociedad civil y juventud. *Acciones e investigaciones sociales*, España, núm. 9, 1999.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, 2000 (México).

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*: Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, vol. 24, núm. 1, 2015.

CASTEL GAYÁN, S. La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*: Diputación General de Aragón y Gobierno de Aragón, España, núm. 34, 2009.

CASTEL GAYÁN, Sergio. Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa? *Revista catalana de Dret Públic*: Escola d'Administració Pública de Catalunya, España, núm. 43, 2011.

CASTEL GAYÁN, Sergio. El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa. *Revista Vasca de Administración Pública*, España, núm. 99-100, 2014.

COTINO HUESO, Lorenzo. *Novedades en la regulación de la transparencia y la participación a través de los medios electrónicos y telemáticos*. Escrito realizado en el marco del Proyecto MICNIN, “Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites”, y del Proyecto MINECO “Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0 – Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos, 2012.

ESCUADERO ALDAY, Rafael. Democracia, ma non troppo: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 116, 2011/12.

EXPÓSITO, Enriqueta. Participación ciudadana en el ámbito local, un análisis desde la perspectiva normativa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración pública: Instituto Aragonés de Administración Pública, España, 2013.

GADEA MONTESINOS, Elena. Las mesas de solidaridad. Un estudio de caso sobre la participación ciudadana en el ámbito local. *Quaderns de ciències socials*: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Valencia, España, núm. 12, 2005.

HARO ENCINAS, Jesús Armando. *La rosa custodiada: participación ciudadana y gestión pública en Reus, 1999-2003*. Tarragona, 2005. Tesis Doctoral Universitat Rovira i Virgili, España.

MARTÍ, José Luís. *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*. Ed. Marcial Pons (Madrid), 2006

MARTÍN NÚÑEZ, Esther. 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*: Ed. Unoesc, Brasil, v. 14, núm. 3, 2013.

NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Ed. Gedisa (Barcelona), 1997.

PASTOR SELLER, Enrique. La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. *Revistas – Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, Universidad de Alicante. Escuela Universitaria de Trabajo Social, España, núm. 12, 2004.

PÉREZ ALBERDI, María Reyes. Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía). *Revista de Derecho Político*: Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, núm. 73, 2008.

PÉREZ MORENO, Alfonso. La crisis de la participación administrativa. *Revista de Administración Pública*, España, núm. 119, mayo-agosto 1989.

RAMOS, José María; REYES, Marcela. Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Revista Espiral*: Universidad de Guadalajara, México, septiembre-diciembre, vol. XII, núm. 34, 2005.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Ed. Aranzadi, España, 2007.

RUIZ-RICO RUIZ, Catalina; CASTEL GAYÁN, Sergio. El Derecho Autonómico de Participación Ciudadana: Un Enfoque Constitucional y su Desarrollo Legislativo. *Revista de Estudios Jurídicos*: Universidad de Jaén, España, núm. 13, 2013.

RUIZ-RICO RUIZ, Catalina. Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*: Universidad de Almería – Edificio Departamental de Ciencias Jurídicas, España, vol. 6, núm. 1, 2014.

SÁNCHEZ FERRO, Susana. El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico? *Revista Española de Derecho Constitucional*: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 103, enero-abril 2015,

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol. *Revista catalana de Dret públic*: Escola d'Administració Pública de Catalunya, España, núm. 37, 2008.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Ante la conflictividad ambiental que viene del mar: el caso de los sondeos petrolíferos en Canarias. *Revista Vasca de Administración Pública*: Gobierno Vasco, España, núm. 99-100, 2014.

TUR AUSINA, Rosario. Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias. En: GARRIDO MAYOL, Vicente (Coord.). *La solidaridad en el Estado Autonómico*. Ed. Fundación Profesor Manuel Broseta, España, 2012.

VALENZUELA MENDOZA, Rafael Enrique. Retos del gobierno abierto bajo un enfoque de política pública. Ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, del 30 de octubre al 2 de noviembre, 2012. Accesible online a través del siguiente enlace: <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/valenmen.pdf>>, último acceso en: 16.05.2016.

VERGARA-LOPE TRISTÁN, Samana; HEVIA DE LA JARA, Felipe José. Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*: Universidad Nacional Autónoma de México, México, Año LVII, núm. 215, mayo-agosto, 2012.

VILLORIA, Manuel; RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política. *Gestión y Política Pública*: Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, vol. 22, núm. extra, 2013.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARMONA GARIAS, Silvia. Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 29-60, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.362.
