

02

DELIBERACIÓN

REVISTA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA



REVISTA

OCTUBRE_2012



Octubre 2012

Nº 2. Deliberación.

Revista para la mejora de la calidad democrática

Promueve y edita

Dirección General de Participación Ciudadana,
Acción Exterior y Cooperación
Departamento de Presidencia y Justicia
Gobierno de Aragón

Coordinación

Dirección General de Participación Ciudadana,
Acción Exterior y Cooperación

Deposito Legal
Z-3282/2010

ISBN-13
978-84-8380-205-2

ISSN
2172-3265

**Ilustración de portada
y diseño de la maqueta**
«2+dos»

Maquetación interior
«Base Digital»

Imprime
Arpirelieve

Tipo de papel
Cyclus Print, 115 g/m² .
Fibras recicladas 100% post consumo



ÍNDICE

I INTRODUCCIÓN	7
II ESTUDIOS	11
JAIME RODRÍGUEZ-ARANA	
EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN	13
1 Introducción.....	13
2 Un derecho fundamental de la persona.....	15
3 El derecho fundamental a la buena administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	16
4 Breve Análisis Jurisprudencial	24
5 Reflexión Final	27
6 Bibliografía.....	32
M.^a REYES PÉREZ ALBERDI	
DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE ÚLTIMA GENERACIÓN	35
1 Naturaleza jurídica de los derechos de participación recogidos en las Declaraciones estatutarias de Derechos: ¿Derechos subjetivos, directrices o mandatos dirigidos a los poderes públicos?	38
2 Derecho de participación política: derecho fundamental vs derecho estatutario	40
3 Derecho de participación ante la Administración: ¿derecho? de creación estatutaria	50
ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA	
DEMOCRACIA Y TECNOLOGÍA EN ÉPOCA DE CRISIS	57
1 Introducción.....	57

2	Cara y cruz de la democracia representativa.....	58
3	Una propuesta en clave deliberativa	61
4	¿Para qué nos sirve la tecnología?	64
5	Conclusión.....	68
6	Bibliografía.....	69

JEAN-PAUL VARGAS

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN EN CENTROAMÉRICA 71

1	Nuevos y viejos desafíos para una Centroamérica diversa ...	72
2	Niveles de institucionalización de la participación ciudadana.	78
3	Los procesos de concertación en Centroamérica	87
	3.1 Las experiencias de concertación se enfocan principalmente en el corto plazo	90
	3.2 La institucionalización de la participación no garantiza la incidencia	94
	3.3 El nivel de organización de los colectivos sociales determina su peso político	95
	3.4 ¿Quiénes dominan los procesos de concertación?.....	96
4	Desafíos de la participación ciudadana en Centroamérica ..	97
5	Bibliografía.....	104

EDUARDO COWLEY PALACIOS

INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE 107

1	Introducción	107
2	Hacia una cultura de la transparencia y participación ciudadana	108
3	El sistema de acceso a la información pública y participación ciudadana en Chile. Evolución y cronología de los principales hitos.....	110
	3.1 La Comisión Nacional de Ética Pública.....	110
	3.2 La Ley de Probidad	111
	3.3 El Consejo de Auditoría Interna	112
	3.4 La Declaración de Patrimonio y de Intereses de las autoridades.....	112
	3.5 La consagración constitucional del acceso a la información pública	115
	3.6 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos «Claude Reyes y otros vs Chile», de 19 de septiembre de 2006	116
	3.7 Instructivo Presidencial año 2006	117
	3.8 La ley de Acceso a la Información Pública.....	118

ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL:
HACIA EL GOBIERNO ABIERTO 127**

1	Estado de la cuestión y bases jurídicas de la participación ciudadana	127
2	El Gobierno abierto	130
3	Transparencia, esencial para la participación	132
4	Regulación en la normativa municipal: la participación.....	137
5	Conclusiones.....	142
6	Bibliografía.....	143

III COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS 145

EDUARDO CHURIAQUE SÁNCHEZ

**ANÁLISIS DE LA OBRA *LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
COMO PROFUNDIZACIÓN EN LA DEMOCRACIA,*
DE ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ..... 147**

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS.... 159



I INTRODUCCIÓN

Introducción

La apertura de los poderes públicos se ha convertido en un elemento clave para mejorar el funcionamiento de nuestro sistema institucional. La complejidad económica, social y política de nuestro tiempo, la desafección democrática y la fragmentación social, exigen una reforma en profundidad encaminada a involucrar a los ciudadanos de manera más activa en los procesos decisionales públicos.

En esta línea, el modelo de «Gobierno abierto» constituye uno de los principales ejes en la agenda política actual. Las estrategias que en los últimos tiempos se vienen definiendo en nuestro país para su implementación deben ser interpretadas como un tránsito hacia la apertura y democratización de la Administración, siempre entendido como cauce que fortalezca nuestro modelo de democracia representativa. Este proceso democratizador inspirado en el Gobierno abierto exige garantizar al máximo el principio de transparencia, proporcionando información sobre la actuación de los poderes públicos, sus fuentes y bases de datos así como sus políticas y planes de actuación. La transparencia, sin duda, debe servir para una mayor rendición de cuentas ante la ciudadanía, reforzando la confianza, la cohesión social y el fortalecimiento institucional.

El Gobierno abierto incluye asimismo la configuración de un gobierno participativo, que promueve el derecho de participación de la ciudadanía en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La participación ciudadana permite que la Administración se beneficie del conocimiento, ideas y expe-

riencia de los ciudadanos, respondiendo así de manera eficaz a sus demandas y necesidades. Un modelo de participación que permita una deliberación de calidad y responsable con los ciudadanos en los asuntos públicos. Finalmente, la apertura de este modelo implica un gobierno colaborativo, que compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales para cooperar y trabajar conjuntamente en la resolución de los problemas públicos, aprovechando el potencial y energías disponibles en los diferentes sectores de la sociedad.

Desde las administraciones públicas es momento de apostar por este Gobierno abierto, promover ciudadanía, integración y deliberación pública, mediante una información real y objetiva que promueva la participación de los agentes implicados en las políticas públicas en aras de alcanzar una visión compartida de los asuntos públicos. Desde esta perspectiva, en el segundo número de la Revista Deliberación hemos querido abordar, con una mirada multidisciplinar, diversos debates de interés para la estrategia de un gobierno relacional, participativo y abierto. La aplicación de este modelo encuentra uno de sus apoyos más poderosos en el derecho a la buena administración, que junto al derecho de participación en las políticas públicas, constituyen las principales novedades jurídico-políticas de los Estatutos de Autonomía de última generación. Un modelo de Gobierno abierto que encuentra en las nuevas tecnologías un instrumento fundamental a su servicio, entendiéndolo en cualquier caso que estos canales tecnológicos deben configurarse como una herramienta más a disposición de los ciudadanos, sin perder de vista la riqueza que generan los procesos participativos de carácter deliberativo.

Finalmente, dado que el debate en torno al Gobierno abierto ostenta un carácter global, y asumiendo el enriquecimiento que supone compartir experiencias, hemos querido reflexionar en torno a marcos comparados de interés para nuestro sistema. En el presente número se analiza la experiencia chilena, puntera en temas de transparencia, y la situación de Centroamérica, con metodologías participativas de calidad.

Blanca Solans García
*Directora General de Participación Ciudadana,
Acción Exterior y Cooperación
Departamento de Presidencia y Justicia
Gobierno de Aragón*



|| ESTUDIOS



JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Presidente de la Asociación Española de Ciencias Administrativas.
Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.*

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

1 INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo del Estado social y democrático de Derecho es el Derecho del poder público para la libertad solidaria de los ciudadanos, la regulación racional de los intereses generales de acuerdo con la justicia, un Ordenamiento jurídico en el que las categorías e instituciones han de estar, como bien sabemos, orientadas al servicio objetivo del interés general, tal y como proclama solemnemente el artículo 103 de la Constitución española de 1978. Atrás quedaron, afortunadamente, consideraciones y exposiciones basadas en la idea de la autoridad o el poder como esquemas unitarios desde los que plantear el sentido y la funcionalidad del Derecho Administrativo.

En efecto, en este tiempo en que nos ha tocado vivir, toda la construcción ideológico-intelectual montada a partir del privilegio o de la prerrogativa como principio y fin de la actuación de los poderes públicos, va siendo superada por una concepción más abierta y dinámica, más humana también, desde la que el Derecho Administrativo adquiere un compromiso especial con la mejora de las condiciones de vida de la población a partir de las distintas técnicas e instituciones que componen esta rama del Derecho Público.

El lugar que antaño ocupó el concepto de potestad o el de privilegio o prerrogativa, considerados como punto de partida y también de llegada, ahora lo ocupa, por derecho propio, la persona, el ser humano, que asume un papel central en todas las Ciencias sociales, también obviamente en el Derecho Administrativo. La consideración central del ciudadano en

las modernas construcciones del Derecho Administrativo y de la Administración pública proporciona el argumento medular para comprender en su cabal sentido este nuevo derecho fundamental a la buena administración señalado en el proyecto de la Constitución europea (artículo II-101), de acuerdo con el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de diciembre de 2000. La persona, el ciudadano, el administrado o particular según la terminología jurídico administrativa al uso, ha dejado de ser un sujeto inerte, inerme e indefenso frente a un poder que intentaba controlarlo, que le prescribía lo que era bueno o malo para él, al que estaba sometido y que infundía, gracias a sus fenomenales privilegios y prerrogativas, una suerte de amedrentamiento y temor que terminó por ponerlo de rodillas ante la todopoderosa maquinaria de dominación en que se constituyó tantas veces el Estado, y su principal instrumento: la Administración pública. El desafío, una vez constada la inconsistencia de esta argumentación, agravada con la crisis del presente, reside en construir una concepción más justa y humana del poder, que como consecuencia del derecho de los ciudadanos a Gobiernos y Administraciones que cumplan adecuadamente su tarea, las instituciones públicas se conviertan en instrumentos idóneos al servicio objetivo del interés general.

La perspectiva abierta y dinámica del poder, plural y complementaria a la vez, ordenada a la realización de la justicia, a dar a cada uno lo suyo, lo que se merece, ayuda sobremano a entender que el principal atributo del Gobierno y la Administración pública sea, en efecto, un elemento esencial en orden a que la rectoría de la cosa pública atienda preferentemente a la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de los ciudadanos, de todos y cada uno. Es decir, los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario ayudan sobremano a comprender en su sentido pleno y alcance y funcionalidad del Derecho Administrativo en este momento tan apasionante de la historia humana en el que es menester una regulación del interés general mucho más centrada en la dignidad de la persona y en la efectividad de todos y cada uno de los derechos fundamentales que le corresponden por su propia condición humana.

Efectivamente, el Derecho Administrativo moderno parte, en nuestra opinión, de la consideración central de la persona y de una concepción abierta y complementaria del interés general en la que la ciudadanía adquiere un papel principal. Los ciudadanos ya no son sujetos inertes que reciben, única y exclusivamente, bienes y servicios públicos del poder público. Ahora, por mor de su inserción en el Estado social y democrático de derecho, los ciudadanos, cada vez más conscientes de su posición estelar en el sistema político, se convierten en actores principales de la definición y evaluación de las diferentes políticas públicas. El interés general ya no es un concepto que define unilateralmente la Administración sino que ahora, en un Estado que se define como social y democrático de Derecho, debe determinarse, tal y como ha señalado acertada y brillantemente el Tribunal Constitucional en la sentencia de 7 de febrero de 1984, a través de una acción articulada entre los poderes públicos y los agentes sociales.

El interés general, que es el interés de toda la sociedad, de todos los integrantes de la sociedad, ya no es asumido completamente por el poder público, ya no puede ser objeto de definición unilateral por la Administración pública, ya no emana de la cúpula o se presenta ante nosotros en forma de privilegios o prerrogativas sin cuento. Ahora, como consecuencia de la proyección de la directriz participación, médula de la estructuración democrática del Estado, el interés general ha de abrirse a la pluralidad de manera que el espacio público pueda ser administrado y gestionado teniendo presente la multiforme y variada concepción de la realidad, ajena y refractaria a cualquier atisbo de unilateralidad o forma de pensamiento único.

Estas consideraciones permiten entender mejor el sentido que para nosotros tiene el derecho fundamental a la buena administración, recogido ya, por cierto, además de en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, en los catálogos de derechos establecidos en las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía. Este derecho es el precipitado necesario de la centralidad del ser humano en el sistema político. Además, desgraciadamente, la frecuencia de supuestos de mala administración en estos años animó y aconsejó a alumbrar este nuevo derecho también, por qué no reconocerlo, como reacción frente a una perspectiva de la administración de lo pública cerrada y unilateral. Obviamente, si estamos de acuerdo en que en la democracia, funcionarios y políticos ejercen poderes en nombre y representación del pueblo y a él deben rendir cuentas permanentemente, si se percibe que tales personajes empiezan a adueñarse de lo que es de titularidad ciudadana, es lógico que quien es el legítimo dueño del poder público y de sus instituciones, reaccione para poner las cosas en su sitio.

2 UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LA PERSONA

El derecho a la buena administración, entendido como el derecho de todo ciudadano a que el poder público atienda con objetividad los intereses generales se debate entre el estatuto de derecho humano, de derecho fundamental de la persona, o su condición de derecho ciudadano sin más. Es decir, ¿es un derecho propio, inherente a la naturaleza humana este derecho a la buena administración pública, es corolario necesario de la necesidad de que los asuntos comunes, colectivos, deban ser atendidos de determinada manera por el Estado, o es sencillamente un derecho de creación normativa? Esta es una cuestión relevante, porque de su contestación se deducirá el rango de este derecho así como la función de la Administración pública y la posición jurídica del ciudadano en sus relaciones con el poder público.

En este sentido, podemos afirmar que existen instituciones públicas porque, con antelación, existen intereses generales que atender convenientemente. Y existen intereses generales, sanidad, educación por ejemplo, porque las personas en conjunto, e individualmente consideradas, precisan de su adecuada gestión y administración para realizarse como personas en un entorno de libertad solidaria. Por tanto, es la persona y son

sus necesidades colectivas quienes explican la existencia de instituciones ordenadas y dirigidas a la mejor satisfacción de esos intereses generales de forma y manera que su rectoría se realice al servicio del bienestar general, integral, de todos los ciudadanos, no de una parte de la sociedad, por importante y relevante que esta sea.

La buena administración de instituciones públicas es, por tanto, un derecho subjetivo de naturaleza fundamental porque pertenece a la propia naturaleza humana. Estos es, caracteriza de una forma indeleble la condición social y política de la propia persona y explica la función del Estado en relación con la sociedad y con la persona. En otros términos, ¿por qué se proclama como derecho fundamental por la Unión Europea?. Por una gran razón que reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático. En la democracia, como bien sabemos, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día, con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas, dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianeidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la soberanía popular, de dónde proceden todos los poderes del Estado, es claro que han de estar ordenadas a prestar un servicio objetivo al interés general. Por eso, la función constitucional de la Administración pública se centra, como tan bien reconoce la Constitución española de 1978 en su fundamental artículo 103.1, en el servicio objetivo al interés general.

Para comprender mejor esta afirmación, es menester constatar que, en efecto, el ciudadano es ahora, no sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo, protagonista, persona en su más cabal expresión, y, por ello, debe poder tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque éstos se definen, en el Estado social y democrático de Derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada. Los ciudadanos, en otras palabras, tenemos derecho a que la gestión y administración de los intereses generales se realice de manera acorde al libre desarrollo solidario de las personas. Por eso es un derecho fundamental de la persona, porque la persona en cuanto tal requiere de que lo público, de que el espacio de lo general, esté atendido de forma y manera que le permita realizarse, en su dimensión de libertad solidaria, como persona humana plena y completa.

3 EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde el punto de vista normativo, es menester reconocer que la existencia positiva de este derecho fundamental a la buena administración parte de la Recomendación núm. R (80) 2, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980 relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas

así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia. Entre el Consejo de Europa y la Jurisprudencia comunitaria, desde 1980, se fue construyendo, poco a poco, el derecho a la buena administración, derecho que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de 6 diciembre de 2000 recogería en el artículo 41. Precepto que, como es sabido, aunque no se integró directamente en los Tratados, se ha incorporado en bloque al proyecto nonato de Tratado Internacional por el que se instituía una Constitución para Europa en su artículo II-101, proyecto que esperemos, con los cambios que sean necesarios, algún día vea la luz.

Antes del comentario de este capital artículo, nos parece pertinente subrayar dos elementos de los que trae causa: la discrecionalidad y la jurisprudencia. En efecto, la discrecionalidad, se ha dicho con acierto, es el caballo de Troya del Derecho Público (HUBER) por la sencilla razón de que su ejercicio objetivo nos sitúa al interior del Estado de Derecho y su ejercicio abusivo nos conduce al mundo de la arbitrariedad y del autoritarismo. El ejercicio de la discrecionalidad administrativa en armonía con los principios generales del Derecho es fundamental. Tanto como que un ejercicio destemplado, al margen de la motivación que le es inherente, deviene en abuso de poder, en arbitrariedad. Y, la arbitrariedad es la ausencia de racionalidad, y por ello, la quiebra del Estado de Derecho.

La discrecionalidad es una propiedad propia de Gobiernos y Administraciones que permite a éstos profundizar en la adecuación a la razón y a la justicia en el ejercicio del poder público. Hasta tal punto que cuándo las altas instancias de gobierno y administración de lo público se esfuerzan seriamente por argumentar y motivar el ejercicio de poderes discrecionales están realizando cabalmente el Estado de Derecho. En sentido contrario, cuándo ese espacio de apreciación para seleccionar las más justa y razonable de las distintas opciones legalmente posibles se orienta hacia la oscuridad o la opacidad, con nulas o mínimas justificaciones, se desciende al tenebroso mundo de la arbitrariedad.

Por lo que respecta a la jurisprudencia, a la ciencia de la solución justa a los casos, debe tenerse en cuenta que normalmente los conceptos de elaboración jurisprudencial son conceptos construidos desde la realidad, algo en sí mismo relevante y que permite el reconocimiento de un derecho fundamental tan relevante como el de la buena administración, derecho que, como la propia Carta Europea entiende, tiene una determinada caracterización que permite hacer reconocible tal derecho fundamental.

En efecto, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea constituye un precipitado de diferentes derechos ciudadanos que a lo largo del tiempo y a lo largo de los diferentes Ordenamientos han caracterizado, en uno u otro sentido, con más o menos fortuna, la posición central que hoy tiene la ciudadanía en todo lo que se refiere al Derecho Administrativo.

Pues bien, dicho precepto dispone:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
 - El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.
 - El derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.
 - La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Una primera lectura del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sugiere que dicho precepto es un buen resumen de la esencia, del tronco común, de la naturaleza que está presente en derechos más relevantes que los ciudadanos tenemos en nuestras relaciones con la Administración pública. La novedad reside en que a partir de ahora se trata de un derecho fundamental de la persona, cuestión polémica pero que en nuestra opinión no debiera levantar tanta polvareda porque el ciudadano, como anteriormente razonamos, si es el dueño del aparato público, es lógico que tenga derecho a que dicho aparato facilite el desarrollo equilibrado y solidario de su personalidad en libertad. Es decir, la razón y el sentido de la Administración pública en la democracia reside en estar, y en actuar, al servicio objetivo del pueblo. El problema, para que sea un derecho susceptible de invocabilidad ante los Tribunales reside en la exigibilidad de los parámetros que caracterizan dicho derecho. Parámetros que, todo sea dicho, en el precepto son claros y permiten a la jurisprudencia su aplicación al caso concreto.

Los ciudadanos europeos tenemos, pues, un derecho fundamental a que los asuntos públicos se traten imparcialmente, equitativamente y en un tiempo razonable. Es decir, las instituciones comunitarias han de resolver los asuntos públicos imparcialmente, han de procurar ser equitativas y, finalmente, han de tomar sus decisiones en tiempo razonable. En otras palabras, no cabe la subjetividad, no es posible la inequidad y no se puede caer en la dilación indebida para resolver. La referencia a la equidad como característica de las decisiones administrativas comunitarias no debe pasar por alto. Porque no es frecuente encontrar esta caracterización en el Derecho Administrativo de los Estados miembros y porque, en efecto, la justicia en el caso concreto, expresión de medida y

moderación, constituye, a la hora del ejercicio del poder público, cualquiera que sea la institución pública en la que nos encontremos, la principal garantía de acierto. Por una razón, porque cuándo se decide, lo relevante es dar cada uno lo suyo, lo que se merece, lo que le corresponde. No en vano hace muchos años HAURIOU sentenció, con proverbial brillantez, que el Derecho Administrativo era, ni más ni menos, que un Derecho de equidad, cuestión que hoy ha puesto de nuevo en el candelero, de forma brillante y provocadora, el profesor Enrique RIVERO YSERN en un libro, escrito con el profesor Marcos FERNANDO PABLO, titulado precisamente *El principio de equidad en el Derecho Administrativo*.

La referencia a la razonabilidad del plazo para resolver incorpora un elemento esencial: el tiempo. Si una resolución pareciera, porque no podría serlo, imparcial y equitativa, pero se dicta con mucho retraso, es posible que no tenga sentido, que no sirva para nada. El poder público, como tantas realidades jurídicas, se mueve en las coordenadas del espacio y del tiempo y éste es un elemento esencial. La razonabilidad se refiere al plazo de tiempo en el que la resolución pueda ser eficaz de manera que no se dilapide el legítimo derecho del ciudadano a que su petición, por ejemplo, se conteste en un plazo en que ya no sirva para nada. Además, probablemente una resolución extemporánea, ni sea imparcial ni sea equitativa porque una resolución ineficaz, que ya no es útil, en sí misma no puede ser equitativa, en sí misma no puede ser ya imparcial.

En este sentido, el Tribunal Supremo del reino de España, en una sentencia de 3 de diciembre de 2009, se pronuncia acerca de la razonabilidad del plazo. En concreto, se plantea si los intereses de demora son exigibles por un plazo de tiempo cuando la administración estuvo paralizada más allá de lo razonable. En concreto, esta cuestión el Tribunal Supremo la conecta, como es lógico, con el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y señala que tal exigencia de intereses por demora es improcedente cuando el retraso haya sido causado por la propia administración. En el mismo sentido, otra sentencia del Tribunal Supremo español, en este caso de 28 de junio de 2010, entiende que «razones e justicia material nos llevan a considerar inexigibles los intereses de demora en los casos en los que el Tribunal Administrativo no haya resuelto el recurso interpuesto en el plazo legalmente establecido. Hay que procurar una interpretación del ordenamiento jurídico tributario que tenga en cuenta el sentido finalista y marcadamente evolutivo del régimen fiscal (sentencia del Tribunal Constitucional 137/2003). No es dable olvidar el principio constitucional de eficacia administrativa, que se inspira en la indispensable diligencia que debe presidir en la gestión de los intereses generales en su justo equilibrio con los derechos constitucionales de los administrados. El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza el 10 de diciembre de 2000, desarrolla el derecho de los ciudadanos a tener una buena Administración que trate sus asuntos de

forma imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable. La eficacia interpretativa del citado precepto está fuera de toda duda (ex artículo 10.2 de la Constitución)».

El derecho a la buena administración, como sabemos, es un derecho fundamental de todo ciudadano comunitario a que las resoluciones que dicten las instituciones europeas sean imparciales, equitativas y razonables en cuanto al fondo y al momento en que se produzcan. Dicho derecho según el citado artículo 41 incorpora, a su vez, cuatro derechos.

El primero se refiere al derecho a que todo ciudadano comunitario tiene a ser oído antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente. Se trata de un derecho que está reconocido en la generalidad de las Constituciones y legislaciones administrativas de los Estados miembros como consecuencia de la naturaleza contradictoria que tienen los procedimientos administrativos en general, y en especial los procedimientos administrativos sancionadores o aquellos procedimientos de limitación de derechos. Es, por ello, un componente del derecho a la buena administración que el derecho comunitario toma del Derecho Administrativo Interno. No merece más comentarios por su claridad y reconocimiento general en las legislaciones de los Estados miembros desde hace ya muchos años, afortunadamente.

El segundo derecho derivado de este derecho fundamental a la buena administración se refiere, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales, al derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. Nos encontramos, de nuevo, con otro derecho de los ciudadanos en los procedimientos administrativos generales. En el Derecho Administrativo español, por ejemplo, este derecho al acceso al expediente está recogido dentro del catálogo de derechos que establece el artículo 35 de la ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común de 26 de noviembre de 1992. Se trata, de un derecho lógico y razonable que también se deriva de la condición que tiene la Administración pública, también la comunitaria, de estar al servicio objetivo de los intereses generales, lo que implica, también, que en aras de la objetividad y de la transparencia, los ciudadanos podamos consultar los expedientes administrativos que nos afecten. Claro está, existen límites derivados del derecho a la intimidad de otras personas así como del secreto profesional y comercial o de la seguridad pública. Es decir, un expediente en que consten estrategias empresariales no puede consultado por la competencia en ejercicio del derecho a consultar un expediente de contratación que le afecte en un determinado concurso.

El tercer derecho que incluye el derecho fundamental a la buena administración es, quizás, el más importante: el derecho de los ciudadanos a que las decisiones administrativas de la Unión europea sean motivadas. Llama la atención que este derecho se refiera a todas las resoluciones europeas sin excepción. Nos parece un gran acierto la letra y el espíritu que late en este precepto. Sobre todo porque una de las condiciones del ejercicio

del poder en las democracias es que sea argumentado, razonado, motivado. El poder se basa en la razón para ser legítimo. Cuando el poder no se justifica se cae ordinariamente en la arbitrariedad. Por eso, todas las manifestaciones del poder público debieran, como regla, motivarse. Su intensidad dependerá, claro está, de la naturaleza de los actos de poder. Si son reglados la motivación será menor, en algunos casos incluso innecesaria. Pero si son discrecionales, la exigencia de motivación será mayor. Es tan importante la motivación de las resoluciones públicas que bien puede afirmarse que la temperatura democrática de una Administración es proporcional a la intensidad de la motivación de los actos y normas administrativos.

Afortunadamente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo del reino de España ya ha aceptado que la motivación de la actuación administrativa es una manifestación concreta del derecho fundamental a la buena administración pública consagrado en el artículo 41 de la Carta los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Efectivamente, una sentencia de 19 de noviembre de 2008 señala que «la exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico y así lo proclama el artículo 54 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, teniendo por finalidad la del que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del artículo 9 de la Constitución española y que, también desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no solo por el artículo 24.2 de la propia Constitución, sino también por el artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa). Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, incluye dentro de su artículo 41, dedicado al derecho a una buena administración, entre otros particulares, «la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones». En el mismo sentido, la sentencia, también del Tribunal Supremo, de 13 de mayo de 2009, aunque con especial referencia a la motivación de las sentencias judiciales.

En una sentencia más reciente, de 15 de octubre de 2010, el Tribunal Supremo precisa el alcance de la motivación que exige nuestra Constitución señalando que tal operación jurídica «se traduce en la exigencia de que los actos administrativos contengan una referencia específica y concreta de lo hechos y los fundamentos de derecho que para el órgano administrativo que dicta la resolución han sido relevantes, que permita reconocer al administrado la razón fáctica y jurídica de la decisión administrativa, posibilitando el control judicial por los tribunales de lo contencioso administrativo». Además, tal obligación de la Administración «se engarza en el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los

Estados miembros de la Unión Europea, que ha logrado refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones».

En el apartado tercero del precepto se reconoce el derecho a la reparación de los daños ocasionados por la actuación u omisión de las instituciones comunitarias de acuerdo con los principios comunes generales a los derechos de los Estados miembros. La obligación de indemnizar en los supuestos de responsabilidad contractual y extracontractual de la Administración está, pues, recogida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Lógicamente, el correlato es el derecho a la consiguiente reparación cuándo las instituciones comunitarias incurran en responsabilidad. La peculiaridad del reconocimiento de este derecho derivado del fundamental a la buena administración, reside en que, por lo que se vislumbra, su régimen de funcionalidad se establecerá desde los principios generales de la responsabilidad administrativa en derecho comunitario. Tema bien complejo y complicado habida cuenta de los diferentes regímenes jurídicos de responsabilidad patrimonial de la Administración que existen en los diferentes países que integran en este momento la Unión Europea.

La cuestión del derecho a la indemnización cuando el Estado, como consecuencia del funcionamiento de sus servicios, haya provocado daños a los ciudadanos es, desde luego, un tema central vinculado al derecho a la buena administración como fácilmente puede comprenderse. Es más, una Administración pública será mejor o peor en la medida en que más o menos daños produzca en su actuación a los ciudadanos.

La responsabilidad objetiva de la Administración pública, tal y como está configurada en nuestro Derecho desde hace largas décadas es una cuestión de palpante y rabiosa actualidad en la medida en que las reclamaciones de daños ocasionados por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos supusieron, de acuerdo, por ejemplo, con la memoria del Consejo de Estado de 2002, la nada desdeñable suma de 200 millones de euros, estimándose el 10 % de las demandas presentadas frente al Estado por este título. Es, desde luego, una cantidad de dinero muy alta que debiera hacer pensar también hasta que punto, con qué alcance, el Estado debe ofrecer una cobertura universal a todos cuantos riesgos, sociales, de una u otra forma, tengan alguna relación con las actividades realizadas por los Poderes públicos.

Se trata de una cuestión delicada que debe analizarse también desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. Por una razón poderosa: porque el sistema de responsabilidad universal, objetiva y directa no es real. Más bien, el sistema español, aunque objetivo, universal y directo en su formulación, no lo es tanto en su aplicación, pues como señala el profesor MORENO MOLINA, la jurisprudencia nos

ofrece ribetes culpabilísticos que no son más que la constatación de la proyección del modelo a la realidad.

Nos encontramos, pues, ante una cuestión de gran trascendencia, donde se ventilan intereses económicos cuantiosos que los juristas tenemos que analizar y estudiar con detenimiento porque mantener, contra viento y marea, como dogma inamovible, el principio objetivo, directo y universal de la responsabilidad de la Administración pública tal y como está planteado en nuestro Derecho a partir de la Ley de expropiación forzosa de la década de los sesenta del siglo pasado sin variaciones, entraña problemas de entendimiento con los postulados del nuevo Derecho Administrativo que ha alumbrado la Constitución de 1978 y al que nos referimos en este trabajo, sobre todo desde la perspectiva medular del derecho fundamental de la persona a una buena administración pública.

En este sentido, pensamos que el Estado social y democrático de Derecho no se compadece con este super-blindaje que tienen los funcionarios frente a los ciudadanos como consecuencia del principio de la responsabilidad objetiva y universal de la Administración pública. Es verdad, sólo faltaría, que los ciudadanos tienen derecho a ser resarcidos de los daños que les produzcan, en sus bienes o derechos las Administraciones públicas con su actuación, su omisión, su inactividad o a través de las vías de hecho, pero también ha de tenerse en cuenta que un régimen general de anonimato propicia y hace posible una cierta irresponsabilidad en la tarea de quienes componen las estructuras de la Administración que son los agentes, los funcionarios, los empleados públicos que en ella laboran.

El sistema actual que reina en España en esta materia reclama reformas, sobre todo si contemplamos este problema desde el Derecho de la Unión Europea. En efecto, el artículo 41.3 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales parece reclamar un Derecho común europeo sobre responsabilidad pública que a día de hoy, si contemplamos el Derecho español, italiano, francés o alemán, se antoja una tarea relevante aunque bien compleja. Como es sabido, el sistema objetivo, directo y universal que tenemos en España desde hace varias décadas no coincide, en modo alguno, con los sistemas de Alemania, Francia o Italia, instalados sobre otros postulados más en consonancia con la idea aquiliana de la responsabilidad.

En concreto, como ya hemos indicado, el artículo 41.3 de la Carta dispone, como ya hemos indicado, que:

«Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros».

El precepto plantea, ciertamente, la construcción de un Derecho Común de la responsabilidad administrativa de aplicación a todos los países miembros de la Unión Europea. La tarea, desde luego urgente y necesaria, va a suponer necesariamente una modulación

de nuestro modelo para adaptarlo a la realidad, a una perspectiva más abierta e integral del alcance y significado del derecho del ciudadano a ser resarcido de los daños que le cause el funcionamiento de las instituciones públicas o la propia actuación, en uno u otro sentido, de los propios servidores públicos.

En este sentido es legítimo cuestionarse por qué el centro de la discusión se coloca todavía, a la altura del tiempo en que estamos, no tanto en la conducta en que incurre el funcionario que ocasiona el daño, como en un patrimonio que sufre un daño antijurídico que no tiene el deber jurídico de soportar. Esta es la polémica: ¿es razonable seguir manteniendo, a capa y espada, el dogma de la objetividad de la responsabilidad o no será mejor acercarse a sistemas o modelos más flexibles que fomenten mayor diligencia en el funcionamiento y actuación de las Administraciones públicas, una adecuada conducta de los empleados públicos? Es probable que de esta manera, sin cuestionar el derecho de los ciudadanos a ser resarcidos de los daños que puedan ocasionarle el funcionamiento de los servicios públicos, se reduzcan considerablemente las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas a causa de una mejor administración de lo público, a causa de una mayor diligencia en la tarea que cotidianamente realizan los servidores públicos en todas y cada una de las Administraciones y Entidades en las que laboran.

En efecto, una buena Administración pública no es la que más paga a los particulares por la cantidad de daños que les produce en sus bienes o derechos, sino, más bien, aquella que es más diligente y, por tanto, no incide desfavorablemente en la vida de los ciudadanos.

El apartado cuarto del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone que toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa lengua. Este precepto no plantea mayores problemas pues la letra del es clara y supone que la Unión Europea debe contar con personal en su organización preparado para poder atender en las lenguas de los Tratados a toda persona que las utilice en sus relaciones con cualquiera de los órganos de la propia Unión Europea.

4 BREVE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Por su parte, la jurisprudencia ha ido, a golpe de sentencia, delineando y configurando con mayor nitidez el contenido de este derecho fundamental a la buena administración atendiendo a interpretaciones más favorables para el ciudadano europeo a partir de la idea de una excelente gestión y administración pública en beneficio del conjunto de la población de la Unión Europea.

Debe tenerse presente, también, que el artículo 41 del denominado Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de 1995 es el antecedente del ya comentado artículo 41 de la carta de los Derechos Fundamentales. Es más, se trata de una fiel reproducción.

Una cuestión central en la materia es la referente a la autoridad que ha de investigar las denuncias de mala administración de las instituciones europeas. Pues bien, de acuerdo con el artículo 195 del Tratado de Roma y del Estatuto del Defensor del Pueblo, resulta que esta tarea es de competencia del propio Defensor del Pueblo. Una definición de mala administración nos la ofrece el informe del Defensor del año 1997: «se produce mala administración cuándo un organismo no obra de acuerdo con las normas o principios a los que debe estar sujeto».

Definición que es demasiado general e imprecisa, por lo que habrá de estarse a los parámetros jurídicos señalados en el artículo 41 de la Carta, de manera que habrá de observarse, además de la lesión de las normas del servicio que se trate, la vulneración de los principios generales que presiden la actividad de las instituciones públicas, en concreto si tal cual actuación de los Poderes públicos europeos efectivamente contravienen la equidad, la imparcialidad, la racionalidad en los plazos, la contradicción, la motivación, la reparación o el uso de las lenguas oficiales.

Lorenzo MEMBIELA ha recopilado en un trabajo recientemente publicado en Actualidad Administrativa, en el número 4 de 2007, que seguimos en este punto, algunas de las sentencias más relevantes en la materia, bien del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, bien del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, bien del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Evidentemente, la jurisprudencia ha ido decantando el contenido y funcionalidad del llamado principio a una buena administración, principio del que más adelante se derivaría, cómo su corolario necesario, el derecho fundamental a la buena administración. Por ejemplo, en el 2005, el 20 de septiembre encontramos una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la que se afirma que en virtud del principio a la buena administración el traslado de funcionarios de un municipio a otro debe estar justificado por las necesidades del servicio.

Una sentencia de 24 de mayo de 2005, también del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, señaló, en materia de justicia, que el principio de la buena administración consagra la celeridad en los procesos judiciales. Expresión del derecho fundamental a la motivación de las resoluciones administrativas lo podemos encontrar en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de abril de 1997, en cuya virtud cualquier restricción de los derechos de defensa debe estar convenientemente motivada. También es consecuencia de la buena administración pública la resolución en plazo razonable de los asuntos públicos, de manera que cómo dispone la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 1995, «la inactividad de la Administración más allá de los plazos establecidos en las normas constituye una lesión al principio de la buena administración pública». Igualmente, por sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 16 de marzo de 2005 es consecuencia del principio de la buena administración, la óptima gestión de los organismos administrativos, lo que incluye, es claro, el respeto a los plazos establecidos y al principio

de confianza legítima, en virtud del cual la administración pública, merced al principio de continuidad y a que no puede separarse del criterio mantenido en el pasado salvo que lo argumente en razones de interés general.

Es también una consecuencia del principio de la buena administración, dice el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas el 27 de febrero de 2003, que la Administración facilite todas las informaciones pertinentes a la otra parte actuante en el procedimiento administrativo. Una sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 10 de junio de 2004 señala, en este sentido, que el principio de la buena administración comprende el derecho de defensa, la seguridad jurídica y la proscripción de incoación del procedimiento disciplinario de maneja excesivamente extemporánea y adoptar una sanción disciplinaria sin esperar a la resolución firme del órgano jurisdiccional penal.

En materia de derecho sancionador disciplinario, el derecho a una buena Administración, en opinión de MEMBIELA, obliga a que la propia Administración pública a una agilidad procedimental en la investigación de presuntas irregularidades disciplinarias, violando dicho principio actuaciones disciplinarias dilatadas en el tiempo que causan daño moral. En este sentido, una sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 10 de junio de 2004 ha sentado que el conjunto de circunstancias que provocaron al demandante un menoscabo de su reputación y perturbaciones en su vida privada y le mantuvieron en una situación de incertidumbre prolongada constituyen un daño moral que debe ser reparado.

La sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 13 de marzo de 2003 recuerda una reiterada jurisprudencia comunitaria en cuya virtud existe un principio general, basado en las exigencias de la seguridad jurídica y la buena administración, que obliga a la administración pública a ejercer sus facultades dentro de determinados límites temporales, precisamente en aras de la protección de la confianza legítima que en ella depositan los administrados.

Es exigencia también de la buena administración, como señala la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 27 de febrero de 2003, facilitar todas las informaciones pertinentes a la otra parte actuante de un procedimiento. Ocultar informaciones que obren en poder de la Administración durante el curso de un determinado procedimiento lesiona gravemente este derecho fundamental y, además, puede ser también una actuación constitutiva de ilícito administrativo y penal. Igualmente, una manifestación de buena Administración en materia disciplinaria, tal y como señala una sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 6 de julio de 2000, es tratar con dignidad respetando la reputación de los interesados mientras no hayan sido condenados.

5 REFLEXIÓN FINAL

En fin, el reconocimiento a nivel europeo del derecho fundamental a la buena administración constituye, además, un permanente recordatorio a las Administraciones públicas de que su actuación ha de realizarse con arreglo a unos determinados cánones o estándares que tienen como elemento medular la posición central del ciudadano al que el aparato público debe servir objetivamente en lo que se refiere a sus necesidades colectivas y asuntos de interés general. Posición central del ciudadano que ayudará a ir eliminando de la praxis administrativas toda esa panoplia de vicios y disfunciones que conforman la llamada mala administración tan de moda por su presencia en este tiempo.

La centralidad de los ciudadanos en el sistema del Derecho Administrativo ha permitido que en la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales haya reconocido el derecho fundamental de los ciudadanos europeos a la buena Administración pública, concretado en una determinada manera de administrar lo público caracterizada por la equidad, la imparcialidad y los plazos razonables. En este contexto, en el seno del procedimiento administrativo y con carácter general, la proyección de este derecho ciudadano básico, de naturaleza fundamental, supone la existencia de un elenco de principios generales y de un repertorio de derechos ciudadanos que en el procedimiento administrativo adquieren una relevancia singular. Estos derechos conforman, con las correspondientes consiguientes obligaciones de parte de la Administración pública, el estatuto jurídico del ciudadano ante la Administración pública.

En efecto, en el marco del respeto al Ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración pública sirve con objetividad al interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, de acuerdo con los siguientes principios, que son corolarios del derecho fundamental a la buena administración pública:

1. **Principio de juridicidad**, en cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al Ordenamiento jurídico del Estado.
2. **Principio de servicio objetivo a los ciudadanos**, que se proyecta a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes y que se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.
3. **Principio promocional**, expresado en la creación de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y fomentando igualmente la participación.
4. **Principio de racionalidad**, que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa.

5. **Principio de igualdad de trato**, por el que los ciudadanos que se encuentren en la misma situación serán tratados de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato, prohibiéndose expresamente toda discriminación injustificada hacia los ciudadanos.
6. **Principio de eficacia**, en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán en el marco de los objetivos establecidos en cada ente público. Especialmente las autoridades buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad y, para ello, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán el silencio administrativo, las dilaciones y los retardos.
7. **Principio de publicidad de las normas**, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo en el marco del respeto del derecho a la intimidad y de las reservas que por razones acreditadas de confidencialidad o interés general sea pertinente en cada caso, en los procedimientos para el dictado de actos administrativos. En especial, las autoridades darán a conocer a los ciudadanos y a los interesados, de forma sistemática y permanente, aún sin mediar petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva tal información.
8. **Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa**, por los cuales la administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas.
9. **Principio de proporcionalidad**: las decisiones administrativas serán proporcionadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, se dictarán en un marco de justo equilibrio entre el interés general y el interés particular y se evitará limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido.
10. **Principio de ejercicio normativo del poder**, en cuya virtud los poderes se ejercerán, única y exclusivamente, para la finalidad prevista en las normas de otorgamiento, evitándose especialmente el abuso de poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.
11. **Principio de imparcialidad e independencia**: el personal al servicio de la administración pública deberá abstenerse de toda actuación arbitraria o que ocasione trato preferente por cualquier motivo y actuar en función del servicio objetivo al interés general, prohibiéndose la participación de dicho personal en cualquier asunto en el que él mismo, o personas o familiares próximos, tengan cualquier tipo de intereses o pueda existir conflicto de intereses.

12. **Principio de relevancia**, en cuya virtud las actuaciones administrativas habrán de adoptarse en función de los aspectos más relevantes, sin que sea posible, como fundamento de la decisión que proceda, valorar únicamente aspectos de escasa consideración.
13. **Principio de coherencia**: las actuaciones administrativas serán congruentes con la práctica y los antecedentes administrativos salvo que por las razones que se expliciten por escrito sea pertinente en algún caso apartarse de ellos.
14. **Principio de buena fe**, en cuya virtud las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.
15. **Principio de confianza legítima**, en cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración en el pasado.
16. **Principio de asesoramiento**: el personal al servicio de la administración pública deberá asesorar a los ciudadanos sobre la forma de presentación de las solicitudes y su tramitación.
17. **Principio de responsabilidad**, por el que la administración responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general. Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Igualmente, la administración pública rendirá cuentas de sus actuaciones y publicará las evaluaciones de sus unidades.
18. **Principio de facilitación**: los ciudadanos encontrarán siempre en la administración las mayores facilidades para la tramitación de los asuntos que les afecten, especialmente en lo referente a identificar al funcionario responsable, a obtener copia sellada de las solicitudes, a conocer el estado de tramitación, a enviar, si fuera el caso, el procedimiento al órgano competente, a ser oído y a formular alegaciones o a la referencia a los recursos susceptibles de interposición.
19. **Principio de celeridad**, en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en plazo razonable. En especial, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas.
20. **Principio de transparencia y acceso a la información de interés general**: el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración ha de ser accesible

a todos los ciudadanos, que pueden conocer la información generada por las administraciones públicas y las instituciones que realicen funciones de interés general.

21. **Principio de protección de la intimidad**, de forma que el personal al servicio de la administración pública que maneje datos personales respetará la vida privada y la integridad de las personas, prohibiéndose el tratamiento de los datos personales con fines no justificados y su transmisión a personas no autorizadas.
22. **Principio de ética**, en cuya virtud todo el personal al servicio de la Administración pública así como los ciudadanos en general han de actuar con rectitud, lealtad y honestidad.
23. **Principio de debido proceso**: Las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.
24. **Principio de cooperación**: Todos los órganos y entidades administrativos deben prestarse asistencia mutua y respetar el ejercicio de las respectivas competencias.

Para terminar, el derecho general fundamental de los ciudadanos a una buena administración pública se puede concretar, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

1. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.
2. Derecho a la tutela administrativa efectiva.
3. Derecho a una resolución administrativa en plazo razonable.
4. Derecho a una resolución justa de las actuaciones administrativas.
5. Derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las normas, en los registros físicos o informáticos.
6. Derecho a respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas.
7. Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública.
8. Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.
9. Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas.

10. Derecho a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios de responsabilidad pública.
11. Derecho a servicios públicos y de interés de general de calidad.
12. Derecho a elegir los servicios de interés general de su preferencia.
13. Derecho a opinar sobre el funcionamiento de los servicios de responsabilidad administrativa.
14. Derecho a conocer las obligaciones y compromisos de los servicios de responsabilidad administrativa.
15. Derecho a formular alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo.
16. Derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la administración.
17. Derecho a interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa, de acuerdo con lo establecido en las leyes.
18. Derecho a conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente.
19. Derecho de acceso a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que en todo caso habrán de concretar el interés general al caso concreto.
20. Derecho a una ordenación racional y eficaz de los archivos públicos.
21. Derecho de acceso a la información de interés general.
22. Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública.
23. Derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general.
24. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.
25. Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.
26. Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.
27. Derecho a ser notificado por escrito o a través de las nuevas tecnologías de las resoluciones que les afecten en el más breve plazo de tiempo posible, que no excederá de los cinco días.

28. Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.
29. Derecho a actuar en los procedimientos administrativos a través de representante.
30. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la Administración pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas.
31. Derecho a recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta. Es decir, el derecho fundamental a la buena Administración pública trae consigo, con todas sus consecuencias, la centralidad de la persona en el régimen jurídico de la administración pública.

6 BIBLIOGRAFÍA

- P. S. CODERCH, *Causalidad y responsabilidad*, In Dret, 01/200.
- E. FORSTHOFF, *Problemas actuales del Estado social de Derecho en Alemania*, Centro de Formación de funcionarios, Madrid, 1966.
- F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2005.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, con T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2011.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La significación de las libertades públicas para el Derecho Administrativo*, Anuario de Derechos Humanos, Universidad Complutense de Madrid, 1981.
- F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, Eunsa, Navarra, 1994.
- L. MARTÍN-RETORTILLO, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2009.
- O. MAYER, *Derecho Administrativo Alemán*, Depalma, Buenos Aires, 1982.
- O. MIR PUIG-PELAT, *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública*, Civitas, Madrid, 2002.
- L. MEMBIELA, *La buena administración en la Administración general del Estado*, Actualidad administrativa, n.º 4, 2007.
- J. A. MORENO MOLINA, con J. M. MAGÁN, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, El consultor, Madrid, 2005.

- A. NIETO, *Corrupción en la España contemporánea*, Ariel, Barcelona, 1997.
- F. PANTALEÓN, *Responsabilidad médica y responsabilidad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995.
- M. J. PARDO, *De la Administración pública a la gobernanza*, Colegio de México, México, 2004.
- R. PARADA, *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- L. PAREJO, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- B. TOMÁS MALLÉN, *El derecho fundamental a la buena administración*, INAP, Madrid, 2004.
- R. VON IHERING, *La lucha por el derecho*, Comares, Granada, 2008.



M.ª REYES PÉREZ ALBERDI

Profesora Ayudante Doctora
de la Universidad Pablo de
Olavide de Sevilla

DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE ÚLTIMA GENERACIÓN

Los Estatutos de Autonomía de última generación —y entiéndase por tales, aquellos que han sido aprobados a partir del Estatuto Valenciano de 2006— manifiestan un compromiso activo con la definición democrática del Estado. En ellos, la participación en la vida de la comunidad política, en sus instituciones y en la gestión de los asuntos encomendados a las mismas se concreta no sólo en un principio de la actuación de los poderes públicos sino también en el reconocimiento de derechos de participación. No en vano, la participación ha sido definida como «la auténtica vertiente subjetivizada de la estructura democrática del Estado» (SANTAMARÍA PASTOR, 1985: 443), queriendo destacarse con ello que se trata de derechos que contribuyen a calificar el funcionamiento democrático del Estado (EXPÓSITO y CASTELLA, 2008: 62). Un funcionamiento democrático que se exige no sólo en el ámbito tradicional de las instituciones representativas del Estado y en el excepcional de las instituciones de participación política directa como el referéndum o la iniciativa legislativa popular (*Democracia política*), sino que se extiende a todos los procesos decisoriales públicos, estableciendo cauces de información transparencia, comunicación y control de los ciudadanos respecto a los poderes públicos (*Democracia participativa*), concretándose así en los derechos de participación y/o de buena administración de las Declaraciones estatutarias de derechos.

El reconocimiento de esta dimensión subjetiva de la participación constituye una auténtica novedad respecto al modelo vigente en los Estatutos de Autonomía originarios que, al li-

mitar su contenido a los aspectos institucionales y competenciales que se deducen del artículo 147 CE, no reconocían derechos. Por eso, sobre esta materia se circunscribían a declarar que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma disfrutaban de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución¹ y a reiterar el mandato dirigido a los poderes públicos de promover la igualdad material y la participación de los individuos y los grupos en la vida política, económica, social y cultural a imitación del artículo 9,2 CE². En definitiva, la participación quedaba básicamente en el campo de los objetivos de los poderes públicos.

Este reconocimiento debe enmarcarse en la que es la auténtica innovación de los Estatutos de Autonomía de última generación: la incorporación de una Carta de Derechos³ que, teniendo presente el ámbito funcional y competencial de las Comunidades Autónomas, se compone principalmente de derechos de contenido social y de participación⁴.

El propósito del estatuyente ha sido, por tanto, el reconocimiento de *derechos subjetivos* de participación que definen la posición jurídica de los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma en su relación con los poderes públicos, otorgándoles las facultades de participar en sus instituciones y en la definición y evaluación de las normas y políticas públicas autonómicas (por ejemplo, en los artículos 9 EACV, 30 y 31 EAAnd y 6 EAE). No obstante, sin olvidar su anterior carácter objetivo o principal, de manera que la participación se configura en ellos, además de como derecho estatutario, como objetivo político de la Comunidad Autónoma correspondiente (artículos 1.3 EACV, 4.2 EAC, 10.1 y 10.3 EAAnd), principio rector de la actuación de los poderes públicos (por ejemplo, artículos 43 EAC y 37 EAAnd) y título competencial en el ámbito material de estos derechos (por ejemplo, en relación con las consultas populares, artículos 122 EAC, 78 EAAnd, 31 EAIB y 71.27 EAAR).

Sin embargo, comprobaremos cómo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, establecida principalmente en las SSTC 247/2007 y 31/2010, ha incidido notablemente

1 Artículos 9.1 EA País Vasco, 8.1 EA Cataluña (en adelante, EAC), 4.1 EA Galicia, 11 EA Andalucía (en adelante, EAAnd), 9.1 EA Principado de Asturias, 5.1 EA Cantabria, 7.1 EA La Rioja, 2 EA Comunidad Valenciana (en adelante, EACV), 6.1 EA Aragón (en adelante, EAAR), 4.1 EA Castilla-La Mancha, 6 Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, 5.1 EA Islas Canarias, 9.1 EA Región de Murcia, 6.1 EA Extremadura (en adelante, EAE), 7.1 EA Comunidad de Madrid y 7.1 EA Castilla y León (en adelante, EACyL)

2 Artículos 9.2.e) EA País Vasco, 8.2 EAC, 4.2 EA Galicia, 12 EAAnd, 9.2.e) EA Principado de Asturias, 6.2 EA Castilla-La Mancha, 5.2 EA Cantabria, 7.2 EA La Rioja, 9.2. e) EA Región de Murcia, 2 EACV, 6.2.a) EAAR, 6.2.c) EAE, 9 EA Islas Baleares (en adelante, EAIB), 1.3 EA Comunidad de Madrid y 7.2 ECyL.

3 No por conocido puede obviarse el debate doctrinal surgido inmediatamente después de la aprobación de los Estatutos valenciano y catalán sobre la legitimidad constitucional de las Declaraciones de derechos estatutarias. En contra, se ha pronunciado DÍEZ PICAZO (2006) y (2007). A favor, aunque no considerándolo muy adecuado desde el punto de vista técnico jurídico, FERRERES COMELLA (2006), BIGLINO CAMPOS (2006). A favor, sin condiciones, CARRILLO (2006) y (2007) y CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (2007).

4 La única excepción en este punto viene a ser el Estatuto de Extremadura, que lejos de reconocer una extensa declaración de Derechos, sólo recoge el derecho de participación política en el actual artículo 6.

en la naturaleza jurídica de estas Declaraciones de derechos hasta el punto de que se ha producido la práctica desactivación normativa de la mayoría de los derechos estatutarios (EXPÓSITO, 2011: 496-500). Lo que nos lleva a plantearnos si puede aún seguir hablándose de derechos *estatutarios* de participación y, en su caso, el alcance de su vinculación (I). Para ello, tendremos que partir de la propia estructura normativa de los preceptos que recogen derechos de participación. Pues, aunque en la mayoría de las ocasiones en los Estatutos de Autonomía de última generación encontramos diversas esferas regulativas sobre un mismo objeto: las de objetivo, derecho y principio rector de la actuación de los poderes públicos (PORRAS NADALES, 2008: 110); en otras la participación sólo tiene el alcance de directriz o principio rector y, en consecuencia, su alcance más limitado y necesitado de desarrollo legislativo va a resultar incuestionable. Además, esta definición como principio o derecho parece ser una decisión aleatoria del legislador estatutario, especialmente en el campo de la participación ante la Administración, donde a veces no se entiende bien por qué se ha configurado la participación de un determinado colectivo como principio cuando las de otros se define como derecho o ya comparando Estatutos diferentes, por qué lo que en unos Estatutos se define como derecho en otros no es más que un principio rector (III).

Por último, en algunos ámbitos, el objeto del derecho de participación coincide con el de un derecho fundamental, como es el caso del derecho de participación política del artículo 23 CE. Tendremos que determinar entonces, si en ellos cabe algún margen de actuación del legislador estatuyente. Especialmente, si se tiene en cuenta la restrictiva interpretación del Tribunal Constitucional sobre los instrumentos de participación política directa que parece excluir de la competencia autonómica todo lo que tiene que ver con las consultas populares por medio del referéndum (II).

Pasamos por tanto a dar cuenta de la mencionada jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza jurídica de los derechos estatutarios y su incidencia en los derechos de participación.

1 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN RECOGIDOS EN LAS DECLARACIONES ESTATUTARIAS DE DERECHOS: ¿DERECHOS SUBJETIVOS, DIRECTRICES O MANDATOS DIRIGIDOS A LOS PODERES PÚBLICOS?

Todos los Estatutos de Autonomía de última generación, con la excepción del extremeño, incluyen con diverso alcance y garantías jurídicas una tabla de derechos, deberes y principios. La lógica jurídica nos llevaría a afirmar que si el Tribunal Constitucional admite la existencia de estas tablas de derechos en los Estatutos de Autonomía, debiera respetar la naturaleza jurídica que le ha asignado el legislador estatutario⁵. Sin embargo, no es esa a la solución que llega el Tribunal Constitucional en las sstc 247/2007⁶, 31/2010 y 137/2010⁷.

El Tribunal Constitucional va a distinguir netamente entre dos categorías de derechos que pueden estar incluidos en estas Declaraciones de derechos estatutarias: los derechos fundamentales y los derechos estatutarios. Así, afirma que una cosa son los *derechos fundamentales*, contenidos en la Constitución y que vinculan a todos los legisladores (estatal y autonómico) y otra los *derechos estatutarios*, que sólo vinculan al legislador autonómico y deben estar vinculados materialmente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma⁸. Y establece dentro de estos últimos dos subcategorías: los *derechos ligados a competencias* y los *derechos ligados a las instituciones*, otorgando a cada uno de ellos una eficacia distinta (CABELLOS ESPIÉRREZ, 2010: 155).

Con independencia de que más adelante nos ocupemos del papel que reserva el Tribunal Constitucional al legislador estatutario en materia de derechos fundamentales (II), nos interesa destacar en este momento que la dimensión subjetiva de los *derechos fundamentales*, aun de aquellos que son recogidos en los Estatutos de Autonomía, no se discute en ningún momento, pues deriva directamente de la Constitución y se impone a todos los poderes públicos.

5 Sobre todo, si se tiene en cuenta que, al analizar el contenido de las Declaraciones estatutarias de derechos, comprobamos que el legislador estatutario no se ha caracterizado por su capacidad innovadora, puesto que la mayoría de los derechos (como veremos también, los de participación) suponen bien la reiteración dirigida a los poderes autonómicos de un derecho constitucional bien la recepción en la norma institucional básica de la Comunidad de derechos creados en la normativa autonómica en desarrollo, la mayoría de las veces de un principio rector constitucionalmente enunciado desde mucho tiempo antes de la entrada en vigor de los Estatutos reformados (RODRÍGUEZ-VERGARA, 2012: 210).

6 En esta STC se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón contra el artículo 17 del Estatuto valenciano que reconoce el derecho al agua. En la STC 249/2007, de 13 de diciembre, se resuelve el recurso del Gobierno de Castilla-La Mancha contra el mismo precepto, sin embargo no entra en la definición de los derechos estatutarios, remitiéndose en este punto a su primera decisión.

7 Las STC 31/2010, de 28 junio y 137/2010, de 16 de diciembre, resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad dirigidos contra el Estatuto de Autonomía catalán.

8 STC 31/2010, de 28 de junio, Fj 16.

Otra cosa cabe decir de los *derechos estatutarios* donde hemos visto cómo el Tribunal Constitucional distingue netamente entre dos categorías de derechos. En primer lugar, los derechos de contenido competencial, cuyo establecimiento por los Estatutos de Autonomía considera que no es más que una forma *indirecta* de atribuir competencias a las Comunidades Autónomas⁹: Por eso, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma «necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos»¹⁰. Se trata, con independencia de la denominación que tienen asignada en la norma estatutaria (derechos o principios), de meros mandatos, orientaciones u objetivos dirigidos a los poderes públicos autonómicos en el ejercicio de las competencias que les atribuye el Estatuto.

Sin embargo, cuando los derechos estatutarios se proyectan en el ámbito de las instituciones (artículo 147.2 CE en conexión con el artículo 152.2 CE) y más concretamente en la organización de las Cámaras legislativas «son los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la institución de que se trate con la orientación que cada uno de ellos considere adecuada dentro del marco de la Constitución. De este modo, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar también verdaderos derechos subjetivos»¹¹.

En resumidas cuentas, los Estatutos de Autonomía pueden crear derechos relacionados con la dimensión institucional propia de la Comunidad Autónoma y derechos ligados a las competencias autonómicas. Ahora bien, sólo los primeros son derechos subjetivos perfectos mientras que el resto se convierten en meros principios rectores de la actuación de los poderes públicos autonómicos¹².

⁹ «(...) nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan.» (STC 247/2007, de 12 de diciembre Fj 15 c).

¹⁰ STC 247/2007, de 12 de diciembre, Fj 15. No se discute por tanto, la capacidad del legislador autonómico para crear o regular derechos subjetivos de contenido político o social en el marco de las competencias autonómicas ni la capacidad de afectación de los derechos constitucionales por el legislador autonómico siempre que se aseguren la igualdad de posiciones jurídicas fundamentales por medio de los mecanismos que ofrecen los artículos 81, 139.1 y 149.1.1ª CE. No podemos extendernos en esta sede sobre esta cuestión que ya ha sido objeto de un extenso tratamiento doctrinal. Véase por todos CABELLOS ESPIÉREZ (2007) y VILLAVERDE MENÉNDEZ (2007).

¹¹ STC 247/2007, de 12 de diciembre, Fj 15 c).

¹² Excede del ámbito de este trabajo analizar el fundamento que lleva al Tribunal Constitucional a negar la eficacia jurídica directa de los derechos, pero de la lectura del Fundamento Jurídico 15 de esta STC, parece deducirse que es el temor de que el recono-

Aplicando esta doctrina general al ámbito de los derechos de participación declarados en los Estatutos de Autonomía de última generación puede colegirse claramente de la misma que los derechos de participación política son auténticos *derechos subjetivos*. Pero, ¿qué ocurre con las otras formas de participación que vienen profusamente desarrolladas en los Estatutos de Autonomía?, ¿podrían entenderse comprendidas dentro de los derechos de contenido institucional o el ámbito de estos derechos queda reducido a los derechos de participación política?

Creemos que la remisión que el Tribunal Constitucional realiza a las instituciones de autogobierno mencionadas en el artículo 152.2 CE parece excluir esta opción. Si, además, a ello se añade que los derechos de participación ante la Administración se encuentran vinculados a la competencia prevista en el artículo 149.1.18º CE que reserva al Estado la legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común y a otras competencias de carácter sectorial sobre el ámbito material sobre el que la participación se proyecta (por ejemplo, educación, juventud, inmigración, etc.), la cuestión se resuelve en un único sentido, de manera que no se puede concluir otra cosa más que estos otros derechos de participación han quedado degradados al plano de meros principios objetivos de la actuación de los poderes públicos autonómicos, necesitados de la intermedicación del legislador autonómico para el nacimiento de auténticos derechos subjetivos¹³.

2 DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA: DERECHO FUNDAMENTAL VS. DERECHO ESTATUTARIO

Los Estatutos de Autonomía incorporan en su tabla de derechos el derecho de participación política, con la única excepción del Estatuto valenciano. Incluso, el Estatuto de Extremadura que no contiene una Declaración de Derechos recoge de forma expresa este derecho (artículo 6 EAE). Sin embargo la forma empleada para su reconocimiento ha sido muy diferente en cada uno de los Estatutos de manera que podemos extraer tres modelos generales.

- a) El Estatuto de Extremadura, en primer lugar, que se limita a reiterar lo establecido en los artículos 23 y 29 CE, reconociendo de manera genérica el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes y el derecho de petición.

cimiento de aplicación directa de los derechos estatutarios pueda suponer una afectación o «blindaje» de las competencias del Estado. Véase sobre esta cuestión, DE LA QUADRA-SALCEDO (2008: 32-48).

¹³ En igual sentido, EXPÓSITO y CASTELLA (2008: 62) y DE LA QUADRA-SALCEDO (2008: 38). Sin embargo, RODRÍGUEZ-VERGARA (2012b: 603) y el Magistrado del Tribunal Constitucional Vicente Conde Martín de Hijas en su Voto Particular a la STC 31/2010, de 28 de junio, consideran que cabe ampliar la calificación de derechos de contenido institucional a los derechos de participación en la Administración y, con ello, propugnar su eficacia directa.

- b) Los Estatutos de Baleares, Aragón y Castilla y León recogen en un mismo artículo, denominado genéricamente derecho de participación, los derechos de participación política y ante la Administración (artículos 15 EAIB, 15 EAAR y 11 EACYL).
- c) Por último, los Estatutos de Cataluña y Andalucía reservan un único precepto para el derecho de participación política (artículos 29 y 30, respectivamente).

En la regulación del derecho de participación en los asuntos públicos, todos los Estatutos reproducen en uno de sus apartados el enunciado del artículo 23.1 CE sin más modificación que la de añadir, en varios de ellos¹⁴, que esta participación deberá realizarse «en condiciones de igualdad». De manera que podemos entender estos preceptos como la concreción, en el ámbito de la participación política, del principio de igualdad y de las prohibiciones específicas de discriminación del artículo 14 CE. Ahora bien, a partir de aquí la técnica legislativa empleada por el legislador estatutario es muy diferente a la del constituyente en el artículo 23 CE. Y así —como sucede en el terreno de las competencias en el que se listan los contenidos que se consideran incluidas en las mismas— procede al desglose, con mayor o menor extensión según el Estatuto y un contenido heterogéneo, de las distintas facultades subjetivas o derechos comprendidos en este enunciado genérico.

En este sentido, se mencionan expresamente los derechos de sufragio activo y pasivo¹⁵, el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas populares ante el Parlamento Autonómico¹⁶, el derecho a participar en el procedimiento legislativo directamente o a través de entidades representativas de intereses¹⁷, el derecho a promover la convocatoria de consultas populares¹⁸, el derecho de petición¹⁹ y el abstracto derecho a participar en la vida pública de la Comunidad Autónoma²⁰. Sin embargo, no todas las facultades enunciadas podrían vincularse al derecho contenido en el artículo 23 CE.

Y es que el Tribunal Constitucional maneja un concepto de participación política restrictivo desde sus primeros pronunciamientos, entendida como «la forma de ejercitar la soberanía (...) que reside en el pueblo español. Por eso, «la participación en los asuntos públicos, a que se refiere el artículo 23, es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 CE, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de

¹⁴ Artículos 29.1 EAC, 15.2 EAIB, 30.1 EAAnd y 15.1 EAAR.

¹⁵ Artículos 29.2 EAC, 15.a) EAIB, 30.a) EAAnd y 11.2º y 3º EACyL.

¹⁶ Artículos 29.3 EAC, 15.b) EAIB, 30.b) EAAnd, 15.2 EAAR y 11.4 EACyL.

¹⁷ Artículos 29.4 EAC, 15.b) EAIB, 30.b) EAAnd y 15.2 EAAR.

¹⁸ Artículos 29.6 EAC, 15.c) EAIB, 30.c) EAAnd y 11.5 EACyL.

¹⁹ Artículos 29.5 EAC, 15 d) EAIB, 30.d) EAAnd y 11.6 EACyL.

²⁰ Artículo 30.e) EAAnd.

las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 CE» (STC 51/1984 Fj 2º), es decir, el sufragio activo y pasivo para la elección de los órganos representativos como las Cortes Generales, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y el Parlamento Europeo (SSTC 51/1984 Fj 2º y 36/2003, Fj 2º). A lo que debe añadirse las instituciones de participación política directa a través de los referendos, «entendidos como las consultas populares previstas en la Constitución [artículos 92, 149.1.32ª, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3]» (STC 63/1987, Fj 5º y ATC 399/1990), la iniciativa legislativa popular y el régimen de concejo abierto (STC 76/1994 y AATC 428/1989, Fj 3º y 140/1992 Fj 2º, entre otros muchos).

Por contraposición a ella, el Tribunal Constitucional recuerda que existen otras modalidades de participación que no pueden englobarse dentro del derecho de participación política porque, «el hecho de que se articulen (...) a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el artículo 23 CE; ésta, según tiene declarado este Tribunal, es reconocida primordialmente a los ciudadanos *-uti cives-* y no en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo, SSTC 212/1993 y 80/1994 y ATC 942/1985). Este hecho manifiesta, igualmente, que no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos -en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado- precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado *Democracia participativa*».

En resumidas cuentas, el derecho de participación política se define por su sujeto: el titular de la soberanía, es decir, los ciudadanos que forman parte del cuerpo electoral y su objeto: su contribución a la formación de la voluntad general.

De acuerdo con esta definición del derecho realizada por el Tribunal Constitucional, a simple vista parece dudosa la incorporación de al menos dos de las facultades enunciadas en los preceptos estatutarios el contenido constitucional del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE y más bien deberían considerarse manifestaciones de la Democracia participativa. Es el caso de la participación directa o por medio de asociaciones representativas de intereses en el procedimiento legislativo o la participación en la vida política del Estatuto andaluz (PÉREZ ALBERDI, 2008: 194; CARRASCO DURÁN, 2012: 489 y CASTELLÁ ANDREU, 2012: 28).

Llegados a este punto, es el momento de plantearnos cuál es el papel que el Tribunal Constitucional reserva al legislador estatutario en la regulación de los derechos fundamentales. ¿Pueden incorporar derechos fundamentales las Declaraciones estatutarias de

Derechos? Y si se responde afirmativamente a esta pregunta, ¿pueden regularlos dotándoles de nuevos contenidos?

Para el Tribunal Constitucional los derechos fundamentales no pueden ser objeto de regulación por los Estatutos de Autonomía (SSTC 247/2007, Fj 15 d), 31/2010, Fj 17 y 137/2010, Fj 5). La base de su argumentación se encuentra en la naturaleza de la ley orgánica que aprueba el Estatuto de Autonomía ya que no se considera idónea para declarar, desarrollar ni regular derechos fundamentales.

En efecto, la declaración de un derecho fundamental es lógicamente algo que sólo corresponde a la Constitución, pues, los derechos fundamentales «son tales, justamente, por venir proclamados en la norma que es expresión de la voluntad constituyente» (STC 31/2010, Fj 17).

Tampoco es el Estatuto de Autonomía el lugar idóneo para cumplir la reserva de ley orgánica en materia de desarrollo de derechos fundamentales por dos motivos. En primer lugar, porque el Estatuto de Autonomía se mueve en el terreno del establecimiento de la regulación abstracta de los derechos y no puede entrar en el nivel de concreción que exige su desarrollo, algo reservado en nuestro sistema de fuentes al legislador orgánico. Y esa regulación abstracta ya se ha realizado en la Constitución en el momento de su proclamación²¹. En segundo lugar, porque la intervención de los Estatutos de Autonomía en el desarrollo de los derechos fundamentales supondría una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales que no permitiría garantizar las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos contraria al principio de igualdad de los españoles en materia de derechos fundamentales (artículos 139.1 y 149.1.1.^a CE).

Y por último, también sería contrario al sistema de fuentes del derecho que reserva al legislador orgánico el desarrollo de los derechos fundamentales y al legislador ordinario su regulación, permitir entrar al Estatuto en la regulación de los derechos fundamentales. Será ésta una labor que podrá corresponder al legislador autonómico (pero no al Estatuto) de acuerdo con el reparto constitucional de competencias.

Aceptadas estas premisas, la consecuencia lógica que se deriva de esta doctrina constitucional habría sido declarar la inconstitucionalidad de los preceptos estatutarios en los que se recogen derechos fundamentales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha llegado tan lejos, de manera que permite la incorporación de derechos fundamentales en las Declaraciones de Derechos siempre y cuando se limiten a reiterar el contenido constitucionalmente declarado del mismo, ya sea transcribiendo literalmente el precepto constitu-

²¹ Permítasenos la cita de la STC 31/2010, de 28 de junio, Fj 17: «El Estatuto de Autonomía no es tampoco el lugar adecuado para ello, porque en cuanto norma primera de un sistema normativo autónomo, tiene su ámbito más propio en el terreno de la generalidad, la abstracción y los principios, lo que no se compadece con la disciplina de desarrollo de un derecho fundamental cuya proclamación y definición sustancial (contenido mínimo) ya se habrá verificado en la Constitución.

cional, ya sea enunciando las facultades implícitas que integran el contenido del derecho fundamental reiterado²². De lo que se sigue necesariamente la imposibilidad de incorporar nuevos contenidos al derecho fundamental acogido en la tabla de derechos estatutarios.

Sin embargo, aunque el Tribunal Constitucional no establece distinciones entre las distintas categorías de derechos fundamentales en este punto, de su doctrina anterior y del tratamiento que después hace de los derechos estatutarios, creemos que para su aplicación a los derechos de participación política, requiere ciertas matizaciones.

Para seguir con nuestra argumentación debemos retomar la distinción efectuada entre derechos de contenido competencial y derechos de ámbito institucional. Si recordamos lo que allí se dijo (1), el Tribunal permite la creación de derechos subjetivos estatutarios relacionados con la dimensión institucional de la propia de la Comunidad Autónoma, mencionando de manera expresa aquellos que derivan de la estructura y funcionamiento de la Cámara legislativa (STC 247/2007, Fj 15 b)²³. De ello se sigue necesariamente que a través de las normas estatutarias puede incidirse en los derechos de participación política de los ciudadanos vinculados con la elección de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma propia o el régimen de los cargos públicos representativos propios (acceso, permanencia y ejercicio de la función representativa), añadiendo un contenido adicional al derecho, siempre y cuando ello sea compatible con la definición del derecho fundamental declarada por la Constitución (contenido mínimo) y la definición de los elementos esenciales del derecho (titulares, facultades que integran el contenido del derecho y garantías) que corresponde al legislador orgánico. Así, lo ha entendido el Tribunal Constitucional respecto de la inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos (STC 36/1981, de 12 de noviembre, Fj 4º), de la designación de senadores autonómicos (STC 4/1992, de 26 de junio, Fj 3º), o de la representación proporcional de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 225/1998, Ffj.6 y 7)²⁴. Y lo mismo ocurriría, por ejemplo, con el Estatuto de Autonomía catalán que a la hora de regular su reforma, reconoce la posibilidad de promover la reforma del Estatuto de Autonomía, 300.000 firmas acreditadas de los ciudadanos de Cataluña con derecho a voto (artículo 222 EAC). Por lo que esta nueva modalidad de iniciativa legislativa popular creada estatutariamente pasaría a integrar el contenido del artículo 23.1 CE.

22 Así, en la STC 31/2010, de 28 de junio, Fj 19, considera que el tratamiento del dolor y los cuidados paliativos reconocidos en el artículo 20 del EAC constituyen una facultad implícita del derecho a la vida y a la integridad física y moral.

23 Permítasenos la cita de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, Fj 15 b): «(...) es claro que esta capacidad que la Constitución reconoce a los Estatutos de Autonomía para ordenar la organización y funcionamiento de sus Cámaras legislativas dentro del marco constitucional, tiene efectos en los ciudadanos, determinando con ello la posible existencia de verdaderos derechos subjetivos (así, respecto del sufragio activo y pasivo).

Asimismo, en relación con las instituciones autonómicas de autogobierno, pero en una perspectiva diferente, se constata que los derechos de participación y acceso a los cargos públicos también están determinados por las disposiciones estatutarias».

24 Sobre la proporcionalidad como contenido de la igualdad del sufragio véase SÁNCHEZ NAVARRO (1998) y SÁNCHEZ MUÑOZ (1999).

Tras estas premisas generales nos corresponde comprobar si el contenido de cada una de los enunciados que integran según los Estatutos el derecho de participación política y su posible compatibilidad con el contenido constitucional del derecho reconocido en el artículo 23 CE. Para ello, necesitaremos completar su contenido con otras previsiones estatutarias contenidas en la parte orgánica de los Estatutos de Autonomía.

A) EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO

Los artículos 29.2 EAC, 15.a) EAIB, 30.a) EAAnd y 11.2º y 3º EACyL establecen el derecho a elegir a los parlamentarios autonómicos y a presentarse como candidato como primer contenido del derecho de participación política. En esta ocasión nada se añade en los Estatutos respecto de la formulación constitucional del derecho de participación política, se trataría del derecho de sufragio activo (artículo 23.1 CE) y pasivo (artículo 23.2 CE) para las elecciones autonómicas, cuya regulación por parte de las Comunidades Autónomas habrá de observar el desarrollo del derecho efectuado en la *Ley Orgánica 5/1985, de régimen electoral general* (en adelante, LOREG).

Por eso, los Estatutos se limitan a reiterar los principios constitucionales del sufragio: libre, igual, secreto y directo (artículos 23.1 EACV, 41.1 EAIB, 101 EAAnd, 37.1 EAAr, 21 EACyL y 17.1 EAE) y a concretar algunos elementos de su ejercicio (elementos esenciales del sistema electoral, básicamente), que se regularán en la ley electoral de la Comunidad Autónoma. Una ley que en la mayoría de los casos deberá aprobarse por una mayoría reforzada -mayoría absoluta en los Estatutos de Andalucía y Aragón (artículos 105.1 y 37.6 respectivamente), 3/5 en el Estatuto de Extremadura (artículo 17.4), 2/3 en los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Cataluña y Baleares (artículos 24, 56.2 y 41.4, respectivamente)- y establecer un sistema de representación proporcional que asegure además la adecuada representación de las diferentes zonas del territorio tal y como exige el artículo 152.1 CE (artículos 24 EACV, 56.2 EACat, 41.1 EAIB, 104 EAAnd, 37.3 EAAr, 21.1 EACyL y 17.1 EAE).

Por último, en consonancia con los objetivos de equidad de género que presiden la actuación de los poderes públicos, casi todos los Estatutos remiten a la ley electoral el establecimiento de criterios de paridad en la confección de las listas electorales (artículos 56.3 EACat, 105.2 EAAnd, 11.3 EACyL y 17.4 EAE). Una exigencia que ya estaba prevista en la legislación electoral de algunas Comunidades Autónomas²⁵ y que la propia LOREG había extendido a las elecciones autonómicas (artículo 44 bis LOREG)²⁶.

²⁵ Es el caso de las leyes electorales de Castilla la Mancha (Baleares (artículo 23.1 bis de la Ley 5/1986, de 23 de junio en la regulación introducida por la Ley 11/2002, de 7 de junio), Islas Baleares (artículo 16.4 de la Ley 8/1986, de 23 de noviembre en la regulación introducida por la Ley 6/2002, de 2 de julio), País Vasco (artículo 50.4 de la Ley 5/1990, de 15 de junio en la regulación introducida por la Ley 4/2005, de 18 de febrero y Andalucía (artículo 50.4 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, en la regulación introducida por la Ley 5/2005 de 8 de abril).

²⁶ Artículo 44 bis LOREG: «1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equi-

B) LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

La iniciativa legislativa popular viene enunciada como derecho en los artículos 29.3 EAC, 15.b) EAIB, 30.b) EAAnd, 15.2 EAAr y 11.4 EACyL, donde se establece el derecho de promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de la correspondiente Comunidad Autónoma y, como parte del procedimiento legislativo, en los 26 EACV, 62 EAC, 47 EAIB, 111.2 EAAnd, 42.2 EAAr, 25.2 EACyL y 23.4 EAE. Su incardinación dentro de los derechos de participación política nunca ha sido problemática pues, ya se preveía en los anteriores Estatutos y, desde sus primeras decisiones, el Tribunal Constitucional la ha incluido como una de las formas de participación directa en los asuntos públicos e incluso se pronunciado sobre ella en múltiples ocasiones tanto cuando se ha ejercitado ante el Congreso de los Diputados como ante los Parlamentos de las Comunidades Autónomas²⁷.

Salvo el Estatuto de Extremadura, ninguno de los nuevos Estatutos introduce los elementos del régimen jurídico de esta institución, remitiendo su regulación a la ley. Esta regulación, aprobada en la mayoría de los casos bajo la vigencia de los Estatutos anteriores, sigue los parámetros de la *Ley Orgánica 3/1987, reguladora de la iniciativa legislativa popular* (LOILP), de manera que ha sido interpretada de una forma muy restrictiva.

Así, más que de una auténtica iniciativa, tendríamos que hablar de una mera propuesta de iniciativa (ARAGÓN REYES, 1986: 298-301, GARCÍA MARTÍNEZ, 1994: 221 y RUIZ-HUERTA, 1998: 84-86) que deberá ser tomada en consideración por la Cámara correspondiente, perdiendo a partir de entonces los promotores de la misma todo el control sobre ella. De manera que puede darse el caso de que el Parlamento apruebe una ley formulada en términos totalmente contradictorios con la propuesta popular. La única excepción en este punto hasta la reforma de la LOILP y la aprobación de los nuevos Estatutos venía constituida por la Ley aragonesa, que otorga un papel protagonista a la Comisión promotora, participando en el debate de la toma en consideración y pudiendo retirar en cualquier momento anterior a la votación final la proposición presentada²⁸.

librada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.

En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas».

²⁷ Véanse las SSTC 76/1994, de 14 de marzo y los AATC 26/1985, de 16 de enero; 592/1985, de 18 de septiembre; 428/1989, de 21 de julio; 40/1992, de 25 de mayo y 304/1996, de 28 de octubre.

²⁸ Artículos 12 de la Ley aragonesa 7/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular. También las leyes de Baleares, Canarias, Galicia y Navarra permiten la participación de la Comisión promotora durante la tramitación parlamentaria de la iniciativa. Véanse los artículos 11 de la Ley 4/1991, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Islas Baleares, 12 de la Ley canaria 10/1986, sobre iniciativa legislativa popular, 12 de la Ley 1/1988, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia y 3.d) de la Ley Foral 3/1985 de 25 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa popular. Así como el artículo 136 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

Además, se incluye un considerable número de causas de inadmisión que no siempre obedecen a una justificación razonable. En términos generales podemos decir que responden a las siguientes motivaciones: la exclusión de determinadas materias, el incumplimiento de los requisitos formales exigidos para su presentación, la existencia de un proyecto o proposición de ley en tramitación en el Parlamento sobre la misma materia, la falta de homogeneidad de las materias incluidas en el texto o la reproducción de una iniciativa presentada durante la misma legislatura. Aunque alguna Comunidad Autónoma, como la de las Islas Baleares, ha ampliado considerablemente éstas, añadiendo a las mencionadas la derogación de una ley aprobada durante la legislatura en curso o la contradicción con la legislación básica del Estado o con los valores superiores del ordenamiento jurídico recogidos en la Constitución o con el autogobierno, la defensa de la identidad de las Islas Baleares y la promoción de la solidaridad de los pueblos de estas Islas. También en las leyes de Extremadura y Aragón se recoge como causa de inadmisión la contradicción con la legislación básica del Estado. La indeterminación de los términos en los que vienen redactadas algunas de las causas de inadmisión coloca a la Mesa en una posición de control material exorbitante sobre la iniciativa, atribuyéndose una función de garante de la constitucionalidad o estatutoriedad de las propuestas que excede en mucho el papel que constitucionalmente tiene asignado este órgano parlamentario.

Esta regulación tan restrictiva casa mal con los objetivos señalados en los nuevos Estatuto de Autonomía de fomento de la participación ciudadana. Por eso puede advertirse una tendencia hacia el favorecimiento del ejercicio de la iniciativa legislativa popular a partir de la aprobación de los Estatutos de última generación. Así, por ejemplo, la Ley catalana 1/2006 suprime el trámite de la toma en consideración, todos los límites materiales expresos al ejercicio de esta iniciativa, reduce considerablemente el número de firmas (de 65.000 a 50.000), permite la participación de los miembros de la Comisión promotora en la tramitación parlamentaria y la retirada de la iniciativa en cualquier momento de su tramitación y amplía la titularidad del derecho a los mayores de dieciséis años y a los extranjeros residentes legalmente en Cataluña²⁹. No obstante, creemos que esta ampliación del ámbito subjetivo del derecho debería ser tachada de inconstitucional (si atendemos a lo que dispone el artículo 13.2 CE sólo podrían ser titulares de los derechos políticos los españoles y antiestatutaria, pues el EAC señala en su artículo 6 que sólo son titulares de los derechos políticos quienes tengan la condición política de catalanes, es decir los españoles con residencia administrativa en Cataluña o que viviendo en el extranjero hayan tenido su última residencia administrativa en esta Comunidad.

²⁹ Así el artículo 2.2 de la Ley 1/2006, de iniciativa legislativa popular extiende el derecho de ejercer la iniciativa legislativa popular a los menores de 16 años, los extranjeros de Estados miembros de la Unión Europea, Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza y los extranjeros residentes legales en España, siempre y cuando no estén privadas de derechos políticos y se encuentren empadronadas en algún municipio catalán.

También en Andalucía se ha reformado recientemente la iniciativa legislativa popular de manera que la *Ley 8/2011* ha modificado la regulación vigente en el sentido de disminuir el número de firmas (de 75.000 a 40.000), ampliar el plazo de recogida de firmas (de 4 a 6 meses prorrogables por otros dos cuando concurren razones objetivas acreditadas) y permitir la participación de la Comisión promotora durante la tramitación parlamentaria de la iniciativa.

C) LA PARTICIPACIÓN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Los artículos 29.4 EAC, 15.b) EAIB, 30.b) EAAnd y 15.2 EAAR establecen la participación en el procedimiento legislativo directamente o por medio de entidades asociativas en el procedimiento legislativo enunciado en los Estatutos de Autonomía de última generación dentro de las facultades implícitas que comprenderían el genérico derecho de participación política. Se trata de la elevación de un derecho subjetivo que ya se encontraba presente en los Reglamentos parlamentarios³⁰ a la categoría de derecho estatutario de ámbito institucional (EXPÓSITO y CASTELLÁ, 2008: 74). No obstante, en nuestra opinión, sería una facultad que no podría integrar el contenido del artículo 23.1 CE porque su realización no sólo de forma directa por los ciudadanos, sino también a través de entidades de base asociativa, sitúan este derecho extramuros de la definición constitucional de la participación política que se define como un derecho reconocido a los ciudadanos *uti cives* y no, como parece desprenderse del artículo, a categorías de personas representativas de intereses sectoriales de carácter económico, profesional, etc., de manera que nos encontraríamos con un derecho claramente encuadrable dentro de las instituciones de la *Democracia participativa*.

D) LA PROMOCIÓN DE LA CONVOCATORIA DE CONSULTAS POPULARES POR EL GOBIERNO O POR LOS AYUNTAMIENTOS

Más problemática resulta la clasificación del derecho a la promoción de consultas populares previsto en los artículos 29.6 EAC, 15.c) EAIB, 30.c) EAAnd y 11.5 EACyL, puesto que no se aclara en la redacción estatutaria a qué tipo de consultas populares se refiere. La ubicación sistemática de esta facultad, dentro de los derechos de participación política, nos llevaría a pensar que se refiere al referéndum. Sin embargo, si nos vamos al terreno de las competencias, la cuestión empieza a no estar tan clara³¹.

³⁰ Artículos 106 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 46.4 Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía y 56.1.c) Reglamento de las Cortes de Aragón.

³¹ La extensión de este trabajo no nos permite realizar un análisis exhaustivo de la jurisprudencia constitucional ni de las diferentes posiciones doctrinales en torno a la competencia sobre consultas populares. Esta cuestión está desarrollada en PÉREZ ALBERDI (2008) y (2012), LOPEZ BASAGUREN (2009); CASTELLA ANDREU (2010) y (2011) y MARTÍN NÚÑEZ, (2010 y 2012).

Todos los Estatutos recogen la competencia estatutaria sobre consultas populares que, en los casos de los Estatutos catalán (artículo 122), andaluz (artículo 78), aragonés (artículo 71.1.27) y extremeño (artículo 9.1.50) se define como una competencia *exclusiva*, mientras que en los Estatutos valenciano, balear (artículo 31.10) y castellano-leonés (artículo 71.1.15^a) es *compartida* de acuerdo con la legislación estatal, con referencia expresa de la ley prevista en el artículo 92.3 CE y reservando en todo caso la autorización de la consulta al Estado. Indudablemente, las consultas populares a las que se refiere el derecho estatutario de participación son las enunciadas en el precepto competencial, pero en cada Estatuto tiene un alcance diverso, de manera que podemos encontrar cuatro modelos distintos: *a*) Los Estatutos balear y castellano-leonés no especifican qué tipo de consultas están comprendidas dentro de la competencia autonómica, por lo que respetando la competencia estatal sobre su autorización y la regulación general establecida en la *Ley Orgánica 2/1980*, de modalidades de referéndum (en adelante, LOMR) a la que se remiten, podría incluirse el referéndum. *b*) El Estatuto valenciano reduce su ámbito de aplicación a las consultas populares municipales. *c*) El Estatuto catalán, menciona de manera expresa «encuestas, audiencias públicas, foros de participación y otros instrumentos de consulta popular», con la salvedad de la autorización estatal de la convocatoria del referéndum. Con lo que en principio cabría la posibilidad de incluir el referéndum autonómico entre esas otras formas de consulta popular indeterminadas y, por último, *d*) los Estatutos andaluz y extremeño, que expresamente excluyen el referéndum de su ámbito objetivo, configurándose como instrumentos de la democracia participativa al margen del contenido del derecho fundamental del artículo 23 CE (RODRÍGUEZ-VERGARA: 2008, 256).

La jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión ha sufrido una evolución hacia la postura más restrictiva posible. Así, mientras en la STC 103/2008 parecía dejar abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía pudiesen asumir la competencia autonómica sobre consultas populares por vía de referéndum (STC 103/2008, Fj 3º), en la STC 31/2010 ha cerrado toda posibilidad al considerar que la competencia estatal sobre referéndum afecta no sólo a la autorización de la convocatoria, como parece deducirse de la dicción literal del artículo 149.1.32^a CE, sino que debe extenderse a «la entera disciplina de esta institución» (STC 31/2010, Fj 69). Con lo que la promoción de consultas populares ha quedado reducida por la interpretación constitucional a una mera forma de participación de naturaleza administrativa que habría que incardinar también dentro de las instituciones de la *Democracia participativa*.

A raíz de esta jurisprudencia constitucional, se plantean no pocos problemas interpretativos en torno a la regulación vigente sobre consultas populares locales sobre la que no se había planteado ninguna duda de constitucionalidad hasta ahora, especialmente de la regulación andaluza, navarra y catalana. Se trataría de la Ley 2/2001, de regulación de las consultas populares locales de Andalucía, de la Ley Foral 27/2002, reguladora de las consultas populares de ámbito local y de la Ley 4/2010, de consultas populares por

vía de referéndum de Cataluña —reguladora de las consultas populares de ámbito autonómico y local³²— que al constituir una consulta dirigida al cuerpo electoral, sobre una cuestión de naturaleza política y siguiendo los reglas y garantías del procedimiento electoral deberían calificarse como referéndum (STC 103/2008, Fj 2º) y quedar sometidas únicamente a la regulación del Estado. No obstante, no existe acuerdo doctrinal en la calificación de las consultas populares locales como referéndum, siendo proclive parte de la doctrina a considerar la participación local dentro de las competencias autonómicas régimen local. Abunda en esta postura la remisión expresa de la LOMR a la legislación de régimen local para la regulación de las consultas populares municipales (Disposición Adicional de la LOMR).

E) EL DERECHO DE PETICIÓN

También integra el contenido de los derechos de participación política estatutaria el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma con los efectos que determine la ley (artículos 29.5 EAC, 15 d) EAIB, 30.d) EAAnd y 11.6 EACyL). Nada añaden los preceptos estatutarios a la regulación constitucional del derecho de petición (artículo 29 CE). Por tanto, el ejercicio del derecho podrá ser regulado en el ámbito andaluz en el marco de lo que establece la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición.

F) LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El artículo 30.e) del EAAnd establece también como contenido del derecho de participación política el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas. De la lectura de los antecedentes del precepto puede deducirse que la intención de legislador estatutario es la de establecer mecanismos de participación ciudadana en la definición de las políticas públicas y como tal no entendemos por qué no se ha incluido mejor entre los derechos a la buena administración ex artículo 31 del EAAnd (PÉREZ ALBERDI, 2008: 199).

3 DERECHO DE PARTICIPACIÓN ANTE LA ADMINISTRACIÓN: ¿DERECHO? DE CREACIÓN ESTATUTARIA

Muchos son los preceptos estatutarios en los que se recogen formas de participación ante la Administración. Sobre su regulación deben destacarse al menos tres aspectos. En

³² Esta última ley, como se sabe, está pendiente de recurso de inconstitucionalidad.

primer lugar, que la mayoría de los derechos reconocidos en este ámbito suponen el desarrollo estatutario de principios de la actuación administrativa recogidos en la Constitución unas veces como mandatos al legislador (artículos 105, 129 y 131 CE) y otras como principios (artículos 9.2, 48, 51 y 52 CE).

En segundo lugar, que la regulación de estos derechos no puede dejar de lado la existencia de otros preceptos, que situados bien en la propia Declaración de Derechos o bien fuera de ella, sirven para concretar su contenido. Constituyen disposiciones que, formuladas generalmente como normas objetivas, principios rectores o normas de competencia, condicionan el funcionamiento de la Administración autonómica (EXPÓSITO y CASTELLÁ, 2008: 77).

Y, por último, también debe resaltarse que el contenido estatutario en esta materia es muy heterogéneo y las técnicas jurídicas de reconocimiento difieren de un Estatuto a otro, de manera que lo que en un Estatuto se concibe como derecho, en otros aparece regulado como habilitación al legislador o como principio rector de la actuación de los poderes públicos. No obstante, del análisis de cada uno de los Estatutos, a efectos meramente sistemáticos podemos advertir tres modelos distintos.

- a) Estatutos que establecen un derecho genérico de participación en la Administración así como derechos de participación en sectores concretos o para colectivos específicos. En este caso se encuentran los Estatutos valenciano, balear, andaluz y aragonés.

En efecto, los Estatutos valenciano, balear, aragonés y andaluz reconocen un genérico derecho de participación de los ciudadanos ante la Administración que en el caso de los Estatutos de Baleares y Aragón (artículos 15.1 y 15.2, respectivamente) supone la transformación en derecho estatutario del principio de participación en la vida política, económica, social y cultural (artículo 9.2 CE) mientras que en los Estatutos andaluz y valenciano aparece como una de las facultades que integran el derecho a la buena administración (artículos 9.4 y 31, respectivamente). A partir de esta regla general todo difiere en la regulación de los derechos de participación en este primer modelo de Estatutos.

Así, en los Estatutos valenciano y de las Islas Baleares, no se reconocen propiamente otros derechos de participación, sino más bien principios de actuación de la Administración pública autonómica que deberán desarrollarse en la Carta de derechos sociales³³. En este sentido, habrá de garantizarse la participación de diversos colectivos como la juventud (artículo 10.3 EACV y 16 del EAIB), las personas mayores y dependientes (artículo 10.3 EACV), las mujeres (artículo 12 EACV), las personas discapacitadas (artículo 14

³³ Mientras en las Islas Baleares ha caducado la iniciativa del proyecto de ley sobre la Carta de Derechos sociales por terminación de la legislatura, en las Cortes Valencianas acaba de presentarse el proyecto remitido por el Gobierno y puede consultarse en el BOC, núm. 69, de 27 de abril de 2012, pp. 8668-8684.

EACV), los consumidores y usuarios (artículo 19 EAIB), los miembros de la comunidad educativa (artículo 26 EAIB) y la participación institucional de los sindicatos y organizaciones sindicales más representativas (artículo 27 EAIB).

El Estatuto de Aragón sólo establece el derecho de participación de los consumidores y usuarios en las cuestiones que puedan afectarle. Mientras que la participación de otros colectivos ha sido configurada como un principio rector: personas mayores (artículo 24), discapacitados (artículo 25) e inmigrantes (artículo 29).

Por último, el Estatuto de Andalucía reconoce los derechos de participación institucional de sindicatos y organizaciones empresariales más representativas (artículo 26) y de los consumidores (artículo 27). Por el contrario, la participación de las personas mayores es un principio rector de la actuación de los poderes públicos.

- b) Estatutos que sólo reconocen derechos de participación en ámbitos materiales o colectivos concretos. Es el caso de los Estatutos catalán y castellano-leonés.

En el Estatuto de Cataluña encontramos numerosos derechos de participación a favor de determinadas personas y colectivos mencionados expresamente. En concreto, el Estatuto se refiere a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad de oportunidades que los hombres (artículo 19.2), de los miembros de la comunidad educativa (artículos 21.8), de las organizaciones del tercer sector (artículo 24.4), de los sindicatos y organizaciones empresariales (artículo 25. 5) y de los consumidores y usuarios (artículo 28.2). Esta regulación se complementa con un principio rector general de fomento de la participación social en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas y de la participación individual o asociativa en la vida política, económica, social y cultural y con principios específicos de participación sectorial de la juventud (artículo 40.4), de las personas mayores (artículo 40.6) y de los inmigrantes (artículo 42.6).

Más parco es el Estatuto de Castilla y León, que sólo reconoce los derechos de participación de las personas mayores, de las personas dependientes y de los discapacitados (artículo 13, apartados 5º, 7º y 8º, respectivamente).

- c) El Estatuto de Extremadura que no reconoce ningún derecho de participación, sino únicamente un principio rector de la actuación de los poderes públicos autonómicos de contenido similar al mandato del artículo 9.2 CE.

Sorprende de la regulación estatutaria, aparte de la anunciada heterogeneidad de derechos participativos, que no llega a vislumbrarse el criterio que lleva al legislador estatutario a definir la participación de determinados colectivos como derecho o principio, ¿por qué en el Estatuto de Cataluña la participación de los consumidores y usuarios se configura como derecho mientras que la participación de la juventud o de los inmigran-

tes aparece como un principio rector de la actuación de los poderes públicos autonómicos? Lo mismo cabría preguntarse del Estatuto andaluz o del aragonés.

De todas formas, y pese a que otra fuera la intención del estatuyente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a raíz de la SSTC 247/2007, 31/2010 y 137/2010 (1) ha transformado esta cuestión en mero *nominalismo*. Al tratarse de derechos vinculados a competencias, con independencia de cual sea la técnica jurídica empleada por el legislador estatutario: derechos, habilitaciones al legislador o principios rectores, en todo caso, su naturaleza es la de principios objetivos de la actuación de los poderes públicos, por lo que ni limitan ni obligan a los poderes públicos de forma terminante, siendo necesario su desarrollo legislativo para la generación de auténticos derechos *subjetivos* de los ciudadanos.

4 BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN REYES, Manuel (1986): «La iniciativa legislativa popular» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, pp. 287-312.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. (2006): «Los espejismos de la tabla de derechos» en VV.AA.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 39-61.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. (2007): «Sí pueden: (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, pp. 33-46.

CABELLOS ESPIÉREZ, Miguel Ángel. (2007): «La regulación de los derechos: el papel del Estado y de las CC.AA. a partir del artículo 149.1.1ª CE» en VV.AA.: *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007, pp. 83-112.

— (2010): «Derechos y garantías jurisdiccionales en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista catalana de Dret Public*, Monográfico, 2010, pp. 155-161.

CARRASCO DURÁN, Manuel (2012): «Artículo 30. Participación política», en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. (Eds.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, vol. I, pp. 483-499.

CARRILLO, Marc (2006): «La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos» en VV. AA.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 63-88.

— (2007): «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007, pp. 49-73.

CASTELLÁ ANDREU, Josep M.^a (2010): «La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la Sentencia 31/2010 sobre el estatuto de autonomía de Cataluña» en *Revista Catalana de Dret Public*, núm. Extraordinario, 2010, pp. 308-315.

— (2011): «Las consultas populares en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», ÁLVAREZ CONDE, E. y ROSADO VILLAYERDE, C.: *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, IDP; Madrid, 2011, pp. 197-234.

— «Principles, rights and participatory institutions in the reformed statutes» en *Perspectives on federalism*, Vol. 4, issue 1, 2012, pp. 20-38.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás (2008): «El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre» en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5, 2008, pp. 1-48.

DÍEZ PICAZO, Luís M.^a (2006): «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pp. 63-75.

— (2007): «De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño» en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 81, pp. 63-70.

EXPÓSITO, Enriqueta (2011): «Declaraciones estatutarias ¿de derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, pp. 481-502.

EXPÓSITO, Enriqueta y CASTELLÁ, Josep María (2008): «Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña» en APARICIO, Miguel Ángel. (Ed.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, pp.61-94.

FERRERES COMELLA, Víctor (2006): «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña» en VV.AA.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 9-37.

GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a Asunción (1994): «La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74, 1994, pp. 211-245.

LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2009): «Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la ‘consulta’ ante el Tribunal Constitucional» en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9, 2009, pp. 202-240.

MARTÍN NÚÑEZ, Esther (2010): «Comentario a la Sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)» en *Revista Catalana de Dret Public*, núm. Extraordinario, 2010, pp. 316-321.

— (2012): «The referendum and popular consultations in the Autonomous State» en *Perspectives on federalism*, Vol. 4, issue 1, 2012, pp. 134-158.

PÉREZ ALBERDI, M.^a Reyes (2008): «Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía» en *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, pp. 181-205.

— (2012): «Participation and decentralisation: the andalusian case» en *Perspectives on federalism*, Vol. 4, issue 1, 2012, pp. 207-229.

PORRAS NADALES, Antonio (2008): «Derechos sociales y políticas públicas» en AGUDO ZAMORA, M. (Coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, pp. 107-123.

RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Ángel (2012a): «Artículo 12. Titulares» en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. (Eds.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, vol. I, pp. 203-233.

— (2012b) «Artículo 38. Vinculación de los poderes públicos y de los particulares» en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. (Eds.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, vol. I, pp. 571-612.

— (2008): «Los derechos y deberes en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía» en APARICIO, Miguel Ángel. (Ed.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 227-265.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, Alejandro (1998): *Iniciativa legislativa no gubernamental en España*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar (1999): «Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio» en PAU I VALL, Francesc: (Coordinador): *Parlamento y Sistema electoral*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 491 a 528.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. (1998): *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. (1985): «Comentario al artículo 23 de la Constitución» en FERNANDO GARRIDO FALLA (Dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 443 y ss.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (2007): «La intangibilidad competencial de los derechos fundamentales. Forma de Estado y derechos fundamentales» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pp. 34-57.



ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA

*Profesor de Derecho
Constitucional de la
Universidad de Zaragoza*

DEMOCRACIA Y TECNOLOGÍA EN ÉPOCA DE CRISIS¹

1 INTRODUCCIÓN

El modelo democrático vive hoy en día momentos especialmente trascendentes. Pocos ponen en duda su triunfo en cuanto a extensión —de hecho, jamás en la historia existieron tantos Estados que se organizaran según los parámetros de lo que se entiende mayoritariamente por democracia—, pero ello no debe ocultar la presencia de otros aspectos.

Cuando hablamos en la actualidad de democracia, estamos hablando de democracia representativa. Este tipo de democracia, pese a haber ido variando desde su nacimiento hasta nuestros días, ha arrastrado frecuentemente, como un pesado lastre, la creencia de que su existencia se debía a una imposibilidad de poner en marcha otras fórmulas mejores. De este modo, a esa secular nostalgia por algo supuestamente perdido y mejor han venido hoy a sumarse los importantes avances en la tecnología de la información y de la comunicación para decretar —según el parecer de algunos— el final de todos aquellos obstáculos que impedían la realización de una democracia no sujeta a constricciones e impurezas. Por su parte, los defensores del modelo representativo no siempre han acertado en la elección de los argumentos adecuados,

¹ El presente artículo se enmarca dentro de los trabajos del Grupo de Investigación consolidado «Nuevas vías de participación política en democracias avanzadas» (Gobierno de Aragón – S102).

fomentando en exceso esa imagen de la democracia representativa como *mal menor* y avivando así el fuego de sus enemigos.

De esta manera, la clásica disputa entre democracia representativa y democracia directa adquiere en nuestros días un nuevo sentido.

A ello se suman aquellas demandas de creación de espacios de participación política que, sin llegar en muchos casos a cuestionar el modelo de la democracia representativa, buscan, sin embargo, un mayor protagonismo de los ciudadanos a través, fundamentalmente, de la puesta en práctica de mecanismos de lo que se ha dado en denominar *democracia participativa* o de las distintas formulaciones que se ordenan bajo el epígrafe *democracia deliberativa*.

Este panorama, siendo actual, era ya, no obstante, aplicable a la realidad existente desde hace algunos años. Las novedades aportadas por la última hora —en una época de rápidos cambios y transformaciones, de múltiples crisis y de incertidumbres— caminan en la línea de hacer más profunda la crítica a las formas de organizar políticamente nuestras sociedades y, de manera fundamental, a unos modelos de representación política fuertemente impugnados. Crece el rechazo social a través de nuevos movimientos que reclaman una *democracia real* frente a la democracia que poseemos. Siguiendo el razonamiento, la lógica más elemental nos conduce a entender que nuestras democracias son *irreales* y que, por tanto, no existe una *verdadera democracia*. El ataque, en sectores crecientes, se dirige ya directamente a la línea de flotación del modelo.

Opino que, hoy más que nunca, por todo lo comentado, se hace necesario el llevar a cabo una defensa de las capacidades democráticas que posee la representación política. Pero que ello debe hacerse denunciando también sus carencias y proponiendo soluciones a las mismas. En mi opinión, como trataré de argumentar, esas soluciones deben venir —aunque no únicamente, sí de manera principal— de fórmulas de deliberación política. ¿Cuáles serían esas fórmulas?, ¿cómo podrían aplicarse? ¿Podemos servirnos de las herramientas tecnológicas para ponerlas en funcionamiento? ¿Cuáles son sus ventajas e inconvenientes?

A ello trataremos de responder, brevemente, en las páginas siguientes².

2 CARA Y CRUZ DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Las fórmulas de democracia representativa, que se hallan en el origen de las principales críticas a las que hoy asistimos, no nos ofrecen un perfil único y claramente definido.

² El presente artículo constituye una exposición, reducida a sus elementos fundamentales, de las tesis que defiendo en CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique (2012a) y CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique (2012b).

Como todas las realidades complejas —y es evidente que la representación política democrática es una de ellas— presentan diversas notas características. Podemos referirnos a ellas como a la cara y la cruz del modelo, en tanto que pueden identificarse en él una serie de capacidades —y también de deficiencias— desde el punto de vista democrático.

Comenzando por las primeras, la democracia representativa tiene una virtud eminentemente operativa, sin la cual no podemos manejarnos correctamente. En este sentido, debe remarcar esta cuestión de enorme importancia que no es otra que el hecho de que la representación es el mecanismo que permite crear la voluntad popular. Solo si hay representación política, puede afirmarse con clara impronta hobbesiana, habrá Estado.

Sin representación no existe unidad política, en tanto que no existe la creación de una voluntad unitaria, pero colectiva, que es creada a través del sufragio universal, como expresión de las distintas opiniones e intereses sociales, a través de los partidos políticos y que permite un control político de los representantes y la posibilidad de que estos rindan cuentas.

Es de enorme trascendencia el valorar en su importancia este papel de la representación como creadora de una voluntad popular, que, de otro modo, sería inexistente. Los defensores del *directismo* que hoy entienden que las nuevas tecnologías ofrecen una oportunidad para derribar las barreras de la representación, no se detienen a pensar en la necesidad del Parlamento como premisa necesaria para la existencia de la voluntad popular. Es esencial que exista una reunión, articulada institucionalmente, con unas funciones determinadas, con unas reglas establecidas y con un sistema fijado de responsabilidades para la salvaguarda del Estado democrático.

La segunda capacidad de la representación política consiste en ser garantía de la deliberación. Las revoluciones liberales supusieron el final de un mundo uniforme en cuanto a concepciones, valores y creencias. No debe olvidarse que el sistema representativo —y, especialmente, el parlamentarismo— supusieron la introducción de la deliberación en el centro de la vida y de la actividad políticas. La representación caminó, desde sus comienzos, unida a la deliberación.

La tercera capacidad de la representación vendría dada por su papel como garantía de control político de los representantes y de rendición de cuentas de estos. Son el carácter reglado del Parlamento y la identificación clara de los sujetos que lo componen los que permiten que se rindan cuentas y que exista una responsabilidad por las decisiones adop-

tadas o por las omisiones. Sin institución no hay control, no hay posibilidad de exigencia de responsabilidades y no hay tampoco, en definitiva y sobre todo, cuentas que rendir³.

Por todo lo expuesto, podemos inferir que la actual representación política se justifica por sí misma y que lo hace por razones democráticas. De este modo, debe cuestionarse seriamente esa imagen que comentaba al principio, en virtud de la cual la representación no sería sino un repuesto en sustitución de la verdadera democracia. Esa concepción es reduccionista y, por ello, falsa. Y, según mi parecer, los defensores de introducir el elemento tecnológico en la vida política no debieran caer en sus brazos de manera irreflexiva. El instituto de la representación política democrática no debe ser despachado sin más y sustituido por soluciones poco definidas y de imprecisas pero probablemente dañinas consecuencias y debe, así, ser mantenido.

Esta conclusión, sin embargo, no debería ser confundida con una actitud en exceso complaciente, ya que, como antes he adelantado, nuestros modelos ofrecen en la actualidad diversas deficiencias, que son, en definitiva, defectos también desde el punto de vista democrático. Estas deficiencias podrían igualmente concretarse en tres.

La primera consistiría en la identificación de las insuficiencias deliberativas de la representación. Para el pensamiento del primer liberalismo y para nuestros modelos del presente, el debate político continúa siendo en buena medida la escenificación de una negociación. Es innegable que esta situación supuso una mejora sustancial y que ese juego de negociaciones y cesiones casa con un modo de convivencia democrático. Pero un modelo más exigente de deliberación considera insuficiente esta forma de proceder. Dando un paso más, se trataría no de negociar posiciones definidas de partida, sino de ir construyendo las posiciones de cada participante en el debate atendiendo a los argumentos y razones del resto de participantes. De esta manera, las iniciales posturas serían susceptibles de modificarse, matizarse o, incluso, de abandonarse, pero ya no por criterios estratégicos, sino en virtud de la aceptación de los mejores argumentos. La frecuente ausencia de este tipo de deliberación en los modelos de representación política constituiría una primera deficiencia que sería necesario minimizar en la medida de lo posible. No dispongo de la solución que terminase con esta carencia y creo que sería difícil dar con ella, conocido el papel protagonista de los grupos parlamentarios —léase de los partidos políticos— en la vida político-parlamentaria. Pero sucede que el problema radica, precisamente, en el valor insustituible de tales protagonistas en las democracias actuales. A la espera de mejores soluciones, creo que sería notablemente beneficioso trasladar la deliberación a otra esfera distinta, pero relacionada. Se trataría de fomentar

3 La representación entendida como *accountability* ya aparecía en la clásica catalogación de Pitkin; vid. PITKIN, Hanna Fenichel (1985).

la deliberación entre los propios ciudadanos y, en último término, de fomentar también la creación de cauces de comunicación entre estos y sus representantes.

El segundo defecto de la representación democrática apuntaría a la existencia de deficiencias en el control político y en la rendición de cuentas. Lo que constituía una virtud —si no es reforzado de manera exigente—, puede convertirse en un problema. De este modo, se hace necesario incidir en la necesidad de mayores controles interelectorales y de mecanismos más efectivos de exigencia de responsabilidad.

La tercera deficiencia vendría dada por la inexistencia de una suficiente receptividad por parte de los representantes. Creo que es necesario reforzar la línea de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes, como un pilar esencial de la democracia. No se trata de llevar a cabo una defensa del mandato imperativo, pero sí de aceptar que la receptividad supone un importante elemento para que podamos hablar de algo más que de una representación meramente formal o institucional, y, en cambio, podamos hacerlo también de una representación centrada en el contenido. En mi opinión, las vías que hoy existen para poner en pie esta receptividad presentan dos problemas. El primero apunta al modo de construir las señales que han de llegar a los representantes políticos: muchas de estas formas de expresión trasladan mensajes simples, poco elaborados o elaborados por una minoría, de respuestas instantáneas que se reducen a una mera elección entre opciones dadas, etc. En resumen, se trata de mensajes poco pulidos y confeccionados con escasa reflexión y debate y, en ocasiones, con poca participación. El segundo problema que hallo en estas formas de expresión ciudadana apunta a su ausencia de carácter reglado o institucional: no existen unos procedimientos pautados ni unos foros públicos y permanentes, destinados a los efectos de mantener el debate, dar forma a las opiniones y ser lugares ciertos a los que puedan acudir los representantes para conocer el curso de las discusiones y, en su caso, las posibles conclusiones alcanzadas. Entiendo, por lo tanto, que la insuficiente receptividad se debe principalmente a la ausencia de espacios adecuados de formación y expresión de opiniones ante las cuales pueda mostrarse la aludida receptividad.

3 UNA PROPUESTA EN CLAVE DELIBERATIVA

En mi opinión, por todo lo expuesto, el objetivo hacia el que debemos dirigirnos debe ser el de, a la vez que mantenemos el sistema representativo, tratar de corregir las carencias presentadas, reforzándolo en un sentido participativo.

Opino que la puesta en marcha de mecanismos de democracia deliberativa en el seno de nuestras sociedades es la fórmula que puede permitir lograr el equilibrio y el perfeccionamiento buscados. Una propuesta de este tipo no es la única solución posible; de hecho, puede perfectamente ir acompañada de otras distintas. En cualquier caso, este

modelo prefiere centrarse en una participación antes *mejor*, que *mayor*. No obstante, se trata de una propuesta que, por una parte, es perfectamente compatible, como digo, con el aumento de fórmulas directas o semidirectas y, por otra, supone ella misma también la existencia de una mayor *cantidad* de momentos de participación política ciudadana.

Entiendo que deberíamos caminar hacia la creación de foros de deliberación política entre ciudadanos y entre estos y sus representantes, que mejorasen las deficiencias de la representación y la modificasen, pero sin modificar, en el fondo, la estructura del sistema. Se trataría —al modo habermasiano— de operar externamente (desde la esfera social) en la esfera institucional⁴.

Estaríamos hablando de la puesta en funcionamiento de foros de deliberación democrática; con carácter público; con exigentes mecanismos de identificación personal; abiertos; dependientes de las instituciones públicas, fundamentalmente, de los Parlamentos; en los que los ciudadanos participasen en términos de igualdad y en los que se diesen las condiciones necesarias para la discusión razonada, cuyo curso y, en su caso, cuyas conclusiones pudieran conocerse por parte de los representantes políticos y cargos públicos.

Estos foros deliberativos habrían de tener su espacio en Internet, por entender que es en la *red* en el único lugar en el que estos pueden existir permitiendo el cumplimiento del mayor número de sus objetivos y potencialidades.

La importancia de un modelo como este radicaría en su valor en tanto que herramienta de creación de opinión pública.

La opinión pública creada en estos foros sería de utilidad para superar las deficiencias de la representación y sería privilegiada en atención al lugar en el que nace y a sus concretas características de publicidad, apertura y pluralismo. Y sería, además, la que permitiría la comentada comunicación e influencia entre la sociedad y las instituciones. Especialmente, teniendo en cuenta que lo verdaderamente importante no sería la elaboración de decisiones, sino la construcción de esta opinión.

Con los modelos deliberativos se trataría de reforzar el componente democrático, al menos en la esfera social de creación de una opinión pública que ha de influir en la esfera institucional de la representación política.

Esta propuesta de foros participativos se centra en el ciudadano entendido individualmente, concebido en tanto que ciudadano, y no como miembro de un colectivo determinado. Han de ser todos los ciudadanos los convocados a participar en las deliberaciones. El hecho de que los foros residan en Internet permitiría esa posibilidad, frente

⁴ Vid. HABERMAS, Jürgen (1998).

a la limitación de otras fórmulas deliberativas que tan solo son capaces de incluir a un número determinado y reducido de participantes. La participación o no en los foros deliberativos será obviamente voluntaria, pero todos serían los convocados inicialmente a tomar parte en ella.

A estos ciudadanos no deben exigírseles requisitos especiales de conocimiento o pericia (lo que en la literatura inglesa se conoce como *expertise*), sino que la sola condición ciudadana debe ser suficiente para la participación en los foros deliberativos.

Lo que sí podría constituir un problema en este modelo deliberativo es la ausencia por parte de algunos ciudadanos de una aptitud tecnológica básica; lo que se conoce como *brecha digital*⁵. La *brecha digital* es la representación gráfica de la diferencia existente entre aquellos ciudadanos que tienen acceso a las herramientas tecnológicas (Internet, en nuestro caso) y las manejan con soltura y aquellos que no poseen ese acceso y esos conocimientos. Es evidente que este modelo deliberativo solo desplegaría sus capacidades en la medida en que todas las *brechas digitales* fuesen desapareciendo. Muchas de ellas —sobre todo, las asociadas más estrechamente con factores educativos— se van minimizando día a día, pero es necesario un compromiso claro por parte de los poderes públicos encaminado al objetivo de su desaparición. Al compromiso de los poderes públicos debería sumarse el compromiso personal por parte de aquellos ciudadanos interesados en participar en los foros de deliberación política.

Los foros habrán de ser públicos también en la medida en que serían asuntos públicos los que estarían en juego y en la medida en que la opinión pública se conformaría de un modo democrático e inclusivo.

Además, por ello, habrían de ser las instituciones del Estado —primordialmente, los Parlamentos— las que habilitasen y mantuviesen estos foros de deliberación política. De esta manera, siempre ofrecerán mayores garantías de correcto funcionamiento que si están sometidos al control de grupos privados, con específicos intereses (económicos o de otro tipo).

Por este motivo, se trata también de un modelo abierto. Apertura y publicidad que vienen reforzadas por el hecho de que cualquiera de los participantes —ciudadanos o representantes— estaría habilitado para introducir cuestiones de debate. De este modo, los participantes deciden acerca de qué se va a deliberar; se limita la posible actuación de grupos de interés o de presión y se propicia el pluralismo ideológico, viniendo el alcance de las deliberaciones marcado por el interés y el seguimiento que este despierte en

5 Un análisis de la *brecha digital*, basado en factores nacionales y sociales, puede encontrarse en NORRIS, Pippa (2001).

otros participantes. Esta libertad democrática permitiría una construcción más ajustada, precisa y real de la opinión pública que habría de nacer de estos foros deliberativos. Además, pienso que debería sopesarse muy seriamente la posibilidad de elevar la deliberación política por parte de los ciudadanos a la categoría de derecho fundamental.

Pero la máxima apertura participativa necesitará como acompañamiento y garantía la máxima exigencia y rigor a la hora de la identificación de los participantes en los foros deliberativos. La información y los datos del ciudadano que participa deben ser públicos y estar disponibles en línea y al alcance del resto de participantes, así como de quien simplemente entre en ese foro. El anonimato carece aquí de todo sentido y desvirtúa la esencia de un modelo democrático de participación en los asuntos públicos. La participación de ciudadanos individuales y debidamente identificados es la que permite hacer realidad todas las potencialidades del modelo.

4 ¿PARA QUÉ NOS SIRVE LA TECNOLOGÍA?

No debemos confundirnos y hemos de permanecer atentos en orden a no cometer errores de interpretación: lo analizado hasta el momento son las características de un modelo que se propone; lo que vamos a tratar a partir de ahora no constituye, sin embargo, un elemento esencial del mismo. La deliberación —que es medio para lograr los objetivos expuestos— es, a la vez y por ello, un fin en sí. Sin embargo, el componente tecnológico únicamente es un medio para permitir la deliberación. Lo tecnológico nos importa tan solo en la medida en que permite la deliberación, pero no constituye una característica como tal de esta. Es evidente que el hecho de que las deliberaciones tengan como escenario foros en Internet no es equivalente a que el escenario fuera otro; van a existir, por ello, una serie de notas definitorias, de ventajas y de condicionantes. Pero ello no otorga una importancia mayor al elemento tecnológico de la que realmente posee y ello no debe llevarnos a olvidar cuál es el papel que las TIC deben tener en nuestro modelo. El objetivo es analizar con racionalidad y con mesura el que entendemos es el papel que, con justicia, corresponde a la presencia de estos foros de Internet en este modelo deliberativo, sin olvidar que «(l)as asociaciones demasiado estrechas entre proyectos políticos y posibilidades tecnológicas deben siempre considerarse con gran prudencia» (RODOTÀ, 2000: pp. 69-70).

Para el modelo propuesto, las TIC, siendo importantes, no son fundamentales en sí mismas. No deja de ser certero el análisis del profesor Manuel Castells al entender que Internet constituye el elemento definitorio por antonomasia de la sociedad de la información en la que vivimos; de hecho, la de *sociedad-red* es una de las definiciones utilizadas para

caracterizar nuestro tiempo⁶. Pero no se debe caer en la equivocación de reservar a la política y la democracia un papel secundario con respecto a la tecnología. Al contrario, la deliberación democrática que se propone debe anteceder en todo momento al elemento meramente tecnológico, a despecho de la importancia que también reconocemos a este.

Sin la tecnología aportada por Internet, no existiría esta propuesta deliberativa; esto no debe olvidarse. Su importancia en el modelo es, pues, enorme. Y lo es porque es el medio que nos permite su existencia. Pero repetimos: es un medio. No debe, en ningún caso, confundirse *importante* con *fundamental*. Las TIC son importantes, la deliberación política en democracia es fundamental; aquellas son el medio, esta es el fin.

Como afirma Heriberto Cairo, «(l)a aparición y el desarrollo de las nuevas TIC, como ha ocurrido con otras revoluciones tecnológicas en la historia de la humanidad, supone una transformación de las relaciones sociales y políticas, pero no determina un curso concreto de acción, simplemente abre posibilidades, a menudo contradictorias. No es posible, por tanto, concluir que las TIC, por sí mismas, favorecen la democratización de la vida política, pero tampoco sería inteligente pensar que son un cambio neutro, sin impacto» (CAIRO CAROU, 2002: p. 28)⁷.

El objetivo es la puesta en marcha de los comentados foros de deliberación política en Internet, sin olvidar que «la tecnología puede ayudar a la democracia solamente si es programada para ello y únicamente en los términos de los paradigmas y de las teorías políticas que informan el programa» (BARBER, 2006: p. 249).

La importancia y el valor de las TIC vendrán marcados por el objetivo al que se las dirija, por aquello que contribuyan a realizar. Ya sabemos cuál es el objetivo: siendo válidos los modelos de representación política, estos presentan una serie de deficiencias que han de ser corregidas o aminoradas; para ello, se propone la creación de foros de deliberación

6 «Internet es el tejido de nuestras vidas. Si la tecnología de información es el equivalente histórico de lo que supuso la electricidad en la era industrial, en nuestra era podríamos comparar a Internet con la red eléctrica y el motor eléctrico, dada su capacidad para distribuir el poder de la información por todos los ámbitos de la actividad humana. Es más, al igual que las nuevas tecnologías de generación y distribución de energía permitieron que la fábrica y la gran empresa se establecieran como las bases organizativas de la sociedad industrial, Internet constituye actualmente la base tecnológica de la forma organizativa que caracteriza a la era de la información: la red. (...) Internet es un medio de comunicación que permite, por primera vez, la comunicación de muchos a muchos en tiempo escogido y a una escala global. Del mismo modo que la difusión de la imprenta en Occidente dio lugar a lo que McLuhan denominó la Galaxia Gutenberg, hemos entrado ahora en un nuevo mundo de la comunicación: la Galaxia Internet», en CASTELLS, Manuel (2001): pp. 15 y 16.

7 «Las posibilidades abiertas —prosigue Cairo— sí que pueden ser aprovechadas para renovar los procedimientos políticos democráticos, o al menos esa ha sido la intención de los impulsores de la mayor parte de las experiencias de democracia electrónica llevadas a cabo hasta la fecha. Favorecer la democracia deliberativa, recuperar el ágora en su versión electrónica, han sido objetivos de grupos sociales y comunidades, locales y regionales hasta la fecha», en CAIRO CAROU, Heriberto (2002): p. 28.

política ciudadana radicados en Internet. De todos los usos que puedan darse a las TIC en su relación con la esfera político-democrática, este es el que considero el más adecuado.

Como hace ya unos años escribiera Antonio-Enrique Pérez Luño, «(p)otencialmente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, si se utilizan en forma apropiada, podrían ser un vínculo de poderosa eficacia para hacer más racional y transparente el proceso político» (PÉREZ LUÑO, 1987: p. 45). Para el logro de esa racionalidad y transparencia, a las que han de sumarse otras características propias del modelo, han de servirnos las TIC.

El reto consistiría en hacer de Internet, verdaderamente, un espacio público. Se trataría de dejar de lado, en este caso, las que han sido sus características más pregonadas y conocidas hasta la fecha, esto es, su velocidad, su comunicación sintética, su primacía de la imagen y su hincapié en la esfera privada, económica o comercial. Mantengo la opinión de que nada impide —al contrario— que los foros de deliberación política radicados en Internet sean espacios públicos, espacios ajustados a la función específica y más concreta que en nuestro modelo han de poseer, y que se resume en que los foros sean sede de discusión, debate, diálogo y conformación de la opinión pública. Todo ello con el objetivo ya sabido de permitir una mejora de los actuales modelos democrático-representativos, a través de la minimización de los defectos que estos presentan.

Que estos foros deliberativos en Internet se conviertan en espacios públicos parece factible siempre que esos foros sean lugares propicios para el debate y la discusión pública y siempre que estén informados por las notas características del modelo deliberativo expuesto.

Estimo que no existen impedimentos congénitos y estructurales en la red que hagan de ella un lugar inadecuado o imposible para que sea caracterizada como espacio público. Existen, eso sí, problemas, inconvenientes o retos; pero estos pueden —si existe la voluntad y la determinación para ello— ser superados.

Uno de ellos podría ser la cultura visual —basada en la imagen— que parece imperar en nuestras sociedades, así como el tipo humano que esta genera: el *homo videns* retratado en su día por Sartori⁸. Un hombre que ha sustituido el pensamiento abstracto por el imperio de lo visual.

Es evidente que Internet difícilmente puede concebirse sin contar con la presencia de las pantallas y de la imagen, pero creo, sin embargo, que ello no llega a afectar de manera determinante al uso de esta tecnología. Pienso que sí que es cierto que el modelo sartoriano de *homo videns* puede ser el producto de ciertos usos de la red —que no nos interesan desde la perspectiva de un uso público de la misma— y que también es el producto de una cul-

8 Vid. SARTORI, Giovanni (1997).

tura visual inaugurada en su día por la televisión. De hecho, es en esta tecnología en la que Sartori piensa fundamentalmente cuando escribe. La televisión e Internet (o, al menos, determinados usos de Internet) responden a muy distintos esquemas de funcionamiento y de utilización. Tal y como afirma el politólogo italiano, «... el televisor es un instrumento monovalente que recibe imágenes con un espectador pasivo que lo mira, mientras que el mundo multimedia es un mundo interactivo (y, por tanto, de usuarios activos) y polivalente (de múltiple utilización) cuya máquina es un ordenador que recibe y transmite mensajes digitalizados» (SARTORI, 1997: p. 53). Incluso partiendo de un uso lúdico de la *red*, Sartori entiende que «en la medida en que Internet es una diversión, un entretenimiento, la televisión resultará vencedora entre los «perezosos» o las personas cansadas que prefieran el acto de mirar, mientras que Internet triunfará entre los «activos», los que quieran dialogar y buscar» (SARTORI, 1997: p. 55; entrecomillados en el original).

Otro riesgo sería el que presenta la velocidad. Pero el que Internet haya provocado una revolución en cuanto a la rapidez de las comunicaciones y en cuanto a la obtención de información tampoco impide la existencia en ella de actuaciones *más lentas*. La labor deliberativa debe, para cumplirse correctamente, hacerse realidad en un ambiente presidido por la reflexión, el debate, el sosiego y el razonamiento argumentado. Todo esto es contrario a esa prisa que, como antes dijimos, suele asociarse a la *red* y a sus desarrollos. Como ha escrito Barber, «(l)a democracia es lenta como el juicio prudente —en efecto, muy lento—, exigiendo silencios e intercambios comunicativos y requiriendo que, en cada ocasión, días o meses transcurran antes de que más pensamiento o acción puedan ser demandados» (BARBER, 2006: p. 219).

También podría darse el caso de que las características de la comunicación producida en estos foros constituyese un problema. Es muy habitual hallar en Internet un tipo comunicativo basado en intervenciones y mensajes cortos y sintéticos, así como unas formas expresivas que hacen abundante uso de una jerga desplegada en términos propios, abreviaturas, símbolos y emoticonos. Pero el hecho de que en Internet se utilice una jerga propia no tiene por qué constituir en sí mismo un problema. Lo será cuando esa jerga dé lugar a un uso que, a su vez, produzca exclusiones o dé lugar a una comunicación de tipo excesivamente emotivo y poco racional.

No se trata de negar otras posibilidades a Internet. Se trata, al contrario, de entender que son muchos y variados sus potenciales perfiles y que a su concepción y uso habituales pueden sumarse otros que incidan en sus capacidades públicas y en la de ser una posible herramienta para el fomento de la participación ciudadana.

La tecnología *Usetnet* y las herramientas propias del carácter interactivo de la llamada *Web 2.0* permitirían, en fin, hacer de Internet un espacio público de acogida de foros deliberativos como los aquí propuestos y defendidos.

5 CONCLUSIÓN

En conclusión, sin negar capacidad a otras posibles soluciones, pienso que un diálogo comunicativo entre ciudadanos y entre estos y sus representantes —un diálogo en los foros deliberativos y entre estos y los Parlamentos— puede constituir una salida válida —entre otras posibles— a algunos de los retos que, a comienzos de este siglo XXI, tiene planteados nuestro modelo democrático como forma de convivencia y organización social.

Opino que hacer de la deliberación política un complemento dirigido a perfeccionar nuestras democracias representativas puede constituir una solución útil y exigente en términos democráticos ante el creciente clima de desafección política y de crisis sistémica, al tiempo que puede ofrecer una relación pacífica y fructífera entre calidad democrática y desarrollo tecnológico.

6 BIBLIOGRAFÍA

BARBER, Benjamín R. (2006): *Pasión por la democracia*, Almuzara, Córdoba.

CAIRO CAROU, Heriberto, «Flujos de información y transformaciones del espacio de la política», en CAIRO CAROU, Heriberto (ed. y comp.) (2002): *Democracia digital: límites y oportunidades*, Trotta, Madrid.

CASTELLS, Manuel (2001): *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Areté, Barcelona.

CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique (2012a): *Sobre la democracia representativa. Un análisis de sus capacidades e insuficiencias*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza (en prensa).

____ (2012b): *Deliberación en Internet. Una propuesta de modelo de participación política*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza (pendiente de publicación).

HABERMAS, Jürgen (1998): *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid.

NORRIS, Pippa (2001): *Digital Divide. Civil Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique (1987): *Nuevas tecnologías, sociedad y derecho. El impacto socio-jurídico de las Nuevas Tecnologías de la información*, Fundesco, Madrid.

PITKIN, Hanna Fenichel (1985): *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

RODOTÀ, Stefano (2000): *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Losada, Buenos Aires.

SARTORI, Giovanni (1997): *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid.



JEAN-PAUL VARGAS

*Doctor con honores en
Gobierno y Políticas Públicas,
Universidad de Costa
Rica. Coordinador para
Centroamérica y El Caribe
de la Fundación
Manuel Giménez Abad.*

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN EN CENTROAMÉRICA

El *oficio de la ciudadanía en Centroamérica* tiene sustento y concibe la participación como una condición inherente y fundamental de las personas y como uno de los denominados derechos humanos sociales de primera generación. Esto permite al ciudadano influir directa o indirectamente en los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas, y expresar en toda su dimensión su condición de actor social de una comunidad. Debería ser, por cierto, su ocupación habitual. Ahora bien, en vista de que lograr una participación directa e individualizada de cada persona es en extremo difícil, la participación organizada es la alternativa viable a esta limitación no sin el riesgo de que, en ocasiones, este mecanismo se desvirtúe dando paso a una democracia participativa «corporativista» que premia a las estructuras organizadas y con ciertos recursos de poder.

Para que la participación ciudadana sea significativa, se requieren ciertas condiciones políticas, económicas y sociales que definimos como de inclusión y equidad. La misión, entonces, es entender y reaccionar creativa y oportunamente ante las nuevas necesidades que la lucha por la promoción y defensa de los principios democráticos demanda, como contenido de la participación ciudadana. No menos importante es enfatizar que los procesos de toma de decisiones que involucran la participación ciudadana, deben entenderse como mecanismos de fortalecimiento y desarrollo de la democracia representativa cimentada en el sistema de partidos políticos y no, erróneamente como algunos lo plantean, una alternativa que la sustituya.

El *oficio de la ciudadanía en Centroamérica* tiene que ser concurrente, cooperante y concertante con los principios de la representación política. Significa que la participación es una condición inherente y necesaria de las personas, ya que cuando influyen directa o indirectamente en los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas, expresan en toda su dimensión esa condición como actores sociales de una comunidad¹.

La reflexión propuesta en las siguientes páginas se divide en cuatro secciones, siendo la primera una contextualización de los problemas de la región centroamericana: «*nuevos y viejos desafíos para una Centroamérica diversa*», el segundo apartado aborda una descripción de los niveles de institucionalización de la participación ciudadana. La tercera sección presenta como casos de estudio los procesos de concertación política en la región. Finalmente la última sección introduce una reflexión sobre los principales desafíos político-institucionales para la promoción de la democracia participativa.

Sin duda alguna, comprender y analizar la participación ciudadana en la región centroamericana sigue y seguirá siendo una tarea inacabada, pues la espontaneidad del capital social, sus incentivos y motivaciones, así como las coyunturas y realidades sociopolíticas y naturales, son parte de las relaciones multidimensionales y multicausales que constantemente estimula su transformación. No obstante, no se puede obviar que en el corazón de las y los centroamericanos nos une el sueño de una Centroamérica más justa y democrática, inmersa en una serie de viejos y nuevos desafíos que solo podrán ser superados a través de la paz, el apoyo mutuo, la esperanza y la perseverancia, así como la inclusión y equidad social.

1 NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA UNA CENTROAMÉRICA DIVERSA

La región centroamericana ha experimentado desde la década de los años noventa una evolución en la cultura política de sus sociedades. Sin duda alguna la transición a la democracia en países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua contribuyó a una conciencia colectiva tanto de los actores políticos como los sociales para un ejercicio efectivo de los derechos políticos. También las agendas de la cooperación internacional favorecieron la implementación de procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones tanto locales como nacionales.

¹ El *oficio de la ciudadanía* es participación que viene a estimular mejores condiciones de cohesión social, estabilidad y legitimidad política, tan necesarias para la adopción y aplicación de las políticas públicas tendientes a promover el desarrollo nacional y local, logrando influir, de forma equitativa, en el sistema de reparto social. En consecuencia, la relación entre lo local, lo nacional y lo regional, en un proceso de descentralización sostenible y transparente, solo se entiende si se logra una activa y decidida participación de la ciudadanía en los diversos espacios de toma de decisión.

Centroamérica inició la década de los años 90's en un proceso de reconstrucción de su tejido social que se ve abruptamente sumergido en la necesidad de redefinir un estado capaz de adecuarse a las tendencias globales internacionales, principalmente las financieras y comerciales. De forma paralela nuestras sociedades aún en el proceso de modernización y crecimiento de infraestructura, sufren las consecuencias nefastas de múltiples desastres naturales, erosionándose así fuertemente la moral y el espíritu de nuestras sociedades. Desde luego la ayuda internacional interviene de forma enérgica, y con los programas de atención a damnificados y reconstrucción de nuestras sociedades, la cooperación internacional asume un papel protagónico en la promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas.

Fueron estas tendencias las que sin duda alguna contribuyeron a capitalizar y fortalecer el tejido social en la región a inicios del Siglo XXI, principal atención destacan los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, pues muchas de las reformas al ordenamiento jurídico se lograron gracias a la conciencia adoptada por los tomadores de decisiones sobre el valor de la rendición de cuentas y la inclusión efectiva y real de los colectivos sociales más interesados y afectados en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, Centroamérica en la actualidad sigue arrastrando el pesado lastre de conflictos socio-políticos y desequilibrios territoriales no resueltos, así como una serie de consecuencias por transformaciones generadas, con poco o escaso nivel de eficiencia, en los ámbitos políticos, económicos y sociales. Las asimetrías que se observan entre los países, como a lo interno de ellos, revelan la persistencia de la dicotomía entre unidad y diversidad en el Istmo, gestándose así un mosaico de sociedades con amplias y muy marcadas diferencias, a pesar de compartir una historia y cultura con puntos de encuentro.

Debemos preguntarnos entonces cuáles instituciones, valores y prácticas necesita una sociedad para ser tenida como democrática; cuáles son los recursos, características y condiciones que aseguran que la ecuación territorio-gobierno-población puede caber en la noción de un Estado democrático, y así dar contenido a la polivalencia del concepto de democracia, y sentido concreto a la participación ciudadana. Particularmente en una coyuntura en la cual el sistema democrático ha evidenciado su incapacidad de resolver los problemas sociales y resurge en la opinión ciudadana la necesidad de un «líder fuerte» (ver *Gráfico N.º 1*).

La falta de concordancia entre el discurso y la acción política ha sido un factor importante para generar esta crisis de confianza que pesa sobre la clase política. La frustración colectiva por el déficit de soluciones para alcanzar un desarrollo añorado, también abarca al espacio local que enfrenta una problemática cada vez más compleja. La desconfianza creciente entre la sociedad civil y la sociedad política ha llegado a tales niveles de intollerancia, desafección y apatía, e incluso de desconocimiento entre sí como actores válidos, que no permite la construcción conjunta de proyectos de desarrollo nacional y local.

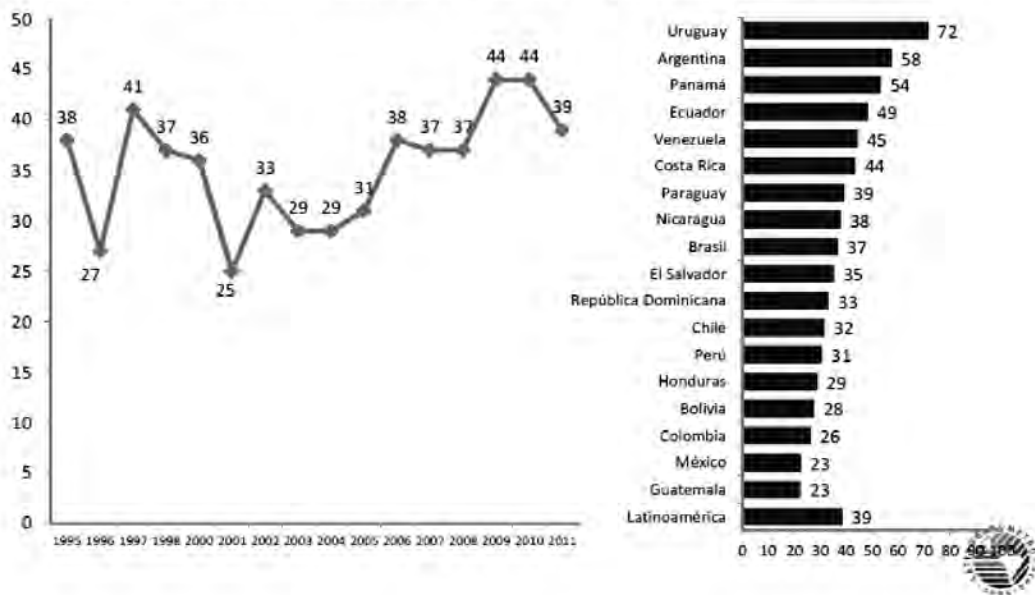
GRÁFICO N.º 1

Fuente: Latinobarómetro 2011, pg. 98

SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA

TOTAL AMÉRICA LATINA 1995 – 2011 - TOTALES POR PAÍS 2011

P. En general, ¿Diría Ud. que está Muy satisfecho, Más bien satisfecho, No muy satisfecho o Nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)? *Aquí solo 'Muy satisfecho' más 'Más bien satisfecho'.



Esta situación dada a conocer por el estudio Latinobarómetro 2011 —Gráfico N.º 1— arroja rasgos de una crisis existencial entre la democracia representativa y la democracia participativa, en la cual sus contradicciones parecieran ser atributos inherentes de los sistemas políticos, caracterizados por la falta de diálogo y negociación social. En la región, desde 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, por primera vez en la historia centroamericana, los países de la región estaban gobernados por presidentes civiles, surgidos de elecciones libres y multipartidistas. Este escenario fue producto de los esfuerzos pacificadores iniciados desde finales de la década de 1970, plasmados en forma definitiva en el Acuerdo de Paz suscrito en la Ciudad de Guatemala en agosto de 1987, más conocido como Esquipulas II.

Hoy en día las democracias centroamericanas se encuentran en una nueva encrucijada, la cual vuelve a ser de nuevo el reconocimiento de la efectividad del diálogo y la negociación por las vías del Estado de Derecho para canalizar la conflictividad política y social de nuestras democracias, contribuyendo así a una revalorización de la política, es

decir, volver a creer en la política y en lo político. Centroamérica, vista como región, carece en la actualidad de un fortalecimiento de su institucionalidad democrática, sin duda alguna serían múltiples los problemas patológicos que se podrían identificar en sus sistemas políticos, pero ello solo vendría a generar quizás un escenario apocalíptico sobre la realidad regional.

Los procesos de transición democrática, principalmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, si bien contribuyeron a canalizar e institucionalizar por medio del Estado de Derecho a la oposición política, lo cierto es que la capacidad efectiva de la ingeniería electoral, al menos desde la década de los años ochenta y hasta la actualidad ha manifestado tendencias de sub-representación o sobre-representación política. La llegada de sistemas democráticos en la región centroamericana se violentó con un caudal de demandas sociales insatisfechas, tanto por la cantidad como la calidad de las mismas, así como un predominio de una visión al corto plazo por los gobernantes y los gobernados; dejando así una plataforma de acción gubernamental orientada más por políticas de gobierno que por políticas de estado.

Los problemas de una sociedad marcada por el conflicto armado, la división de clases sociales y el olvido del Estado en la atención primaria de los servicios sociales—principalmente salud y educación—sobrepassó el caudal que los nuevos regímenes democráticos podrían canalizar en el corto plazo. El resultado primario fue entonces la proliferación de organizaciones sociales en la atención de aquellos servicios que el Estado de forma voluntaria e involuntaria había descuidado. La historia de la región ha sido, hasta ahora, una historia de democracias fragmentadas, un entorno geográfico y político caracterizado por las asimetrías existentes entre el desarrollo económico y social de sus naciones. Esta región ha sido y sigue siendo una tierra de contrastes pronunciados, en la cual convive la opulencia ofensiva con la masificación de las carencias más elementales, esas que permiten tener una vida medianamente digna.

El contexto político de la región, a su vez, por más de dos décadas, solamente ha podido consolidar la democracia electoral, no una democracia suficiente, caracterizada por la participación real y efectiva de la ciudadanía. La transición democrática posibilitó, con la única excepción de Costa Rica, un cambio de régimen que permitió el tránsito de los gobiernos militares totalitarios a la elección de autoridades civiles escogidas —o a la mejor solamente votadas— en procesos casi siempre transparentes, pero en todo caso periódicos. Se impuso, como resultado inmediato, un régimen mínimo de respeto a los derechos humanos, básicamente los civiles y políticos, como premisa de superación del autoritarismo.

Las políticas públicas que a finales de la década de los ochentas se habían conceptualizado bajo la necesidad de articular mayor cobertura, mayor calidad y eficiencia en el costo, fueron a inicios de los años noventa modificando sus esquemas para priorizar el

costo sobre la calidad y con ello sacrificar la cobertura de la atención pública. Esta situación vino a provocar en países como Guatemala y Nicaragua una fuerte brecha entre lo urbano y lo rural, especialmente en el primer caso con un mayor impacto hacia las poblaciones indígenas y en el segundo hacia las poblaciones afrocaribeñas, pero siempre como común denominador las mujeres.

El fenómeno de la desafección política como producto de la desconfianza en los partidos políticos, continúa siendo uno de los principales retos que afecta la calidad de nuestras democracias. Las prácticas clientelares, el abuso de los poderes derivados del ejercicio de la institucionalidad informal, el obstruccionismo, la corrupción y el clima de impunidad, entre muchos otros males, son parte de esa influencia multicausal y multidimensional que atenta contra la calidad de los partidos políticos de nuestra región.

Pese a que durante los años noventa la región ha estado inmersa en procesos de cambio institucional, dentro de los cuales se han efectuado programas de desmilitarización de la vida política, se han iniciado procesos de modernización de la administración, se han realizado transformaciones en el sistema de justicia y se han instaurado democracias electorales. Estos cambios han sido más formales que efectivos y se han producido en una dinámica de arriba hacia abajo, demostrando que los avances en materia de democratización siguen siendo frágiles y los estados centroamericanos aún son incapaces de responder a las necesidades de su población, y sus avances en materia de equidad, inclusividad, transparencia y participación ciudadana son escasos, sino nulos.

Los cambios sociales, demográficos, económicos y políticos de los últimos años no han desatado mejoras en el desarrollo humano, ni han dinamizado el crecimiento económico, sino que han profundizado las brechas entre los países y más aún a lo interno de estos. Hoy en día Centroamérica se caracteriza por poseer una mano de obra barata y no calificada, por la prevalencia de mayorías pobres, por una creciente emigración, un medio ambiente deteriorado y frágiles estados de derecho. Como resultado de la escasa oferta de oportunidades laborales, la emigración, principalmente a Estados Unidos, ha aumentado, desde la década de los noventas, generando una dependencia importante de las remesas familiares para la estabilidad macroeconómica de nuestros países y convirtiéndose en una necesidad estructural para el funcionamiento de algunas economías y sociedades en la región. En el *Cuadro N.º 1* se puede evidenciar la leve disminución en los índices de pobreza.

CUADRO N.º 1 EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN CENTROAMÉRICA

Condición de pobreza	Región	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
1990							
Pobreza extrema	27,3	18,1	57,5	31,5	19,4	9,9	24,8
Pobreza general	59,8	62,8	78,7	6,0	50,3	30,7	42,5
2001							
Pobreza extrema	23,0	15,7	53,0	19,8	15,1	6,8	26,5
Pobreza general	50,8	56,2	71,6	45,5	45,8	22,9	40,5
2006							
Pobreza extrema	19,7	15,2	48,1	9,3	17,2	6,0	16,6
Pobreza general	46,5	51,0	67,8	32,3	48,3	22,8	36,8

Fuente: Estado de la Región, 2008: 94.

La disminución de la violencia política, no ha logrado traducirse en sociedades más pacíficas, adquiriendo más bien en los últimos años, un perfil distinto, matizado por altos niveles de violencia social, que tienen su expresión en el crecimiento de formas de delincuencia organizada entre miles de jóvenes que ven limitadas sus oportunidades de inserción social. En los últimos años, la inseguridad ciudadana se ha convertido en un problema de orden público, que cuestiona la autoridad de los estados y constituye un factor de desarticulación social, que afecta las relaciones de reciprocidad en las comunidades y obstaculiza el crecimiento económico al imponer altos costos de operación de los sectores productivos, deprimiendo al ciudadano y disminuyendo el apoyo de estos al sistema político (Estado de la Región, 2008:53). Hablamos entonces de la seguridad como un *bien público* se ha convertido en un *bien privado*, del cual solo las clases sociales más altas pueden gozar de ella.

La lucha contra la corrupción ha encontrado espacios para avanzar en el plano normativo y de la conciencia ciudadana. Las regulaciones en el financiamiento político de los partidos son bastante escasas, lo que entre otros aspectos produce inequidad en la competencia partidista y pocos controles sobre donaciones privadas, abriendo un portillo para la entrada de capitales, inclusive algunas veces vinculados al narcotráfico, lo que ha asentado cada vez más una base para el desinterés ciudadano hacia la participación electoral y un fuerte sentimiento de nula representación en la toma de decisiones políticas. La transparencia y la probidad de los funcionarios públicos es frecuentemente men-

cionada como un elemento importante de la agenda centroamericana, sin embargo, no son suficientes las reflexiones sobre la materia y son cada vez más escasas las propuestas para su abordaje desde la sociedad civil (Vargas, 2003:11).

En el ámbito local, las municipalidades de la región han visto deterioradas sus fuentes de ingreso propias, a causa de la alta dependencia de transferencias presupuestarias que tienen con el gobierno central. Sumado a esto, los países de la región no cuentan con una política marco de descentralización, sino que más bien siguen apegadas a marcos competenciales poco definidos y disposiciones legales en materia de transferencias económicas que no se cumplen, justificando que las municipalidades son incapaces de llevar a cabo verdaderos procesos de gestión pública local y condenadas al ejercicio de *«las competencias impropias»*.

Hoy en día Centroamérica experimenta una creciente degradación del medio ambiente, donde numerosos ecosistemas están siendo desprotegidos y no se cuenta con una capacidad institucional para implementar medidas de conservación, sumado a esto, la región constituye un territorio vulnerable ante huracanes, terremotos y otros desastres naturales, lo cual expone a sus habitantes a consecuencias negativas y devastadoras, donde los más perjudicados suelen ser siempre las poblaciones más pobres.

De esta manera, se entremezclan todos estos factores, matizados por la desafección política, al mismo tiempo que la desconfianza en los partidos políticos que sigue aumentando en la región de la mano de prácticas clientelares, abuso del poder, corrupción, impunidad y obstruccionismo, en un territorio donde el deterioro ambiental, los bajos indicadores de desarrollo económico y social, las escasas oportunidades laborales y los reducidos espacios de participación, son condiciones que han generado que hoy en día nos enfrentemos a una creciente fragmentación social y política, la cual se constituye en una influencia que atenta contra la institucionalidad democrática en la región (Vargas, 2003:12).

Las asimetrías que se observan entre los países, como a lo interno de ellos, revelan la persistencia de la dicotomía entre unidad y diversidad en el istmo, gestándose así un mosaico de sociedades con amplias y muy marcadas diferencias, a pesar de compartir una historia y cultura con puntos de encuentro.

2 NIVELES DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los procesos de participación ciudadana se encuentran condicionados en muchos casos por sus niveles de institucionalización es decir, su capacidad de asimilación adoptada por los actores en el transcurso del tiempo y su respectiva asimilación en el marco de reglas formales de la administración pública. En términos generales los procesos de participación en Centroamérica varían de alta a escasa institucionalización.

La *alta institucionalización* constituye los espacios contemplados en las leyes de participación ciudadana o en los códigos municipales, promoviendo, básicamente, la consulta ciudadana. En estos casos, se caracterizan por ser experiencias más de carácter consultivo, llegando en algunas ocasiones, a niveles de fiscalización del quehacer de las instituciones públicas.

En segundo término, se encuentran las experiencias de *baja institucionalización*, que se caracterizan por ser experiencias de participación ciudadana, generadas en comunidades específicas dependiendo de condiciones propias, tales como voluntad política del gobierno local y de la sociedad civil o un determinado nivel de capital social. Estas experiencias suelen constituir las más progresistas, pues involucran directamente la participación ciudadana en la definición de diagnósticos participativos, cogestión e implementación de políticas públicas, fiscalización y planificación participativa. Iniciativa que puede provenir desde el gobierno local, la sociedad civil o bien procesos mixtos; tienen la característica de que su sostenibilidad está respaldada por medio de ordenanzas o partidas presupuestarias del municipio.

El tercer tipo denominados como *«de poca o escasa institucionalidad»* suelen originarse en comunidades donde se presentan constantes confrontaciones entre actores sociales y políticos o bien entre estos últimos, por lo que estos procesos parten de una dinámica de reconstrucción de las relaciones y redefinición de la cultura política. Esta escasa institucionalización se expresa en consultas, diálogos, negociaciones, concertaciones, y modalidades que contribuyen de alguna manera a ejercicios de planificación participativa y auditorías sociales.

El surgimiento o promoción de los procesos de participación ciudadana en la región, independientemente de su grado de institucionalización, pueden darse desde el espacio público como el privado, y sin duda alguna se destaca el papel estratégico que la cooperación internacional ha desempeñado de forma directa o indirecta, evidenciando las siguientes tendencias:

- a) Instituciones gubernamentales de apoyo o fomento municipal así como fondos de inversión social han tendido, de manera sostenida o espontánea, a exigir procesos de participación ciudadana, como garantía para acceder a sus fondos. Sin embargo, estas iniciativas no suelen tener continuidad, debido a los cambios de gobierno.
- b) Las agencias de cooperación internacional han condicionado también sus fondos a la generación de procesos de participación ciudadana, pero no ha existido una labor de coordinación entre las mismas, por lo cual en algunas ocasiones un municipio se puede ver atomizado por procesos de cooperación internacional, que llegan incluso a generar confusiones metodológicas y operativas.

- c) Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en temas de desarrollo local también se han involucrado directa o indirectamente en procesos de participación ciudadana. Sin embargo esta intervención ha presentado algunos condicionantes como financiamiento de la cooperación internacional, políticas organizacionales o bajos niveles de institucionalidad.
- d) Los gobiernos locales y las organizaciones comunales, en menor medida, han promovido procesos de participación ciudadana.

Estas tendencias nos demuestran que en Centroamérica, la participación ciudadana surge más por una promoción de parte de actores externos a las comunidades, caracterizando a la región por su baja espontaneidad e iniciativa de los ciudadanos en asuntos inherentes a su localidad. Es necesario acotar que Nicaragua ha tendido a ser una excepción, ya que en este país se ha desarrollado un capital social fuerte, como consecuencia de sus condiciones históricas y políticas. Cabe señalar que las movilizaciones sociales que se ocasionan como reacción a un contexto determinado suelen tener una incidencia política más fuerte en comparación con algunos mecanismos de participación con altos niveles de institucionalización—como ha sucedido en Costa Rica, Panamá y Guatemala—. En este escenario, Honduras constituye una excepción, ya que este país alberga numerosos foros sectoriales de concertación con niveles de institucionalización altos que han logrado alcanzar una incidencia política considerable.

El principal presupuesto de una participación ciudadana efectiva lo constituye el acceso a la información, pues sin ello difícilmente la sociedad tendrá los criterios adecuados para incidir en las políticas públicas, como para manifestar su criterio en aquellas consultas a las cuales ha sido convocada. La transparencia en la gestión pública supone claridad de y en los procedimientos del gobierno y las administraciones. Podría afirmarse que la transparencia es un proceso por el cual las decisiones y las acciones se hacen públicas y visibles, dándose amplias explicaciones acerca de las motivaciones y razones que llevaron a adoptar tales decisiones y acciones. Ahora bien, la transparencia solamente opera si los responsables de proporcionar la información están en capacidad y tienen la voluntad de hacerlo, y el receptor de la información es capaz de utilizarla para evaluar al informante bajo ciertos estándares de comportamiento.

Al estudiar el marco jurídico de la rendición de cuentas en Centroamérica —si las constituciones políticas y las leyes establecen expresamente la obligación de las y los funcionarios públicos en rendir cuentas por sus principales acciones— se identifica que en la mayoría de los países de la región, sus constituciones no reconocen de manera explícita esta obligación. En las constituciones centroamericanas no se estipula el mandato de rendir cuentas, y sólo en el caso de Costa Rica y Nicaragua el texto constitucional tiene un señalamiento claro en ese sentido.

CUADRO N.º 1 CENTROAMÉRICA: MENCIÓN EXPRESA EN LAS CONSTITUCIONES, DE LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE RENDIR CUENTAS.

País	Mención	Referencia	Norma
Guatemala	No	Artículo 31	«Todos los actos de la administración son públicos»
		Artículo 154	«Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella»
Honduras	No	Artículo 323	«Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella»
El Salvador	No	Artículo 86	«Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultad que las que expresamente les da la ley»
Nicaragua	Sí	Artículo 130	«Todo funcionario del Estado debe rendir cuenta de sus bienes antes de asumir su cargo y después de entregarlo. La ley regula esta materia»
		Artículo 131	«Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos»
Costa Rica	Sí	Artículo 11	«La Administración Pública, en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes»
Panamá	No	Artículo 41	«Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver del término de treinta días»

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones políticas de los países de la región.

En cuanto a la existencia de marcos normativos sobre el acceso a la información, Costa Rica es el único país que no posee una ley expresa en tal sentido, pues se tutela de forma desarticulada desde diversas leyes. La generación de legislación en la materia surge a partir del año 2002 —Panamá—, pero tiene su fase de internacionalización regional del 2006 al 2011 (ver *Cuadro N.º 3*).

CUADRO N.º 3

País	Acceso a la información	Año
Guatemala	Decreto 57- 2008. Ley de acceso a la información publica	2008
Honduras	Decreto legislativo, 170-2006 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2006
El Salvador	Decreto legislativo N° 354, Ley de Acceso a la Información Pública	2011
Nicaragua	Ley 621, Ley de Acceso a la Información Pública	2007
Costa Rica	NO	
Panamá	Ley N° 6, Acceso a la Información Pública	2002

Fuente: Elaboración propia a partir de las legislaciones nacionales

A diferencia de las leyes de acceso a la información, la región evidencia un déficit de legislación especializada en materia de participación ciudadana, aun cuando en todos los códigos municipales o leyes de municipios se establecen mecanismos que aseguran el ejercicio de la participación. La importancia de contar con una ley de participación ciudadana radica en la necesaria institucionalización del valor de la inclusión ciudadana en el proceso de la política pública a nivel nacional, regional —departamental— y municipal.

Desde luego, estos marcos jurídicos deben evitar caer en tipificaciones de procesos metodológicos, pues los procesos participativos por naturaleza son flexibles y adaptables a los cambios políticos e institucionales de su espacio geográfico como de la naturaleza temática en particular. A nivel regional solamente Guatemala, Honduras y Nicaragua poseen una ley de participación ciudadana, en el caso particular de Guatemala existe una Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural desde la cual se crean dinámicas de participación multinivel, pero no engloba todos los aspectos particulares de una ley de participación ciudadana, de hecho en el Congreso de la República de Guatemala se encuentran en estudio dos iniciativas en dicha materia (Ver *Cuadro N.º 4*).

Como una tendencia que se encuentra en los marcos jurídicos de participación ciudadana es a acentuar mayores procesos de inclusión en el ámbito local en comparación al nivel nacional, promoviendo un mayor dinamismo ciudadano en la gestión local y como un segundo punto, estas leyes carecen de un referente financiero para su implementación, quedando la asignación de fondos en muchos casos a las posibilidades reales que poseen los gobiernos locales para ello.

De los casos analizados el de Honduras constituye un marco más de carácter declarativo que acentúa la importancia de una serie de mecanismos ya existentes y tipificados en la legislación municipal, con el valor agregado del Foro Nacional de Participación Ciudadana, instancia con facultades más de carácter declarativo y generadora de recomendaciones.

La legislación guatemalteca y la nicaragüense se destacan por una mayor profundidad en los mecanismos operativos, con mayor desarrollo y generación de institucionalidad para tales fines; sin embargo en ambos casos se denota el cómo la instrumentalización de la participación tiende a ser más clara conforme se reduce el ámbito geográfico —departamental y municipal—, coexistiendo con mecanismos de inclusión social ya vigentes en la dimensión local.

CUADRO N.º. 4. LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA

Características	País		
	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Año de promulgación	2002	2006	2003
Cantidad de artículos	36 art. ¹	14 art. ²	106 art. ³
Declaración de principios	Sí	Sí	Sí
Espacios de participación multinivel	Sí	Sí	Sí
Promueve la coordinación interinstitucional	Sí	Sí	Sí
Articula mecanismos ya existentes de participación	Sí	Sí	Sí
Parte de un modelo de participación multinivel	Sí	Sí	Sí
Establece definición de conceptos	No	Sí	Sí
Promueve espacios de participación nacional	Sí	Sí	Sí
Establece la iniciativa ciudadana a nivel nacional	No	Si	Sí
Establece la iniciativa ciudadana a nivel local	Sí	No	Sí
Establece mecanismos de consulta ciudadana	Sí	Si	Sí
Formula instancias consultivas para las políticas públicas	Sí	No	Sí
Hace mención a la equidad e igualdad de género	Sí	No	Sí
Hace mención a la población afrocaribeña	No	No	Sí
Hace mención a la población indígena	Sí	No	Sí
Hace mención a la juventud	No	No	Sí
Establece reservas temáticas a la participación ciudadana	No	Sí	Sí
Faculta capacidades declarativas	Sí	Sí	Sí
Establece capacidades de propuesta de políticas	Sí	No	Sí
Fortalece la promoción de mecanismos de control social	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto N.º 3-2006 «Ley de Participación Ciudadana» de la República de Honduras, Ley 475 «Ley de Participación Ciudadana» de la República de Nicaragua y Decreto N.º 11-2002 «Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural» de la República de Guatemala.

La explicación entonces a la falta de marcos jurídicos de participación ciudadana, es que ello se da más en el espacio local, y en gran parte la legislación municipal ya integra la creación de instancias de consulta y participación ciudadana, si bien en todos los países existen los mecanismos para promover la participación, ello no implica que en todos los

gobiernos locales se implementen de la misma forma, o más aún que exista una verdadera vocación por la participación ciudadana (Ver *Cuadro N.º 5*).

CUADRO N.º 5. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA

País	Espacios de participación
Guatemala	Concejos Locales o Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural.
Honduras	Cabildo abierto, Comisión de Desarrollo Municipal, Plebiscitos y Patronatos.
El Salvador	Cabildos abiertos, consulta popular, sesiones de Concejo Abierto.
Nicaragua	Cabildo, referéndum, iniciativa, plebiscito, asambleas comunitarias. El Código contempla la elaboración participativa del presupuesto, pero a nivel de consulta ciudadana.
Costa Rica	Cabildo, referéndum, plebiscito, audiencias públicas, comisiones de trabajo municipal, Concejos de Distrito.
Panamá	Cabildo, referéndum, iniciativa y plebiscito.

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada uno de los países

El *Cuadro N.º 6* evidencia la mención explícita a la participación ciudadana a nivel constitucional, legislación específica y según el código municipal. Se destaca que la participación ciudadana se encuentra contemplada en todos los países de la región como un principio de carácter constitucional.

Se debe tener en cuenta que la institucionalización de la participación ciudadana no implica necesariamente una garantía para su efectividad, pues gran parte del éxito del proceso radica en los niveles de organización interna de los colectivos sociales, así como sus capacidades de coalición social en materia de incidencia en las políticas públicas.

CUADRO N.º 6. MARCO LEGAL QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NIVEL NACIONAL Y LOCAL EN CENTROAMÉRICA

País	Constitución Política	Legislación específica	Código Municipal
Guatemala	Diversos artículos contemplan el derecho a participar en la vida política del país (arts. 57, 98, 100, 223, etc.). Por ejemplo, el art. 98 es específico para fomentar la participación ciudadana en la «planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud.»	La Ley de Descentralización, en sus artículos 17 y 19, contempla los ciudadanos puedan participar de manera organizada en «en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización» La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, consolida a estos Consejos de Desarrollo como el principal medio de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.	En su art. 58, indica que los alcaldes auxiliares y comunitarios de la República deberán «Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales.» Igualmente, en su artículo 132 se considera la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal. Los artículos 17 y 18 hablan sobre las obligaciones y derechos de los vecinos así como la organización de los mismos,
Honduras	La Constitución Política establece en el artículo 5 como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental en la vida nacional, a efectos de fortalecer y hacer funcionar la democracia participativa. El artículo 302 señala que los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en patronatos, a constituir federaciones y confederaciones para los fines exclusivos de procurar el mejoramiento y desarrollo de las comunidades.	Ley de Participación Ciudadana tiene por objeto «promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado» (art. 1). Se denomina como mecanismos de Participación Ciudadana al Plebiscito, el Referéndum, los Cabildos abiertos municipales, la Iniciativa Ciudadana y otros señalados en la Ley (art. 3). Se enumeran las siguientes instancias de Participación Ciudadana: el Foro Nacional de Participación Ciudadana, los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental, las Mesas Comunitaria	El Código Municipal en sus artículos 48 establece que cada Municipalidad tendrá un Consejo de Desarrollo Municipal con funciones de asesoría, integrado por un número de miembros igual al número de Regidores que tenga la Municipalidad, estos consejeros fungirán ad-honorem y serán nombrados por la Corporación Municipal de entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad. El art. 59 señala que toda municipalidad tendrá un Comisionado Municipal, electo por la Corporación Municipal, en cabildo abierto, debidamente convocado. El art. 60 establece la existencia de alcaldes auxiliares en barrios, colonias y aldeas. El art. 62 señala que en cada municipio o barrio, colonia o aldea, los vecinos tendrán derecho a organizarse democráticamente en patronatos, para procurar el mejoramiento de las respectivas comunidades.

CUADRO N.º 6. MARCO LEGAL QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NIVEL NACIONAL Y LOCAL EN CENTROAMÉRICA (CONTINUACIÓN)

País	Constitución Política	Legislación específica	Código Municipal
El Salvador	Se contempla el derecho de la participación ciudadana para la evaluación y mejoramiento de la administración del Estado. El art. 113 dicta que promoverán «las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades.»	En el título IX, se considera la participación ciudadana para el seguimiento de la gestión municipal. El artículo 118 del Código dicta que los ciudadanos de un municipio «podrán constituir asociaciones comunales para participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma. Las asociaciones podrán participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal y provechoso a la comunidad.» El Código contempla la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y cabildos abiertos informativos.	
Nicaragua	Artículo 49: contempla que los «pobladores en general y sin discriminación alguna» tienen derecho de constituir organizaciones «con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad». Artículo 50: Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal.	El país cuenta con una Ley Nacional de Participación Ciudadana. Entre sus garantías esta ley incluye la participación para la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local. Así mismo se cuenta con el sino el decreto de creación de los Concejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, decreto 112 — 2007.	En el artículo 3 de la Ley de Municipios se establece que el Gobierno Municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía. En el artículo 16 se establece como derecho de la población el participar en la gestión de los asuntos locales, sea en forma individual o colectiva. Así mismo en el artículo 36 se estipula que los Municipios promoverán y estimularán la participación ciudadana en la gestión local, mediante la relación estrecha y permanente de las autoridades y su ciudadanía.

País	Constitución Política	Legislación específica	Código Municipal
Costa Rica	En los art. 25 y 26 se garantiza el derecho ciudadano para «asociarse para fines lícitos» ya sea «para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.» La Constitución contempla la libertad de agruparse en partidos políticos para participar en la vida política del país (art. 98)	La Ley de Simplificación Tributaria crea las Juntas Territoriales Vecinales: agrupaciones conformadas por representantes de la sociedad civil y sector empresarial, quienes han de definir, planificar y decidir las prioridades viales de la comunidad, las cuales serán ejecutadas con fondos de transferencia del Poder Ejecutivo a los municipios	El Código Municipal, en su artículo 57, inciso e, considera como una obligación para los concejos de distrito, «Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.» El mismo Código obliga a los funcionarios de las alcaldías a rendir cuentas públicas.
Panamá	El artículo 239 dispone que «los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Consejos Municipales»	El Código Electoral define que «conforme a la Ley 19 de 9 de julio de 1980, se proceda consultar a los ciudadanos del respectivo corregimiento para determinar si aprueban o no la revocatoria de mandato de un representante» (art. 318)	El artículo 152 de la Ley 106 de 1973 sobre el Régimen Municipal, establece que los acuerdos municipales pueden ser sometidos a referéndum afirmativo o positivo por los electores del municipio.
La Constitución Política de la República, la Ley No. 51 de 1984, Ley 105 y la Ley 106 de 1973, incorporan a la función de planificación pública el principio de participación ciudadana, creando oportunidades de vinculación ciudadana en los diversos niveles de gobierno y administración de las políticas públicas.			

Fuente: Elaboración propia a partir de los marcos jurídicos de los países en estudio.

3 LOS PROCESOS DE CONCERTACIÓN EN CENTROAMÉRICA

La concertación puede definirse como un modo de construcción política, asociando a los colectivos sociales al proceso de políticas públicas, y con ello generando pactos políticos-sociales. El objetivo perseguido es la participación de todos los sectores —grupos de presión, grupos de interés, sociedad civil, ONG, sector académico— a la toma de decisiones política, promoviendo así una verdadera *democracia social*, plural e inclusiva. De esa manera se pueden generar consensos que garanticen la paz social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Se pueden distinguir dos categorías de diálogo social, que corresponden a dos enfoques diferentes de la concertación: el diálogo social de gestión y el diálogo social de consejo. *El diálogo social de gestión* se refiere principalmente a las negociaciones dirigidas hacia la contención de la conflictividad social, buscando acercar a las partes para evitar conflictos y generar compromisos. Se trata de negociaciones colectivas bipartitas (entre sindi-

catos y empresarios) o tripartitas (entre sindicatos, empresarios y el gobierno), orientadas a condiciones laborales, sectoriales, o bien, sobre los alcances en materia de aplicación de leyes y la vigilancia reglamentaria, etc.

El diálogo social de consejo corresponde a procesos con una vocación más estructural, dirigidos hacia la elaboración de políticas, principalmente macro-económicas, coherentes y de largo plazo. Su misión es de aconsejar al gobierno, proveer información a los parlamentos y a otros actores políticos, constituyéndose así en un espacio de encuentro y debate. Tiene un carácter mucho más plural porque involucra a actores que usualmente no intervienen en el diálogo social de gestión como las ONG's y demás colectivos sociales. La existencia de este tipo de diálogo permite entre otras cosas, asegurar una cierta continuidad entre las políticas en el tiempo, es decir menos volatilidad en los objetivos y dinámicas de implementación de un gobierno a otro. (Petri 2007).

La tendencia en materia del diálogo social en Centroamérica se inserta principalmente en las fases de elaboración de la política o fiscalización de la misma, y en menor medida en dinámicas de decisión y cogestión a nivel nacional, pero sí en el espacio local —algunos ejemplos son las experiencias de planificación y presupuestos participativos—.

La participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones, corresponde principalmente a los mecanismos de concertación (pactos políticos-sociales). Es una práctica no muy común en la región, pero se está institucionalizando progresivamente. En el contexto centroamericano se pueden diferenciar dos tipos de pactos políticos—sociales: los que se pueden calificar de coyunturales y los provenientes de procesos institucionalizados.

Los «pactos coyunturales» se conciben sobre un tema específico en un contexto determinado, en función de las necesidades, o en torno a un conflicto, como lo fueron los procesos de concertación que pusieron fin a las guerras civiles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. A menudo, esos pactos emergen en contextos de fuerte agitación social, como en el caso de Panamá en 2002, cuando el gobierno convocó una concertación para generar consensos sobre un proyecto legislativo altamente polémico y explosivo. Ese tipo de concertaciones coyunturales suelen darse ante gobiernos con débiles apoyos legislativos —producto de los resultados electorales—, como una forma de legitimar las actuaciones gubernamentales ante una oposición parlamentaria beligerante —ejemplo Costa Rica pasadas las elecciones de 1998, cuando el entonces presidente Miguel Ángel Rodríguez convocó el proceso de Concertación Nacional—.

Al lado de esos pactos y concertaciones coyunturales, existen procesos de *concertación institucionalizados*, caracterizados por ser más programáticos. Se trata de plataformas sectoriales, en las cuales tienen representación un amplio número de actores estratégicos de la sociedad civil. Su propósito es generar consensos y hacer recomendaciones al decisor

político sobre la definición e implementación de políticas. En Centroamérica estos procesos han tenido expresión en países como Honduras y Nicaragua.

En la práctica, los procesos de concertación coyunturales o institucionalizados no siempre surten el efecto deseado y los pactos político-sociales no necesariamente se han traducido en una agenda de políticas equitativas e inclusivas. Entonces, *¿de qué depende el éxito de la concertación?*

Es difícil evaluar o medir la incidencia de los procesos de concertación en la constitución de la agenda pública, pues su elaboración e implementación dependen de diferentes factores y articulaciones de redes en dinámicas de mutua dependencia. Sin embargo si es posible identificar los efectos generales en cuanto a las metodologías empíricas puestas en práctica en la región, como de los escasos instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de acuerdos aplicados.

La sostenibilidad de los acuerdos derivados del proceso de concertación depende, entre otras cosas, de la representatividad y apropiación de sus participantes, es decir, la «legitimidad» del pacto político-social se sustenta en el involucramiento activo, receptivo y pro-activo de todas sus partes. Por tanto, una concertación sólo puede ser exitosa si los actores participantes son representativos del interés general y no sólo sus intereses sectoriales o personales².

Los principales requerimientos para el respeto de los pactos negociados son la existencia de colectivos sociales y sindicatos fuertes, así como una necesaria participación de ellos en el proceso de formulación de políticas³. Si la agenda o las decisiones son adoptadas sin una adecuada participación *a priori*, las reacciones en contra dependerán de la fuerza de las organizaciones sociales para provocar una desestabilización social.

En Centroamérica, no existe una cultura de plataformas de consulta, diálogo y participación institucionalizada de la sociedad sobre la agenda pública, similar al modelo de los Consejos Económicos y Sociales que existen en muchos países del Norte de Europa. Las instituciones nicaragüenses como el CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social) y el CONADES o las organizaciones bipartitas en hondureña (FONAC esencialmente) y en el caso de Panamá «Fundación del Trabajo», podrían jugar

2 Entonces, la representatividad depende de su amplitud temática y de la pluralidad de su mandato. Entre más intereses y posiciones abarque la plataforma de concertación, más legitimidad de ejercicio tendrá, y más difícil será para el gobierno negar sus recomendaciones.

3 Con el término «colectivos sociales» se denomina al conjunto de actores sociales formales e informales — grupos de presión organizados y no organizados — que interactúan con la política. Se trata entonces de un concepto amplio que abarca organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, el sector académico, las organizaciones de base, los gremios, los medios de comunicación, las organizaciones de empresarios, las denominaciones religiosas, etc. Los colectivos sociales no obtienen su legitimidad de las instituciones políticas, pero de su supuesta representatividad de los intereses sociales. Cuando estos colectivos sociales participan en el proceso de toma de decisiones, se puede decir que comparten la capacidad de definición de la agenda con el gobierno.

este *rôle*, pero aún falta la materialización de las voluntades políticas por parte de los actores políticos y sociales.

El fracaso de los pactos político-sociales en Centroamérica se explica usualmente por el cumplimiento insatisfactorio de los partidos políticos sea en la alteración de las agendas aprobadas, o bien, por la falta de fiscalización y control político en la implementación de las mismas.

De esta forma, se podría además considerar que el surgimiento de los procesos de concertación en la región, se han originado como una imposición ante un imaginario colectivo que considera a los partidos políticos como ineficientes, inestables, poco programáticos y excluyentes en su función de representación y agregación del interés general⁴.

Para un éxito significativo en la concertación, todos los actores deben pasar de una lógica adversarial a una de colaboración, la cual va más allá de ser un simple poder compensatorio. Esto implica adoptar una actitud constructiva y cooperativa, para llegar a pactos político—sociales aceptables por la mayoría desde un adecuado ejercicio de respeto a las minorías. En algunos casos, el diálogo social ha sido mal visto porque se ha interpreta como una forma de cooptación social (Nicaragua mediante el pacto entre Ortega y Alemán en 1999), o bien de arreglos entre las élites políticas (caso Costa Rica, Pacto Figueres-Calderón durante el período constitucional 1994-1998)⁵.

Tampoco se puede dejar de comprender en Centroamérica la incidencia que posee en el éxito o no de los resultados de la concertación: la influencia de los medios de comunicación, el nivel de institucionalización, la capacidad institucional instalada de la sociedad organizada; así como la capacidad de los actores políticos para cooperar, y respetar los consensos negociados. El éxito depende de su capacidad de resolver los conflictos sociales y de la calidad de sus acuerdos (ver *Cuadro N.º 7*).

3.1 LAS EXPERIENCIAS DE CONCERTACIÓN SE ENFOCAN PRINCIPALMENTE EN EL CORTO PLAZO

La mayoría de los procesos de concertación en Centroamérica emergen como consecuencia de un malestar social y para solucionar problemáticas de corto plazo. Eso se ha

4 La concertación puede fracasar cuando los actores sociales no están dispuestos a negociar y buscar compromisos. También puede suceder que los colectivos sociales tengan una agenda particular, la cual no se refleja en las propuestas finales consensuadas. La dificultad es que muchos grupos de presión en Centroamérica siguen teniendo una lógica *adversarial*, es decir, se limitan a ejercer un papel de oposición a los intereses sociales organizados. Corresponden a lo que el economista John Kenneth Galbraith (1952) describe como *countervailing powers*, que en castellano serían poderes *compensatorios*, cuyo único objetivo es contrarrestar el poder — que juzgan excesivo — de los actores políticos más organizados. Tales poderes compensatorios son necesarios cuando hay grandes asimetrías de poder entre sectores empresariales y salariales por ejemplo. Sin embargo, esa lógica de oposición no permite a los actores sociales participar de forma constructiva en los procesos de concertación.

5 La transición de una actitud de oposición a una de concertación es muchas veces difícil, pues no se pueden obviar las competencias internas y rivalidades entre las organizaciones sociales.

visto más claramente en Panamá, Honduras, El Salvador, y en Costa Rica. En Honduras se convocó para responder a un malestar social respecto a la actividad del ejército. En Panamá se convocaron a concertaciones en varias ocasiones —2002 y 2005—, de forma posterior a levantamientos sociales.

Las experiencias de concertación enfocadas al largo plazo son las menos desarrolladas y no tuvieron el éxito esperado. En este marco, se pueden mencionar el Plan Visión 2020 de Panamá (1998) y el Plan Visión de País de Guatemala (2006).

Una tercera categoría de procesos de concertación serían las concertaciones convocadas por los gobiernos al iniciar un nuevo período constitucional, por ejemplo la Concertación Nacional en Honduras convocada por el presidente Callejas (1990-1994) y la iniciativa de Concertación del presidente Rodríguez en Costa Rica (1998-2002). En el caso de Honduras, la concertación de ese tipo se ha ido institucionalizando, pero en Costa Rica tuvo poca incidencia.

CUADRO N.º 7. EJEMPLOS DE PROCESOS DE CONCERTACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Ejemplos de procesos de concertación	Nivel de institucionalización			Metodología	Actores	Ejes temáticos	Resultados
	Alto	Bajo	Escaso				
Guatemala							
Plan Visión de País (2006)			X	Pacto nacional para generar consensos interpartidarios y presentar una visión de país de largo plazo	Partidos políticos, personalidades de la universidad, de la sociedad civil y de la política	Seguridad y justicia, desarrollo rural, educación, salud, nutrición, interculturalidad, macroeconomía, reforma fiscal	Muchas negociaciones y discusiones, pero poca incidencia política
Honduras							
La Concertación Nacional (1990-1994)			X	Iniciativa del presidente Rafael Leonardo Callejas	Fuerzas sociales y políticas, principalmente gremios	Reunir propuestas de reforma, búsqueda de consenso	Se le dio continuidad a las prácticas consultativas nacionales en las presidencias que le siguieron a Callejas
Comisión Ad Hoc de Alto Nivel (1993)		X		Consecuencia de la presión social y política sobre la presidencia para regular las actividades del ejército	Gobierno, sociedad civil	Las actividades extrajudiciales que realizaban los órganos de seguridad y del ejército	Procesos de diálogo y de consulta pasan a formar parte de la práctica gubernamental

Ejemplos de procesos de concertación	Nivel de institucionalización			Metodología	Actores	Ejes temáticos	Resultados
	Alto	Bajo	Escaso				
Creación de varias plataformas sectoriales de concertación: FONAC, CONASIN, CNA, CC-ERP	X			Creación de varios Foros de concertación, Generación de consensos mediante negociaciones entre representantes de todos los sectores de la sociedad civil y del gobierno	Representación equitativa del gobierno y de la sociedad civil	Agricultura, medio ambiente, seguridad pública, corrupción	Generación de consensos y recomendaciones que tienen una incidencia real en las políticas públicas
El Salvador							
Varios foros de Consulta Ciudadana promovidos por las Comisiones Legislativas		X		El reglamento interior estipula que las comisiones legislativas deben oír en audiencia a los afectados por un proyecto legislativo, representantes de la sociedad civil	Asamblea legislativa, ciudadanos o sus representantes	Muchos temas, con énfasis en Familia, Mujer y Niñez, Juventud, Deporte y Recreación, Asuntos Municipales, Medio Ambiente y Salud Pública	Existencia de un espacio formal de participación ciudadana
Nicaragua							
Amplio dispositivo de espacios negociadores: CONADES, CNS, CONPES, etc.	X			Espacios de negociación y de concertación de todos los sectores de la sociedad civil	Sociedad civil, ONG	Todos los temas	Poca credibilidad y visibilidad por la multitud de los espacios de concertación
Costa Rica							
Iniciativa de concertación del presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) para realizar un acuerdo político con todos los actores sociales para definir el rumbo del país		X		Diálogo con la sociedad civil para construir consensos: establecimiento de una mesa coordinadora y de comisiones temáticas, mediación, formulación de propuestas por el Ejecutivo, traducción de las iniciativas de concertación en políticas públicas	Gobierno, Sociedad civil, Universidades, Iglesia	Participación ciudadana, crecimiento económico sostenido, perfeccionamiento social justo y equitativo, asignaciones familiares, pensiones, política salarial, seguros, servicios ambientales, telecomunicaciones	Decepcionantes porque no se le dio seguimiento a esa iniciativa y la mayoría de las propuestas no tuvieron incidencias en políticas públicas

Ejemplos de procesos de concertación	Nivel de institucionalización			Metodología	Actores	Ejes temáticos	Resultados
	Alto	Bajo	Escaso				
Panamá							
Visión 2020 (1998)			X	Cohesionar a los sectores de la sociedad civil para reflexionar sobre el futuro de Panamá después de la entrega del Canal	Organizaciones de la sociedad civil, incluyendo ONG internacionales (PNUD, UNICEF), la Iglesia Católica, el gobierno, los partidos políticos	El futuro de Panamá	Se alcanzó la construcción de un Plan de consenso nacional que incluye una visión estratégica para el futuro del país
La Concertación por la Educación (2002)		X		Convocación por el gobierno de todos los sectores del país para diseñar una nueva visión de la educación	Educadores, sectores empresariales, sociedad civil, ONU	Reforma del sistema de educación	Creación de una comisión de alto nivel para la transformación integral del sistema educativo nacional
El Diálogo por la seguridad social (2005)		X		Convocatoria del Presidente a todos los sectores del país opuestos a las reformas a la seguridad social presentadas por el gobierno	Sociedad civil, incluyendo FRENADESSO	Generar consensos para la reforma de la seguridad social	Diálogo no surte los efectos deseados, pérdida de legitimidad de FRENADESSO

Fuente: Elaboración propia a partir de (Vargas & Petri 2008).

De manera general parece que se otorga más importancia al proceso de concertación como tal, y mucho menos a su resultado y seguimiento, convirtiendo el proceso de participación ciudadana como: a) una especie de cortina de humo para focalizar la discusión política en los temas de interés del gobierno, b) para evitar el conflicto abierto en relaciones de gobierno dividido —un Ejecutivo sin mayorías legislativas, o c) fortalecer el capital político y la legitimidad de ejercicio del Ejecutivo ante una agenda política que podría provocar importantes niveles de conflictividad social⁶.

En cuanto a las principales temáticas desarrolladas en Centroamérica, se ha de subrayar que son heterogéneas y ligadas a preocupaciones coyunturales. Así por ejemplo el tema de la se-

⁶ En la mayoría de los casos, los colectivos sociales se preocupan prioritariamente por la agenda y no por el outcome de la concertación. Eso se debe a la falta de capacidad técnica y política para participar en los procesos de implementación y ejecución de las políticas, o simplemente, porque al mismo gobierno no le interesa darle seguimiento a la concertación.

guridad ha sido recurrente en Honduras, El Salvador y Guatemala, mientras que la seguridad social y salud pública en Costa Rica, Guatemala, Panamá, El Salvador. La protección ambiental y el desarrollo rural en países como Costa Rica, Guatemala, El Salvador y los temas de educación en Guatemala y Panamá. El tema de la corrupción ha sido un eje transversal en casi todos los procesos, pero abordado con profundidad en Honduras y Costa Rica.

3.2 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN NO GARANTIZA LA INCIDENCIA

Focalizando la discusión en los efectos y resultados, se puede considerar que el peso político de los mismos depende, entre otros factores, de su nivel de institucionalización. De manera general, se puede considerar que entre más alta sea la institucionalización de un mecanismo de participación ciudadana, menos incidencia tendrá en la formación de políticas públicas⁷.

En países como Nicaragua, Honduras o Guatemala la participación ciudadana tiene valor legal y constitucional, pero su incidencia en la formación de políticas públicas es muy limitada. En Nicaragua, el gran número de dispositivos de concertación (existen más de cincuenta plataformas de concertación temáticas o sectoriales, como el CONADES, el CONPES o los Consejos de Poder Ciudadano) limitan la visibilidad y credibilidad al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil; provocando una fragmentación y dispersión de sus capacidades de incidencia⁸.

Por otra parte, las movilizaciones sociales surgidas como reacción a un contexto coyuntural suelen tener una incidencia mucho más fuerte que los mecanismos de concertación con alto nivel de institucionalización, como lo muestran ejemplos de Costa Rica, Panamá, Guatemala. La única excepción es Honduras que cuenta con un gran número de foros sectoriales de concertación —como el FONAC, el CONASIN, el CNA o el CC-ERP— con un alto nivel de institucionalización y con capacidad de incidencia considerable.

En la mayoría de los casos la institucionalización de la participación ciudadana no necesariamente es una garantía para su efectividad. En Costa Rica, por ejemplo, iniciativas ciudadanas informales y «coyunturales» no institucionalizadas lograron definir la agenda parlamentaria. Las movilizaciones sociales del 2000 —que tomaron la forma de

7 Una alta institucionalización puede favorecer los actores más organizados, como los sectores empresariales, ello en detrimento de sectores menos organizados y con intereses dispersos, y por ende con una capacidad limitada para definir la agenda y su fiscalización posterior.

8 Se debe considerar además que en Nicaragua una cantidad importante de organizaciones de la sociedad civil están ligadas al partido oficialista FSLN y muchas veces están siendo instrumentalizados por él, como vías de contrapeso o de legitimación de agendas desde la participación ciudadana.

huelgas, bloqueos de calles, huelgas de hambre, marchas, peticiones, etc.— implicaron el retiro del llamado «Combo del ICE»⁹.

Otro ejemplo de esa forma de «oposición extraparlamentaria» fueron las movilizaciones sociales en Costa Rica del 2004, como una muestra de presión para evitar la aprobación «Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos» (el TLC) en la Asamblea Legislativa —situación que ante la polarización social terminó siendo resuelta vía referéndum ciudadano, y por una leve diferencia le dio su aprobación—.

Cuando no están institucionalizadas las experiencias de concertación muchas veces son posibles por el apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional. Situación común en Nicaragua, pero también en menor medida al resto de países de la región, pues en Panamá se destacó el apoyo técnico y metodológico del PNUD, así como el de la UNICEF al proceso de concertación Visión 2020 a finales de los años noventa. Sin embargo, durante la última década la cooperación internacional perdió el interés por éste tipo de iniciativas en la región centroamericana, salvo el proceso de restablecimiento del orden constitucional y democrático en Honduras, posterior al caso de «Mel Zelaya».

3.3 EL NIVEL DE ORGANIZACIÓN DE LOS COLECTIVOS SOCIALES DETERMINA SU PESO POLÍTICO

Otro factor determinante en la capacidad de los colectivos sociales para influir en la agenda política, es su nivel de organización interna. Los casos señalados demuestran que en los países donde la sociedad civil está muy desorganizada, la participación ciudadana tiene poca incidencia en las políticas. Es el caso de Panamá, por ejemplo, donde los sectores sindicales y gremiales han perdido mucha credibilidad y sus actividades tienen poca incidencia en la toma de decisiones — las protestas no se acompañan de propuestas—. Lo mismo pasa en Guatemala donde el fraccionamiento social y étnico, así como la falta de coordinación no les permite tener una influencia significativa, como tampoco una capacidad de propuesta alterna satisfactoria.

Por tanto, el poder de negociación de un colectivo social depende del número de sus afiliados, su especialización, poder de convocatoria y habilidad de comunicación social. De forma tal que el nivel de organización y el grado de coordinación entre ellos, determina en gran medida su influencia política¹⁰.

⁹ Conjunto de iniciativas legislativas tendientes a la apertura del mercado de telecomunicaciones, energía eléctrica y de reforma institucional del ente rector en la materia. Esas movilizaciones tenían un nivel de institucionalización muy bajo pero tuvieron una incidencia real en el proceso legislativo, pues constituyeron una efectiva «oposición extraparlamentaria» y lograron imponer que se retirase un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa.

¹⁰ Los grupos de presión muchas veces nacen en un contexto de desafección política de parte de los ciudadanos, que puede estar ligado con la pérdida de credibilidad de los partidos políticos tradicionales, la percepción de la corrupción de la clase política, la

La coordinación entre organizaciones sociales es difícil por su heterogeneidad y tiende a priorizar propuestas amplias o ambiguas —para desarrollar el efecto de absorción social—, cuyos procesos de alineamiento y armonización suelen ser factibles ante la existencia de una figura de «balanceador» —usualmente la cooperación internacional—. En Costa Rica o Nicaragua los colectivos sociales suelen tener niveles organizativos fuertes pero volátiles, articulando sus capacidades sobre una lucha social, pero sin un núcleo canalizador y con sostenibilidad.

Por tanto, por ejemplo en Nicaragua han surgido plataformas como la Coordinadora Civil o la FONG (Federación de ONG), en Panamá durante los años noventa se creó el MONADESO, para articular y coordinar los intereses de gremios, sindicatos y grupos estudiantiles, pero sin un peso protagónico en la actualidad. En Honduras existe la Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG), con una alta capacidad de presencia en el territorio.

3.4 ¿QUIÉNES DOMINAN LOS PROCESOS DE CONCERTACIÓN?

Al considerar quiénes dominan los procesos de concertación, sin duda alguna corresponde al sector empresarial. Su capacidad de articulación, la claridad de sus agendas e intereses, les facultan a crear sinergias rápidas y eficientes, así como el acceso a diversos recursos de poder —espacios de comunicación, asesoría técnica especializada, entre otros—.

El sector empresarial visiblemente es más notorio en países como Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, en los otros casos de estudio se ha identificado una mayor representación de los intereses empresariales por parte del aparato gubernamental.

Otro actor prominente lo constituye la Iglesia (católica y evangélica) que en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua tiene un papel fundamental y estratégico. En algunas ocasiones interviene como mediadora de los conflictos sociales, o bien expresan una postura desde sus ONG's. En Honduras y Costa Rica, representantes de diferentes iglesias participan activamente en la política, presentándose a cargos electivos.

Otros grupos de presión son los sindicatos, los gremios, los movimientos de estudiantes universitarios, cuya importancia varía según los países y de su nivel de organización y co-

ingobernabilidad social, entre otros factores. Los grupos de presión capitalizan esos sentimientos en la población, que suelen ser más fuertes en países que tienen o han tenido un sistema de partidos bipolar o multipartidista bipolar (Honduras, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador), para hacer avanzar su propia agenda política. Sin embargo, la eficacia depende de su nivel de organización interna y de su capacidad de coordinación con otros grupos de presión.

ordinación. Los movimientos universitarios se han convertido en la actualidad en una de las principales fuerzas sociales, especialmente en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica¹¹.

Los grupos de profesionales organizados generalmente no tienen una capacidad de movilización muy fuerte en la región porque son grupos con intereses muy sectoriales y específicos. En consecuencia, su incidencia política es relativamente débil. La única excepción son los sindicatos de los empleados de los diferentes servicios públicos, en especial las organizaciones de maestros y profesores, que tienen una capacidad de movilización importante en la mayoría de los países¹².

En el contexto centroamericano se destaca la escasa influencia de los partidos políticos sobre los colectivos sociales, situación que ha provocado el resurgimiento de discursos y actuaciones populistas —de derecha y de izquierda—. Esta situación dificulta la comunicación entre los diversos actores estratégicos para la canalización de las demandas, como la legitimidad de las vías que se utilicen.

4 DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA

Como bien ha dejado manifiesta la presente reflexión, Centroamérica incursiona en el siglo XXI arrastrando el pesado lastre de conflictos y desequilibrios heredados del conflicto armado y aún no resueltos. La confluencia y el desbordamiento de asimetrías sociales y económicas se perciben tanto desde una mirada regional, como a partir de las profundas diferencias internas de cada país, especialmente entre los territorios rurales y urbanos. Esta situación revela un mosaico de sociedades con amplias y muy marcadas diferencias, pese a compartir una historia y cultura con múltiples puntos de encuentro.

Las democracias centroamericanas se encuentran ante una encrucijada en su capacidad de respuesta institucional, pues requieren atender un déficit histórico institucional que se encuentra constantemente en crecimiento ante los problemas de la actualidad; aun cuando el reto principal sigue siendo el mismo: lograr mejores niveles de cohesión social; ante ello surgen procesos formales e informales de participación ciudadana.

Las tensiones político sociales oscilan entre las exigencias de aquellos colectivos sociales quienes demandan una mayor democratización de las instituciones públicas, y quienes exigen

¹¹ Las ONG's se constituyen con frecuencia como grupos de presión, y en algunos casos pueden llegar a asumir un papel de oposición extraparlamentaria. En Panamá, por ejemplo, varias ONG nacionales (Justicia y Paz, Instituto Panameño de Desarrollo Municipal) e internacionales (Transparencia Internacional) se convirtieron en un contrapeso al Poder Ejecutivo.

¹² De la misma manera, la Academia es un actor poco visible en Centroamérica, excepto en El Salvador y Costa Rica donde interviene de forma puntual en procesos de concertación específicos. Hay que añadir a eso las organizaciones de agricultores que mantienen mucho peso en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua. Guatemala es el único país de Centroamérica donde el ejército, y sobre todo las organizaciones de veteranos, tienen un peso significativo.

una mayor eficiencia y legitimidad en el rendimiento de dichas instituciones para canalizar sus demandas sociales. Paralelo a ello, la atrofia del accionar gubernamental, sea por la ineficacia o por una sobredemanda de necesidades sociales sin respuesta oportuna son estandar-tes que abren espacios para empoderar a los actores sociales, quienes proclaman mayores oportunidades de participación y actuación en los espacios de decisión política.

Esta situación particular pone a la cultura política de cada uno de los países en confrontación ante una reconfiguración del imaginario colectivo, particularmente desde la visión de los colectivos sociales, pues sobrepone por una parte el ideal del rendimiento democrático versus el fortalecimiento de la institucionalidad. En un punto entre quienes desean y hacen incidencia para una mayor gobernabilidad democrática y quienes su agenda política se concentra única y exclusivamente en más gobernanza democrática del sistema, es decir quienes se focalizan en los resultados sin considerar los diseños institucionales y en quienes buscan resultados amparados a transformaciones armónicas en las institucionalidad.

Ante esta realidad se destacan en la región centroamericana colectivos sociales con un fuerte capital social para incidir y defender intereses particulares, especialmente el sector empresarial, y otros grupos de organizaciones cuyo involucramiento en la vida política es más de forma esporádica, empírica y en función particular de la defensa de sus intereses cuando consideran que una determinada iniciativa o política pública puede erosionarlos. La lección aprendida ha sido la debilidad institucional en los procesos de concertación y sus rendimientos, dinámicas que cada vez tienden a «*satanizarse*» y dar espacio a la «*democracia de la calle*» como vía preferencial del diálogo a partir de la imposición y el bloqueo vial.

Se evoca con frecuencia la existencia de una «crisis de la representación y de agregación de intereses» como explicación de la desafección democrática del cual padecen los países centroamericanos. Los ciudadanos ya no se reconocen en sus representantes, los políticos ya no son capaces de responder a las esperas de los ciudadanos... En sumo, los representantes ya no representan...

Esta crisis de la representación se manifiesta a través de un cierto número de fenómenos como por ejemplo las altas tasas de abstencionismo electoral, la disminución del compromiso político y sindical, la degradación de la imagen de las instituciones políticas, las tendencias populistas o demagógicas de ciertos políticos y sobretodo la importancia creciente de la conflictividad social, tanto en número como en intensidad.

Éste empoderamiento de los colectivos sociales en la esfera de lo político y de las políticas públicas ha generado una reconfiguración y realineamiento de relaciones de poder, pues son ahora los colectivos sociales quienes en ciertas temáticas y ciertos momentos logran ejercer un papel protagónico como jugadores sociales con poder de veto formal e informal. Es decir, la región centroamericana se encuentra experimentando dinámicas

de una oposición extraparlamentaria quien tiende a matizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Aun cuando en muchas ocasiones la oposición extraparlamentaria ejerce una fuerte presión hacia la agenda del Ejecutivo, la praxis centroamericana demuestra que no necesariamente ello va en sintonía o convergencia con el comportamiento de la oposición parlamentaria. De hecho, el ejercicio de la oposición extraparlamentaria tiende a generar presiones contra la misma oposición legislativa. Por tanto, las modalidades de ejercicio de oposición son variables y cambiantes, en función del tema y del contexto, pero los partidos políticos ahora tienen que competir con otros actores cuya representatividad y legitimidad cada vez es más alta.

Los grupos de presión, reconocen la necesidad de establecer alianzas con distintos sectores para lograr la inclusión de sus intereses particulares, encontrando así en una primera instancia un puente de acción con la oposición parlamentaria. Por otra parte, también el Ejecutivo cuando se enfrenta ante bancadas legislativas reacias a una determinada iniciativa de ley, recurre a los grupos de presión como vía de sensibilización parlamentaria sobre la representatividad del interés general.

El resultado entonces es un juego de mutua dependencia y volatilidad entre la oposición legislativa y la oposición extraparlamentaria, pues dado que los colectivos sociales nunca serán homogéneos, siempre habrá ante una determinada política pública grupos a favor y en contra.

La agresividad y la violencia de algunos movimientos sociales son preocupantes y constituyen una advertencia e un imperativo para la generalización de mecanismos de concertación para tratar de contenerlos e involucrarlos en el proceso de la política pública. La *democracia de la calle* no puede ser la respuesta a la crisis de la representación y agregación de intereses, pero tiene que ser un incentivo para los políticos en para abrir espacios de diálogo y una vocación sincera para la canalización de las tensiones sociales por la vía de la institucionalidad democrática.

Efectivamente, ante esta crisis de la representación y de la representatividad, los hacedores de la política han aprovechado los detonantes de la conflictividad social como una justificación para la introducción, de una forma a veces precipitada, de un cierto número de reformas institucionales, electorales, e incluso justificar la generalización de prácticas participativas y deliberativas que en ocasiones aseguran un ejercicio efectivo de la ciudadanía, pero que en otros momentos vienen a incrementar la insatisfacción y el vacío hacia lo político y hacia la política.

Ante esta situación han surgido diversas tendencias que buscan crear un equilibrio entre la eficacia y el control, creándose así los llamados procesos de formación desde abajo. Esta tendencia es producto de un interés por lograr procesos de toma de decisiones po-

líticas más participativos, inclusivos y deliberativos; tendiente a fortalecer una gobernabilidad democrática inclusiva. La implementación de un proceso de programación política desde abajo exige, al menos, tomar en consideración los siguientes aspectos: *a)* la importancia de la mediación y la persuasión en todo el proceso puesto en práctica, *b)* la necesidad de contar con el apoyo del conjunto de decidores y quienes poseen el poder de obstrucción de las decisiones, y *c)* tomar las precauciones necesarias en el momento de formular la política pública para evitar en lo posible «cuellos de botella» posteriores.

Debe tenerse claro que un proceso de formulación política «desde abajo» no excluye la posibilidad que una determina élite política utilice todos aquellos recursos de poder formales e informales que estén a su alcance, para influenciar en las preferencias y los comportamientos de los diversos colectivos sociales o a un grupo específico de estos. Logrando así imponer sus criterios desde un proceso participativo y legítimo.

Desde la institucionalización de la participación ciudadana, los colectivos sociales no se limitan a ser actores que ejercen presión sobre los poderes políticos institucionalizados, pero llegan a formar parte del proceso de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas, posicionándose como actores e integrantes legítimos y establecidos por el juego formal e informal de la institucionalidad democrática.

¿La crisis de la representación y agregación de intereses tiene que ver con un problema institucional?, y si fuese así, ¿ello justificaría una serie de reformas institucionales? ¿Tiene que ver con una cultura o subculturas políticas con insuficientes incentivos para el diálogo y la concertación? O, ¿es la expresión de la incapacidad estructural de la política para responder satisfactoriamente a las demandas de los ciudadanos? ¿Se canalizan adecuadamente estas demandas?

En medio del debate sobre los desafíos políticos y democráticos de la región centroamericana se ha tratado entonces de analizar el reposicionamiento de los colectivos sociales, los canales que persiguen para expresar su insatisfacción, las estrategias que adopta para organizar sus intereses, y la forma en que interviene durante y entre los procesos electorales. Las preguntas centrales aquí son: *¿quién detiene el poder ciudadano? ¿cómo se ejerce ese poder? y ¿qué factores de la institucionalidad fortalecen o debilitan el ejercicio de la participación ciudadana?*

No importa, la complejidad del enfoque de análisis, tendremos siempre al final del camino, que una de las tareas principales de la política es la de encontrar suficientes incentivos para tomar en cuenta de forma adecuada las demandas de la ciudadanía. Esto es entonces un imperativo categórico para la democracia representativa y participativa. El camino a seguir será entonces el fomento de una democracia inclusiva, con capacidad de canalizar las demandas sociales pertinentes y de provocar cambios substanciales en nuestras culturas políticas.

Entre los principales desafíos de la participación ciudadana lo constituye la cultura política, ello en el sentido de que abrir el proceso de la política pública a la ciudadanía im-

plica necesariamente una dinámica de reconstrucción de las relaciones de poder. Cuando se pone el énfasis a la importancia de la cultura política no solamente se hace hincapié en la sensibilización de los interlocutores políticos para canalizar las demandas sociales de forma inclusiva, sino también el valor que las y los ciudadanos en el plano individual otorgan a los asuntos públicos.

Por tanto, el desafío no es solo la generación de espacios institucionalizados de participación con reglas de juego claras y acceso a la información, implica además que tanto la ciudadanía como los actores políticos recurran a dichos espacios en la construcción, implementación y evaluación de las decisiones públicas; implica un sentido de responsabilidad en cuanto entender el espacio público como valor fundamental de la calidad de vida.

Durante más de dos décadas la cooperación internacional ha enfatizado la importancia de la sostenibilidad económica en los procesos de participación ciudadana, y dos décadas no han bastado para comprender que lo esencial es la construcción de *«voluntades políticas»* a nivel de los tomadores de decisiones como de los colectivos sociales y ciudadanía general, pues cuando hay voluntades aún con pocos recursos los procesos tienden a ser apropiados por los actores. Dos décadas no han sido suficientes para entender que de forma paralela a las *«voluntades políticas»* se requiere enfatizar en las *«voluntades técnicas»*, promoviendo así la transferencia de habilidades técnicas y políticas a las autoridades y funcionarios públicos, como también a las estructuras de los colectivos sociales, realidad que en una especie de *«mediación pedagógica»* es posible allanar la cancha del juego de la gestión pública.

En la región se pueden identificar diversas tendencias de promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas que van desde el condicionamiento de los fondos de cooperación internacional hasta las expresiones de la conflictividad social en la definición y aprobación de la gestión pública. Entre los más frecuentes:

- a) Espacios de participación ciudadana condicionados por los fondos de la cooperación internacional, o bien promovidos por esta —sea cooperación internacional gubernamental o por organizaciones no gubernamentales—.
- b) Espacios de participación ciudadana promovidos por decisiones políticas centralizadas, es decir emanadas por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, independientemente o no de contar con una base de apoyo de las organizaciones municipales u organizaciones de la sociedad civil para dicha resolución.
- c) Espacios de participación ciudadana promovidos por los gobiernos locales, independientemente si han sido conducidos por organizaciones de la sociedad civil o por el mismo municipio.

- d) Espacios de participación ciudadana que se expresan por los canales institucionalizados y no institucionalizados, promovidos y ejercidos por la sociedad civil organizada en sus diversas expresiones — asociaciones, grupos comunales, grupos gremiales, organizaciones no gubernamentales, otros — que buscan influir, modificar, eliminar, denunciar o frenar una determinada política pública en el espacio nacional, regional o local; como vía de defensa de sus derechos, intereses, necesidades y percepciones —sean particulares, sectoriales o generales—.

Al revisar los datos arrojados por el estudio Latinobarómetro 2011 en América Latina, particularmente en cuanto a la confianza institucional se destaca que la tendencia en la región sigue siendo una apuesta hacia las iglesias y en último lugar hacia los partidos políticos, con lo cual se percibe que la crisis de credibilidad hacia el sistema de partidos tiende a extrapolarse hacia las instituciones públicas (ver *Gráfico N.º 2*).

GRÁFICO N.º 2



Fuente: Latinobarómetro 2011, pg. 48

Como se infiere del *Gráfico N.º 2* los gobiernos locales se sitúan por encima del Poder Judicial, el Parlamento, e incluso las administraciones públicas. Si bien ello puede explicarse por muchos factores, no se puede dejar de lado que son los gobiernos locales las expresiones del Estado más próximas a la ciudadanía, y en donde se dan con mayor frecuencia múltiples formas y tipos de participación en el ejercicio del gobierno.

Las formas de participación más frecuentes son la incidencia ciudadana, la planificación participativa, la auditoría social y los presupuestos participativos. Las formas más frecuen-

tes de identificar es la incidencia ciudadana y la auditoría social, y los modelos más complejos son la planificación participativa y el presupuesto participativo (ver *Diagrama N.º 1*).

Mientras que la incidencia ciudadana se concentra principalmente en los procesos de decisión pública, también se identifican casos que buscan influir el proceso mismo de definición del problema de la política pública. Una expresión más avanzada y de mayor inclusividad en el ciclo de la política pública lo expresa la planificación participativa; por su parte las auditorías sociales suelen concentrarse más en la implementación y evaluación de las políticas, marcando una diferencia entre la rendición de cuentas por la gestión y la rendición de cuentas por los logros obtenidos —análisis social de impacto—. La presupuestación participativa genera espacios más integrales de inclusión ciudadana en las políticas públicas, y abarca en términos bien estructurados todo el proceso de la política.

DIAGRAMA N.º 1



Fuente: *Elaboración propia*

Sin embargo entre una forma y otra los retos siguen siendo los mismos: tipo de convocatoria; definición participativa de las reglas de juego del proceso; construcción de la agenda; recursos públicos para atender las demandas sociales; capacidades políticas de coordinación interinstitucional para atender las necesidades sociales; canales de comunicación adecuados antes, durante y al finalizar el proceso; capacidad de inclusión y equidad en el proceso de participación —género, juventudes, multiculturalidad—; construcción de legitimidad del proceso; entre otros.

5 BIBLIOGRAFÍA

FONT, Joan et al (2002). «*Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*». Tercer premio de XIV Concurso de Ensayos del CLAD «Administración Pública y Ciudadanía». Caracas.

FUNG, Archon «Collaboration and Countervailing Power: Making Participatory Governance Work», <http://www.archonfung.net/papers/CollaborativePower2.2.pdf>.

KENNETH GALBRAITH, John (1952). *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston.

Latinobarómetro, Corporación (2011) «Informe 2011», tomado de: www.latinobarometro.org el día 26 de febrero de 2012.

PALLAVICINI, Violeta (2004) «*El modelo municipal en Centroamérica, su realidad presupuestaria y espacios de participación*», en Vargas, Jean Paul & Morales, Carla (eds) *Análisis Comparativo*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José — Costa Rica.

— (2004) «*Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica*», Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José — Costa Rica.

PETRI, Dennis P. (2007) «La manière le dialogue social est conduit : Comparaisons entre la France et les Pays-Bas sur la place et le rôle du Conseil Economique et Social», memoriapresentado al curso «Enjeux du management public» del profesor Josic Maignan de Sciences Po, mimeografiado, junio de 2007.

Programa Estado de la Nación. (2008). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible: un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

VARGAS, (2003). «*De la representatividad política a la participación ciudadana: el camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica*». Anuario de Estudios Centroamericanos. Vol. 29. Editorial Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales. San José, Costa Rica.

— y ZAMUNER, Diego (2006) «*Dalla retorica partecipativa allarealtàquotidiana: lo stato attuale dellademocraziapartecipativa in Americacentrale*». Revista Democrazia e Diritto, Italie.

— y PALLAVICINI, Violeta. (2008). «*Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y El Salvador*». Fundación Carolina. Madrid, España.

— et al. (2008). «*Del neocorporativismo y las políticas públicas a la gobernabilidad democrática inclusiva: estudio comparado sobre los grupos de presión en Centroamérica*». Fundación Carolina. Madrid, España.

— y PETRI, Dennis (2008) «*Diálogo social en Centroamérica*». Realidad (Revista de Ciencias Sociales y Humanidades), N.º 118, San Salvador.

— y PETRI, Dennis (2009) «*Participación ciudadana y cohesión social en América Central*». En *La Lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*» Fernando Carrillo-Flórez (ed.) Banco Interamericano para el Desarrollo, Programa Euro-Social Unión Europea, Bolivia.

— y ZAMORA, Melissa (2010) «La Sfida Centroamericana: trarappresentazione e partecipazione». En: «*Le Regole della Democrazia Partecipativa*», a cura di Alessandra Valastro, Edizione 2010, Jovene Editore Teutas (Italia)

— (2011) «*Territorialización de las políticas públicas. Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*». Fundación Demuca y Cooperación Española. Costa Rica.



**EDUARDO
COWLEY PALACIOS**

Asesor legislativo del ex Presidente de Chile, Eduardo Frei Ruiz – Tagle y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, correspondiéndoles, en ambas funciones, colaborar en la discusión de diversas normas sobre transparencia como la Ley de Acceso a la Información Pública, el proyecto de ley de Lobby, la ley de control de Asignaciones Parlamentarias, etc. Actualmente colabora con la Fundación Manuel Giménez Abad en diversas actividades de promoción de temas públicos en Chile y España.

INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE

1 INTRODUCCIÓN

Desde ya hace más de una década, Chile ha realizado importantes esfuerzos por contar con una estructura normativa que garantice el derecho de los ciudadanos para acceder a la información pública y a promover la participación ciudadana. Este proceso ha privilegiado en esta etapa, principalmente, contar con una legislación que garantice que información pública esté a disposición de los ciudadanos o bien que éstos puedan solicitarla sin trabas ni burocracias. Uno de los elementos que es justo destacar, ha sido la voluntad política de consenso, que ha primado en las diversas formaciones con representación parlamentaria para aprobar las diversas modificaciones legales y constituciones necesarias para contar con un sistema que en sus años de funcionamiento se logrado transformarse en un elemento exportable.

El presente artículo, analiza el origen, la evolución y las principales iniciativas públicas relacionadas con la participación y el acceso a la información pública, deteniéndose particularmente en la Ley de Transparencia de 2008.

Uno de los pilares fundamentales del sistema de transparencia en la información ha sido por una parte contar con una ley que desarrolla un principio de transparencia y probidad consagrado constitucionalmente y de aplicación transversal, a todos los «órganos del Estado». Por otra parte, la característica que establece la ley, de contar con un organismo responsable de velar por su cumplimiento que tiene marcado

carácter autónomo e independencia de toda influencia política o cualquier tipo de dependencia externa, garantiza un estándar que permite, como se verá, que sus decisiones estén avaladas de una interesante legitimidad y eficacia.

Finalmente, cabe destacar, que para que exista un sistema que se pueda aplicar verdaderamente, se requiere de un cambio cultural, tanto en la administración y en los órganos del estado obligados, sus autoridades, funcionarios y procedimientos, como asimismo en los ciudadanos que se ven enfrentados a una cultura de nuevos derechos que se deben ejercer con rigor, prudencia y responsabilidad. El acceso a la información pública, impone una obligación adicional; la debida conducta ética en el manejo, uso y disposición de la información.

2 HACIA UNA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Uno de los pilares fundamentales de los regímenes democráticos de hoy está constituido por el derecho a la información, la transparencia en las actuaciones públicas y la rendición de cuentas por parte de las autoridades que detentan cargos, ya sea de elección popular o bien que se desempeñan dentro de la estructura de algún poder del Estado, principalmente en niveles de decisión. Esta perspectiva de gobernabilidad es un desafío de las actuales democracias que como consecuencia de las demandas ciudadanas deben adaptar sus institucionalidad a principios que actualmente son reconocidos universalmente como la transparencia, la probidad y el acceso a la información pública.

Hoy por hoy, resulta difícil imaginarse que sociedades democráticas desarrolladas no consideren en su institucionalidad sistemas que permitan el acceso a la información pública. Pero esto no es suficiente. Contar con sistemas que no ofrezcan garantías a los ciudadanos de que la información que estará disponible, sea veraz y oportuna, no conduce a dar efectivo cumplimiento con estos nuevos derechos o más bien con estos derechos que hemos ido descubriendo principalmente a través de la disposición que hoy tenemos de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

La cultura de la opacidad o bien la cultura de la protección de determinados estamentos de nuestra sociedad políticamente organizada, que pretenden mantener prevendas, privilegios, malas prácticas y principalmente desigualdades, está en franca despedida. La entrega de información, el derecho a pedirla, la rendición pública de las cuentas por las autoridades son elementos que cada día van teniendo mayor arraigo social y que son una demanda colectiva universal.

Hay ciertas cuestiones que conviene tener en cuenta para que una estructura normativa de transparencia y acceso a la información, se transforme en una cultura arraigada y

tenga la fuerza efectiva que vaya incluso más allá de la mera obligación de adaptación de organismos públicos, logrando incluso permear a la sociedad civil en general.

En primer lugar, la legislación debe tener la característica de ley de bases, es decir, normativa de aplicación transversal, que afecte a todos los órganos del Estado y a todos los ciudadanos, de manera que en general, las instituciones deben adaptar sus políticas, procedimientos y funcionamiento a los principios y elementos centrales de la estructura normativa. En este sentido, como estamos hablando de un derecho de acceso que es posible concebir como derecho fundamental, pues goza de amparo ofrecido por convenios internacionales y organismos de derechos humanos (tal como veremos en el caso Claude Reyes/ estado de Chile), su establecimiento a nivel constitucional le da una fuerza adicional y trascendental en el ordenamiento jurídico.

En segundo desafío tiene relación con los objetivos que se buscan. Evidentemente, si una sociedad se hace cargo de contar con una estructura normativa que garantice la probidad, el buen gobierno y la transparencia, lo que está logrando es permitir que sus ciudadanos tengan una mejor calidad de vida, pues una sociedad transparente es una sociedad más justa, más igualitaria y más equitativa

En tercer lugar, el necesario consenso de las fuerzas políticas para su establecimiento, es un factor relevante para la construcción de una legislación que garantice una aplicación efectiva de las normas que la componen. Esto se visualiza en la coherencia normativa que se expresa en normas claras, permanentes, socialmente aceptadas que tengan como característica principal un fuerte arraigo cultural.

En cuarto lugar, el uso de las tecnologías de la información constituye un desafío ineludible en nuestra sociedad. La posibilidad de disponer de la información de manera oportuna y eficaz, a través de instrumentos que permiten socializar y conocer a cabalidad lo que ocurre con los recursos públicos, con las decisiones y políticas públicas son una demanda democrática ineludible. Esta manera de comprender la gestión pública permite que los ciudadanos y la sociedad civil, así como también aquellos representantes e instituciones que tienen un mandato de control y fiscalización, ejercer con prontitud y dinamismo sus tareas, funciones y aspiraciones un marco de gobernabilidad democrática acorde a las demandas de la sociedad de hoy.

Finalmente, el deber de la autoridad de brindar la información, debe estar respaldado por un sistema que considere organismos independientes que se encarguen de velar por el adecuado cumplimiento de las exigencias normativas, con independencia de los poderes de turno y con un régimen sancionatorio que ofrezca las adecuadas garantías.

Estos factores señalados, que por cierto pueden ser sólo algunos, contribuyen a crear una cultura de transparencia, verdadero desafío de nuestras democracias de hoy.

3 EL SISTEMA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE. EVOLUCIÓN Y CRONOLOGÍA DE LOS PRINCIPALES HITOS.

El sistema de acceso a la información pública, transparencia y participación ciudadana en Chile, ha tenido una interesante evolución a lo largo de los últimos 18 años, donde se ha mezclado una serie de circunstancias políticas, legislativas y comunicacionales, que en conjunto han permitido dar forma lo que hoy el país puede exhibir como un dispositivo legal y constitucional que garantiza, principalmente, el derecho a la información ciudadana.

Dentro de los principales hitos, tanto de carácter político como normativo, es posible distinguir diversos momentos que marcan la evolución del modelo de transparencia chileno. Ciertamente, estos episodios no estuvieron ajenos a dificultades políticas, principalmente asociadas a denuncias de casos de corrupción en la administración del Estado, que aceleraron un proceso de toma de decisiones que permitieron sacar adelante una serie de cuerpos normativos que en su conjunto representan un sistema que hasta ahora, está dando un interesante resultado, que sin duda será motivo de análisis y profundización académica, tal y como está ocurriendo.

Una de las características relevantes que hay que destacar, ha sido la posibilidad llegar a un consenso político logrado entre las diversas formaciones con representación parlamentaria. Esto ha sido fundamental, sino diría central y determinante, para poder consolidar un sistema, que si bien, como todo sistema presenta falencias, es posible decir de que se trata de un modelo que ha permitido avanzar hacia uno de los objetivos buscados por quienes han impulsado su consolidación, esto es, contar con un sector público que desarrolle su tarea de cara a la ciudadanía, de manera transparente, con rendición de cuentas y que ha contribuido a crear una cultura irreversible de transparencia y participación.

Ahora bien, con el objeto de poder analizar con mayor detalle, principalmente la ley de acceso a la información pública, pilar fundamental de todo el sistema de transparencia, es relevante que antes se señalen, aunque sea título general, los principales hitos que han marcado la evolución del sistema normativo chileno.

3.1 La Comisión Nacional de Ética Pública

En los inicios del gobierno de del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), en virtud de un decreto presidencial, se creó la Comisión Nacional de Ética Pública. Esta instancia fue creada como *«una instancia de estudios y elaboración de propuestas políticas e iniciativas legales, que contribuyendo a perfeccionar la democracia, refuercen los procedimientos e instituciones*

que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública».¹ Dentro de los principales objetivos de esta instancia, integrada por las más altas autoridades de los diferentes poderes del Estado y por personas de reconocido prestigio y relevancia nacional, conviene destacar aquél señalado en el N°3 de los considerandos que indicaba como propósito «La exigencia de transparencia que demanda la estrecha vinculación entre el sector público y el sector privado».

De este informe emanaron una serie de conclusiones que dieron pauta para que posteriormente se aprobaran normas como la ley de probidad y transparencia pública.

3.2 La Ley de Probidad

En el año 1999, se dictó la Ley N° 19.653, de 1999, también conocida como «Ley de Probidad», que incorporó a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575), los principios de **probidad, transparencia y publicidad administrativas**. Esta ley estableció que son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo o esencial. También reguló materias como el acceso a la información administrativa, las inhabilidades e incompatibilidades funcionarias o el tráfico de influencias y los conflictos de intereses a que pueden verse sometidos los servidores públicos. Consagró el derecho de los interesados a requerirla por escrito al jefe de servicio respectivo, cuando esta información no se encuentre a disposición del público de modo permanente, estableciendo las reglas para ejercer este derecho y la posibilidad de reclamar ante los tribunales, en caso de negativa injustificada de la Administración a proporcionar la información.

Se estableció normativamente que las únicas causales para denegar la entrega de los documentos o antecedentes requeridos son la reserva o secreto establecidos en disposiciones legales o reglamentarias; el que la publicidad impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido; la oposición deducida en tiempo y forma por los terceros a quienes se refiere o afecta la información contenida en los documentos requeridos, el que la divulgación o entrega de los documentos o antecedentes afecte sensiblemente los derechos o intereses de terceras personas, según calificación fundada efectuada por el jefe superior del órgano requerido, y el que la publicidad afecte la seguridad de la Nación o el interés nacional.

¹ Informe Comisión Nacional de Ética Pública. CHILE, año 1994.

3.3 El Consejo de Auditoría Interna

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado establece que las reparticiones encargadas del control interno en los órganos u organismos de la Administración del Estado tienen la obligación de velar por la observancia de las normas «De la Probidad Administrativa. Esta obligación es independiente de las atribuciones de la Contraloría General de la República, lo que significa que ésta mantiene intactas sus facultades para efectuar auditorías cuando lo estime pertinente.

Para apoyar el control interno fue creado, a través del decreto presidencial, durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei, el año 1997 un Consejo Asesor Presidencial, denominado Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), cuya principal tarea fue asesorar a la Presidencia de la República, a través de la coordinación técnica de la actividad de las unidades de auditoría interna de los servicios públicos dependientes o relacionados con el Ejecutivo, apoyando la generación y mantención de adecuados ambientes de control, elaborando documentación técnica, prestando orientación general y asesoría en la actividad de auditoría interna, y efectuar un seguimiento permanente de los objetivos de control definidos en cada nivel de la administración. Con este objeto se estableció que cada ministerio cuente con un «Auditor Ministerial», que asesora al respectivo Ministro de Estado en materias de auditoría y control interno y en la coordinación de la auditoría interna de las instituciones dependientes o supervigiladas por dicha cartera. A su vez, cada servicio cuenta con un auditor o una unidad de auditoría interna.

3.4 La Declaración de Patrimonio y de Intereses de las autoridades

La necesidad de contar con información pública relevante relacionada con los bienes o el patrimonio de las más altas autoridades públicas y con una descripción de intereses en instituciones o empresas, dio origen al establecimiento de la obligación por parte de las autoridades del Estado de suscribir una Declaración de Intereses y una Declaración de Patrimonio.

Es así, que en Chile, la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales para la Administración Pública especifica qué autoridades deben realizar declaraciones de patrimonio e intereses; entre ellas se indican: Presidente de la República, ministros de Estado, subsecretarios, diputados y senadores; obligación que desde 2010 se encuentra establecida a nivel constitucional, tras la reforma que la incluyó en el inciso tercero del artículo 8° de la Carta Fundamental.

Básicamente la Declaración de Intereses y Patrimonio debe cumplir con los siguientes requisitos:

Autoridades y funcionarios obligados:**a) A nivel nacional:**

- El Presidente de la República.
- Los Ministros de Estado.
- Los Subsecretarios
- Los Embajadores.
- Los Consejeros del Consejo de Defensa del Estado.
- Los Jefes Superiores de Servicio.
- Los Oficiales Generales y Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas.
- Los Oficiales Generales y Oficiales Superiores de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile.
- El Director General de la Policía de Investigaciones de Chile.
- El Contralor General de la República.
- Los Consejeros del Banco Central.
- Los Intendentes y Gobernadores.
- Los Secretarios Regionales Ministeriales.
- Las demás autoridades y funcionarios directivos, profesionales, técnicos y fiscalizadores de la Administración del Estado que se desempeñen hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente.

b) Nivel municipal y regional:

- Los Alcaldes y Concejales.
- Los Consejeros Regionales.
- El Secretario Ejecutivo del Consejo Regional.
- Las personas que, además del Alcalde, integren la planta de personal de las municipalidades y los personales a contrata, hasta el nivel de Jefe de Departamento o su equivalente.

c) Sociedades del Estado y empresas del Estado reguladas por las normas de las Sociedades Anónimas:

- Los directores de sociedades anónimas nombrados por el Estado o sus organismos.
- Los gerentes de sociedades anónimas nombrados por directorios integrados mayoritariamente por directores que representan al Estado o sus organismos.
- Los directores y gerentes de empresas del Estado que, en virtud de leyes especiales, se encuentren sometidas a la legislación aplicable a las sociedades anónimas.

Contenido de la declaración: Al respecto, es necesario tener presente que el artículo 60 de la indicada Ley N° 18.575, dispone que la declaración de intereses deberá contener la individualización de las actividades profesionales y económicas en que participe la autoridad o el funcionario.

La declaración de intereses deberá presentarse en un formulario, señalando las menciones y especificaciones mínimas del mismo en relación con cada una de las actividades que son objeto de declaración.

- a) Actividades Profesionales.
- b) Actividades Económicas.
- c) Aspectos generales sobre ambos tipos de actividades.
- d) Afiliación a partidos políticos.

La declaración de patrimonio debe contener una individualización completa de los bienes relevantes y el pasivo del declarante (siempre que este último sea superior a 6500 euros aproximadamente) Si el declarante es casado bajo el régimen patrimonial de sociedad conyugal deberá incluir en su declaración la individualización completa de los bienes de su cónyuge. La individualización de los bienes deberá ser completa, es decir, debe incluir los datos y antecedentes suficientes para la identificación de los mismos..

Publicidad de la declaración de intereses: De conformidad con lo establecido en el artículo 61 de Ley N° 18.575, la declaración de intereses será pública y se presentará en tres ejemplares, que serán autenticados al momento de su recepción por el ministro de fe del organismo a que pertenezca el declarante o, en su defecto, ante notario.

Uno de ellos será remitido a la Contraloría General de la República o a la Contraloría Regional, según corresponda, para su custodia, archivo y consulta, otro se depositará en la oficina de personal del órgano u organismo que los reciba y otro se devolverá al interesado.

Responsabilidad y sanciones: Al respecto, es dable señalar, en primer término, que, conforme lo señala el artículo 67 de Ley N° 18.575, la no presentación oportuna de la declaración de intereses será sancionada con multa de diez a treinta unidades tributarias mensuales (entre 600 y 2000 euros), aplicables a la autoridad o funcionario infractor, impuesta administrativamente, por resolución del jefe superior del servicio o de quien haga sus veces.

La suscripción de ambos documentos, particularmente aquél sobre los intereses de las autoridades, que se estableció el año 2000, como una de las primeras medidas de probidad o transparencia activa, lograron que no solamente esta documentación estuviera en poder del organismo contralor, sino que incipientemente se comenzaran a utilizar las tecnologías de la información para informar activamente a los ciudadanos del contenido de estas declaraciones. Hoy en día, recurriendo a cualquier sitio web institucional cualquier persona puede tener acceso a ambas declaraciones sin necesidad de solicitar información alguna a la institución respectiva.

Un ejemplo de Declaración de Patrimonio lo podemos ver en la web de Presidencia de la República de Chile (www.presidencia.cl), donde es posible, por ejemplo, encontrar el

detalle de la Declaración de Patrimonio declarado por el actual Presidente de Chile, Sebastián Piñera, para lo cual sólo basta acceder al siguiente link:

http://transparenciaactiva.presidencia.cl/declaracion/Declaracion_Patrimonio_SPE_Parte%20I_.pdf

3.5 La consagración constitucional del acceso a la información pública.

Quizás la norma más relevante que se ha dictado en Chile para garantizar el adecuado funcionamiento de un sistema de transparencia, acceso a la información y participación, ha sido la modificación introducida a la Constitución Política de la República el año 2005.

En efecto, como consecuencia de una amplia modificación realizada a la Constitución Política de Chile bajo la administración del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), se incorporó en su nuevo artículo 8° el **principio de publicidad** de todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado a la Carta Fundamental estableciendo con esto un nuevo marco regulatorio a este derecho fundamental. Es así, que en virtud de los principios de supremacía constitucional y de vinculación directa de los preceptos constitucionales, el nuevo contenido del artículo 8° de la Constitución Política es directamente aplicable a todos los órganos del Estado y a la letra indica **«El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar escrito cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los Órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo. Sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de estos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el Interés nacional»**. Tal como hemos señalado anteriormente, estos **principios de probidad y publicidad**, se encontraban consagrados en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575, desde que fueron incorporados el año 1999 en la llamada ley de probidad. Evidentemente, con esta consagración constitucional, lo que buscó el legislador fue elevar estos principios al mayor rango en la jerarquía normativa, dando con ello una señal clara y concreta todos los órganos del Estado y en general a la toda la sociedad de que la transparencia en las actuaciones públicas, la probidad de los funcionarios y el derecho de acceso a la información habían llegado para quedarse y darle un poder a los ciudadanos que como veremos más adelante, ha tenido alcances insospechados.

Es interesante destacar que la reforma constitucional estableció que no sólo los actos y resoluciones de los órganos del Estado son públicos, sino que también los fundamentos en que se sustentan y los procedimientos conforme a los cuales se adoptan. Esta última situación ha ofrecido en la jurisprudencia del Consejo de Transparencia, que ya veremos más adelante, una serie de sentencias, como el caso de la publicidad de correos elec-

trónicos, que están generando un debate interesante sobre el alcance de esta reforma constitucional. Esto es así, porque la reserva o secreto son situaciones excepcionales y requieren para ello cumplir con requisitos establecidos en la propia Carta Fundamental.

La reforma constitucional tuvo efectos colaterales, como por ejemplo la derogación de las normas que establecían por vía reglamentaria, que determinadas actuaciones públicas eran reservadas o secretas, reduciéndose sustancialmente el ámbito de opacidad y dejando para una norma de mayor rango constitucional, la tarea de establecer el secretismo en los actos y resoluciones públicas.

3.6 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos «Claude Reyes y otros vs. Chile», de 19 de septiembre de 2006.

Otro de los hitos relevantes en la evolución de la construcción de la normativa sobre transparencia en Chile, lo constituyó la dictación, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la sentencia, a propósito de una demanda interpuesta en contra del Estado de Chile, por parte de un grupo de ciudadanos. El denominado caso Trillium hace referencia a las intenciones de la empresa forestal estadounidense de explotar 250 mil hectáreas de bosque de lenga en la Región de Magallanes. En el año 1998, un grupo de representantes de organizaciones ambientales y parlamentarios solicitaron al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile, antecedentes para medir el impacto ambiental del proyecto y sus alcances, así como también información relativa a la inversión misma, y los informes generados con motivo del Proyecto Río Cóndor. Información que no fue entregada por el Estado de Chile.

Tras agotar las instancias en Chile sin obtener resultados positivos, recurrieron a la Corte Interamericana, que luego de un extenso análisis condenó al Estado a adoptar «las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información».

La sentencia, dictada a propósito de una demanda en contra del Estado de Chile, se refirió a derecho que tienen los particulares a requerir información en poder del Estado y al deber de éste de entregarla en los siguientes términos:

«77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a «buscar» y a «recibir» «informaciones», protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los

casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea...

«86. El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso».

«87. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública... Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad»².

3.7 Instructivo Presidencial año 2006

Durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se dio el impulso final y definitivo a lo que sería posteriormente la ley de transparencia y todas sus consecuencias para la administración pública chilena y en general los poderes del Estado, que poco a poco tuvieron que ir adaptando sus estructuras, procedimientos y cultura interna a una nueva manera de hacer y entender el servicio público.

En diciembre de 2006, se dictó el Instructivo Presidencial, cuyo contenido esencial fue establecer la obligación de publicidad vía Internet, a través de las web institucionales de los servicios e instituciones públicas de la Administración del Estado, de todas aquellas materias asociadas principalmente a contrataciones públicas y contratación de personal. Esta medida, estuvo, en la práctica, estandarizada en un modelo de acceso similar para todas las instituciones, que permitían y permiten, identificar por la vía de un banner denominado Gobierno Transparente, toda la información que desde ese momento debía ser pública.

² Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

3.8 La ley de Acceso a la Información Pública

3.8.1 Origen y fundamentos principales

La ley de Acceso a la Información Pública tuvo su origen en una moción parlamentaria de dos senadores, uno afín al gobierno de la época y el otro de oposición. Esta normativa, como hemos visto anteriormente, fue coherente con los esfuerzos que el país estaba realizando para poder contar con un sistema normativo adecuado a las exigencias internacionales y consistentes con los principios establecidos en la reforma constitucional del 2005.

Cabe destacar que en los fundamentos de la moción parlamentaria se señaló que el objetivo primordial de esta *normativa fue lograr el «libre acceso a las fuentes públicas de información, entendido como la posibilidad real de la ciudadanía de tomar conocimiento de los actos de la administración del estado y de la documentación que sustenta tales actos»*.... Asimismo, el texto parlamentario señaló como objetivo que *«la publicidad de los actos de gobierno, permite que el ciudadano pueda controlar en forma efectiva dichos actos, no sólo por medio de una comparación de los mismos con la ley, sino también ejerciendo el derecho de petición. Se trata, entonces, de un control en manos de los ciudadanos, que junto a los otros controles ideados en el marco del Estado de Derecho, contribuyen a fortalecer la transparencia de a función pública y la reducción de los posibles ámbitos de corrupción, pues el carácter multifactorial de la corrupción exige otros medios que junto con los tradicionales del derecho penal permita ampliar el efecto preventivo de las acciones estatales y de los ciudadanos. Este derecho constituye un elemento fundamental para alcanzar un alto grado de transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, a la vez que facilita la formación de una mayor y más efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos. Es por lo anterior, que diversas legislaciones en el mundo, han realizado esfuerzos importantes con el fin de consagrar este derecho a la información en su legislación interna, tanto a nivel constitucional como legal, dictándose en parte importante de las democracias occidentales, cuerpos legislativos únicos y coherentes sobre esta materia, esfuerzo que se encuentra reforzado por tratados internacionales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y aquellos referidos a la prevención de la corrupción Así también, la publicidad de los actos de gobierno, permite que el ciudadano pueda controlar en forma efectiva dichos actos, no sólo por medio de una comparación de los mismos con la ley, sino también ejerciendo el derecho de petición. Se trata, entonces, de un control en manos de los ciudadanos, que junto a los otros controles ideados en el marco del Estado de Derecho, contribuyen a fortalecer la transparencia de la función pública y la reducción de los posibles ámbitos de corrupción, pues el carácter multifactorial de la corrupción exige otros medios que junto con los tradicionales del derecho penal permita ampliar el efecto preventivo de las acciones estatales y de los ciudadanos»*³.

³ Texto Moción Parlamentaria Senadores Jaime Gazmuri Mujica y Hernán Larraín Fernández. Fecha 04 de enero, 2005. Cuenta en Sesión 23, Legislatura 352. Senado. Historia de la ley N° 20.285. Biblioteca Congreso Nacional de Chile.

3.8.2 Objetivos de la ley

Básicamente esta ley lo que hace es regular el principio de transparencia de la función pública, desarrollando en una norma de rango legal, lo preceptuado en la Constitución Política de la República en su artículo 8°. La ley se refiere al derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

3.8.3 Principios contenidos en la ley

La normativa contenida en la Ley N° 20.285 de agosto de 2008, establece una serie de principios donde es posible encontrar los siguientes:

- a) **Principio de la relevancia**, conforme al cual se presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento.
- b) **Principio de la libertad de información**, de acuerdo al que toda persona goza del derecho a acceder a la información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado, con las solas excepciones o limitaciones establecidas por leyes de quórum calificado.
- c) **Principio de apertura o transparencia**, conforme al cual toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.
- d) **Principio de máxima divulgación**, de acuerdo al que los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales.
- e) **Principio de la divisibilidad**, conforme al cual si un acto administrativo contiene información que puede ser conocida e información que debe denegarse en virtud de causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda.
- f) **Principio de facilitación**, conforme al cual los mecanismos y procedimientos para el acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado deben facilitar el ejercicio del derecho, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.
- g) **Principio de la no discriminación**, de acuerdo al que los órganos de la Administración del Estado deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud.
- h) **Principio de la oportunidad**, conforme al cual los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar respuesta a las solicitudes de información dentro de los plazos legales, con la máxima celeridad posible y evitando todo tipo de trámites dilatorios.

- i) **Principio del control**, de acuerdo al que el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información será objeto de fiscalización permanente, y las resoluciones que recaigan en solicitudes de acceso a la información son reclamables ante un órgano externo.
- j) **Principio de la responsabilidad**, conforme al cual el incumplimiento de las obligaciones que la ley impone a los órganos de la Administración del Estado, origina responsabilidades y da lugar a las sanciones que establece en la misma ley.
- k) **Principio de gratuidad**, de acuerdo al cual el acceso a la información de los órganos de la Administración es gratuito, sin perjuicio de lo establecido en la ley.

3.8.4 Derecho de Acceso a la Información. La Ley de Transparencia lo desarrolla en dos dimensiones:

- a) **Derecho de Acceso a la información (Transparencia Pasiva)**: Se refiere a la presentación de solicitudes de información que todas las personas pueden realizar a los distintos órganos y servicios públicos. Corresponde al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información propiamente tal (Art. 10° y ss.).⁴
- b) **Transparencia Activa**: Es la obligación que tienen los órganos y servicios públicos, así como las empresas del Estado, de publicar en sus respectivas páginas web, de manera permanente, accesible y actualizada, la información institucional que la Ley de Transparencia señala (Art. 7° y ss.).

La información que deben publicar en las respectivas webs institucionales, los órganos que de acuerdo a la ley están obligados, es posible resumir en el siguiente cuadro estándar que se muestra a continuación.

La web institucional de un órgano del Estado presenta un banner llamado, en el caso del Poder Ejecutivo, **Gobierno Transparente**, donde, luego de picarlo, lleva a una información ordenada, donde cualquier persona puede acceder a la información que allí se debe publicar. Uno de los avances que se ha logrado, ha sido que todos los organismos del Estado utilizan el mismo formato y el mismo orden de presentación de la información.

Ejemplos de webs:

<http://transparencia.minsejpres.gob.cl/><http://www.interior.gob.cl/transparencia-activa/>

⁴ Artículo 10 del ley de transparencia de Chile (Ley N° 20.285/2008).- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley. El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

CUADRO DE TRANSPARENCIA ACTIVA

<p>Publicaciones en Diario Oficial</p> <ul style="list-style-type: none"> Actos y documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial 	<p>Presupuesto y Auditorías</p> <ul style="list-style-type: none"> Auditorías Presupuesto del Consejo 	<p>Trámites ante el Consejo</p> <ul style="list-style-type: none"> Trámites ante el Consejo
<p>Potestades y Marco Normativo</p> <ul style="list-style-type: none"> Potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas Marco normativo que rige al Consejo 	<p>Transferencias</p> <ul style="list-style-type: none"> Transferencia de fondos públicos Otras transferencias 	<p>Acceso a Información Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> Solicitud de Acceso a Información del CPLT Índice de actos y documentos calificados como secretos o reservados
<p>Estructura orgánica</p> <ul style="list-style-type: none"> Organigrama Estructura orgánica del Consejo y las facultades, funciones y atribuciones de sus unidades 	<p>Actos y Resoluciones</p> <ul style="list-style-type: none"> Actos y resoluciones con efectos sobre terceros 	<p>Costos de Reproducción</p> <ul style="list-style-type: none"> Costos directos de reproducción de la información solicitada
<p>Personal y Remuneraciones</p> <ul style="list-style-type: none"> Personal de Planta Personal a Contrata Personal sujeto al Código del Trabajo Personas naturales contratadas a honorarios Otras autoridades Escala de Remuneraciones Histórico de Personal y Remuneraciones 	<p>Subsidios y Beneficios</p> <ul style="list-style-type: none"> Subsidios y Beneficios 	<p>Antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño</p> <ul style="list-style-type: none"> Antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño
<p>Compras y Adquisiciones</p> <ul style="list-style-type: none"> Compras y adquisiciones Otras compras 	<p>Mecanismos de participación ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de participación ciudadana 	<p>Otros Antecedentes</p> <ul style="list-style-type: none"> Otras normativas generales Datos del Organismo Memorias Institucionales
	<p>Participación en otras entidades</p> <ul style="list-style-type: none"> Participación, representación e intervención en otras entidades 	

3.8.5 Sujetos obligados por la Ley de Transparencia

De acuerdo a lo que establece la ley, están obligados a dar cumplimiento a las directrices y preceptos que dispone la ley de transparencia los Ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las Municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

La Contraloría General de la República y el Banco Central se ajustarán a las disposiciones de esta ley que expresamente ésta señale.

También se aplicarán las disposiciones que la ley de transparencia expresamente señale a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.

Los demás órganos del Estado deberán ajustar las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas a los principios de la ley de transparencia.

3.8.6 Qué información se considera pública

De acuerdo a lo que establece la ley es posible considerar como información pública:

- Los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.
- La información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.
- Los actos y documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial (BOE) y aquéllos que digan relación con las funciones, competencias y responsabilidades de los órganos de la Administración del Estado, deben encontrarse a disposición permanente del público y en los sitios electrónicos del servicio respectivo, el que debe llevar un registro actualizado en las oficinas de información y atención del público usuario de la Administración del Estado.

3.8.7 Excepciones a la publicidad

La ley dispone que ciertos actos o resoluciones o bien cierta información goce de excepción de publicidad cuando se den situaciones excepcionales como las siguientes:

Cuando su eventual publicidad afecte:

- El debido cumplimiento de las funciones del órgano
- Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.
- Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.
- Los derechos de las personas.
- La seguridad de la Nación.
- El interés nacional.
- Las demás que fije una LQC (mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio).

3.8.8 Organismo responsable de velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia

De acuerdo a la ley, existe un organismo que cuenta con particulares características de independencia y autonomía y que tiene como finalidad principal, velar por el cumplimiento de la ley de Transparencia.

Se trata del **Consejo para la Transparencia**. Es una corporación autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios y con atribuciones para fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la Ley de Transparencia. Sus principales objetivos son:

- **Promover** el principio de transparencia y difundir el Derecho de Acceso a la Información Pública;
- **Fiscalizar** el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado y
- **Garantizar** el derecho de acceso a la información velando por su accesibilidad, exigibilidad y disponibilidad.

Está integrado por 4 consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado (2/3 miembros en ejercicio). Duran 6 años en el cargo, siendo reemplazados por parcialidades cada 3 años. Son inamovibles. Su eventual remoción antes de este período debe ser decidida por la Corte Suprema.

El mecanismo de nombramiento tiene como propósito fundamental, buscar un alto consenso entre las formaciones políticas, de manera de garantizar una adecuada independencia en el ejercicio de las funciones y atribuciones. De la experiencia de la ley, es interesante resaltar, que los consejeros han gozado de una amplia libertad para ejercer sus prerrogativas, donde es posible destacar que ha habido diversos casos, muy llamativos para la opinión pública, en que las resoluciones de los consejeros han sido objeto de fuertes cuestionamientos de parte de los órganos afectados. Casos muy emblemáticos de esto es posible encontrarlos en una serie de jurisprudencia del Consejo de Transparencia, como son:

- Información sobre adquisición de Puente Mecano por el Ministerio de Defensa.
- Solicitud de Información de Emails del Ministro Secretario General de la Presidencia de la República.

Las funciones más precisas del Consejo están contenidas en la ley y las principales se pueden resumir en las siguientes:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas.
- b) Resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados.
- c) Promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación.

- d) Dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado.

3.8.9 Procedimiento de solicitud de información y reclamos

La solicitud de acceso a la información se puede definir como toda presentación que tenga por objeto acceder a información en poder de un determinado órgano público, independiente del formato o soporte en que este contenida. Esto se puede presentar llenando un formulario, vía web o bien redactando una simple carta.

Una vez ingresada la solicitud, el servicio tiene el plazo de 20 días hábiles para entregar la información (excepcionalmente y por razones justificadas se puede prorrogar el plazo por 10 días más).

El órgano obligado puede adoptar las siguientes actitudes:

- Si es incompetente (no tiene la información en su poder), remite la solicitud al organismo público competente (Art. 13 LT).
- Si es competente: Entregar la información solicitada o bien comunica dónde y cómo puede acceder a dicha información (sólo si está permanentemente a disposición del público o en medios impresos).

Si hay terceros involucrados existe obligación legal de consultarles.

- Negarse fundadamente y por escrito a entregar información, expresando la **causal legal de reserva** que se invoca. En este último caso, la decisión de no entregar la información puede reclamarse ante el Consejo para la Transparencia.

Los reclamos se sujetan a las siguientes reglas.

- Si han transcurrido 20 días hábiles desde la presentación de la solicitud (y los 10 días hábiles de prórroga, en su caso), sin que el órgano requerido haya entregado la información.
- Si la información entregada está incompleta o no corresponde a lo solicitado.
- Si la solicitud de información es denegada.
- En contra de la resolución del Consejo que deniegue el acceso a la información, procederá el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante.

3.8.10 Régimen sancionatorio por infracción de ley

La ley de transparencia establece que en los casos que no se cumpla con la entrega de la información solicitada o bien no se publique la información que por norma debe tener

el organismo del Estado a disposición de los ciudadanos, será posible sancionar a los jefes superiores de los respectivos servicios de por parte del Consejo para la Transparencia con multas que puedan llegar hasta un 50% de su retribución mensual y hasta la suspensión del ejercicio del cargo por un plazo determinado.

3.8.11 Principales estadísticas sobre el funcionamiento de la ley de transparencia⁵

Año 2011

Casos⁶

Respecto de los casos procesados, durante el año 2011 ingresaron un total de 1.608, y se terminaron un total de 1.476 casos. Del ingreso, 550 (34%) corresponden a casos cuya institución reclamada es una Municipalidad; 1.058 (66%) corresponden a otras instituciones. De los terminados, 130 (9%) tienen como decisión Aprueba desistimiento, 782 (53%) Decisión de fondo y 564 (38%) Decisión de inadmisibilidad.

Consultas⁷

Respecto de las consultas, durante el año 2011, ingresaron un total de 7.997 consultas y se dio respuesta a un total de 7.988 consultas. Del ingreso, según tipo de consultante se observa que 3.173 (40%) corresponden consultas realizadas por un Enlace; 2.405 (30%) a un Ciudadano; y 2.419 (30%) a un Reclamante.

Según canal de ingreso, se observa que: 3.476 (43,5%) son a través de e-mail; 3061 (38,3%) a través de teléfono; 812 (10,2%) Presencial; 9 (0,1%) por correo postal; y 639 (8,0%) por vía web.

5 Fuente: COMPENDIO ESTADÍSTICO AÑO 2011. Consejo de Transparencia.

6 Casos: se entenderá por casos a los reclamos ingresados en el Consejo para la Transparencia, pudiendo ser producto de realizar solicitudes de información o por la revisión de una página web. Los casos pueden distinguirse en dos grupos que son: los amparos, que son producto de una disconformidad luego haber realizado una solicitud de información; y los reclamos, que son producto de una disconformidad luego de una revisión de los ítem publicados en la sección «Transparencia Activa» en la página web de una institución.

7 Consultas: Se entenderá a lo relacionado con la interacción de la ciudadanía con el Consejo para la Transparencia con el fin de resolver dudas, aquí existen sujetos tales como, ciudadanos, enlace y reclamante.



ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ

*Profesora Contratada
Doctora de Derecho
Administrativo
Universidad de Salamanca*

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL: HACIA EL GOBIERNO ABIERTO

1 ESTADO DE LA CUESTIÓN Y BASES JURÍDICAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en el ámbito local ha sido para los gobernantes, durante muchos años, una forma potestativa de involucrarse con los ciudadanos desde los Ayuntamientos, conocer su parecer sobre ciertas materias, escuchar su opinión en los Plenos, ser conscientes de las denuncias de situaciones que afectan a la seguridad ciudadana, canalizar sus iniciativas en el barrio o permitirles indicar cuál es el modelo de ciudad en el que quieren vivir. En algunos casos se ha ido más allá y se ha permitido que los ciudadanos formaran parte de los procedimientos de elaboración de normas, o de la ejecución de una parte del presupuesto municipal. Han existido grandes diferencias entre municipios en el desarrollo efectivo de la participación, precisamente por haberse entendido ésta como algo que podía ser utilizado o no, en función del modelo de política que el equipo de gobierno del municipio o el Alcalde quisiera utilizar.

Desde una perspectiva jurídica esta forma de comprender la participación resulta contraria a la idea que el artículo 1 de la Ley de Bases de Régimen Local proclama. Esta es la norma que establece los derechos de los ciudadanos y regula las relaciones de éstos con su Administración Municipal. La norma se aprobó en los años 80, momento en el que en todas las constituciones del mundo se empezaba a reconocer el De-

recho de participación directa como un mecanismo para encontrar un equilibrio entre la Democracia representativa que reconocen todas las Cartas Magnas y la necesidad de que el ciudadano sea escuchado de manera periódica y no sólo una vez cada cuatro años como resultado de ese mandato. Esta situación fue el resultado final de la reacción cívica que comenzó en los años sesenta y proclamaba una política de movimientos en demanda de la Democracia que, aseguraban, se había perdido. El sistema representativo debía ser reformado (SCHMITTER: 1995, 167).

La principal reforma pasaba por la inserción de figuras participativas y la recuperación de algunas formas de Democracia directa. A partir de este momento se desencadena un fenómeno que ha sido bautizado con el nombre de *Partizipationseuphorie* por (SCHMITT-GLAESER: 1973) y asimilado por otros muchos autores (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 2004: 24) y que culmina en las reformas que en las normas o en los nuevos textos constitucionales se van introduciendo en cada país. Así en el nuestro se incluye el concepto participativo en el propio concepto de municipio de la Ley de Bases:

Por ello el artículo 1 dice:

«Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.»

Años antes, el texto refundido de la Ley de Suelo, que regula las cuestiones básicas que los ayuntamientos deben tener en cuenta a la hora de elaborar sus planes urbanísticos, también hablaba de la necesidad de debatir con la ciudadanía el modelo de ciudad que se quería tener cada vez que se modificara el planeamiento urbanístico.

El derecho de participación también ha sido desarrollado por las últimas reformas estatutarias, como el estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 que en el artículo 15 lo reconoce como un derecho de los aragoneses que se proyecta mediante al iniciativa legislativa o en la elaboración de leyes, pero que también supone una obligación para los poderes públicos que tienen que promover la participación para la elaboración de las políticas públicas. Esta participación no sólo debe ser colectiva o asociativa, sino también debe fomentarse la participación individual. Con esta nueva interpretación mas comprometida con la cláusula del Estado Social y de los derechos sociales se permite que los ciudadanos deben estar presentes y ser informados de la actividad de las administraciones, cuestión que por otro lado ya venía reclamándose desde hace tiempo. La normativa de las diferentes Comunidades Autónomas reconoce esos derechos que tienen los ciudadanos tanto en los Estatutos de Autonomía como en la normativa Local y Urbanística, pero ¿se aplica?

Parece que durante años, nuestros representantes no han olvidado incluir en sus políticas la participación, discurso habitual en las elecciones municipales ni tampoco en sus normas. ¿Pero cuantas iniciativas participativas se ponen en práctica? Realmente pocas si consideramos que en España hay más de 8.000 municipios.

Los políticos desconfían de la participación, unos —los más pragmáticos— se acogen a los resultados electorales que suceden a experiencias participativas y que no muestran un panorama especialmente beneficioso para nuestros representantes. Otros recuerdan que la Constitución declara que nuestro sistema político es el de la Democracia representativa, por lo que la responsabilidad y la rendición de cuentas, al final, recae sobre el representante elegido democráticamente. ¿Qué beneficio encontraría en asumir propuestas ciudadanas, cuando luego él responde exclusivamente de las consecuencias de éstas?. Otros entienden que la participación sólo vela por los intereses particulares de los que participan —individualmente o a través de asociaciones— y ello deslegitima las propuestas que se realizan, a lo cual nada puede alegarse...efectivamente nuestros representantes son los encargados de que sus decisiones siempre se tomen en beneficio del interés general, si bien los ciudadanos no siempre entienden que sea ésta la base que sustenta la toma de decisiones en las administraciones locales (ni tampoco en otros niveles administrativos).

Pero sucede, en cualquier caso, que nuestro texto constitucional y también los estatutos imponen el deber de fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en el artículo 9 y en el 23.1: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Este precepto es el origen de figuras de participación como el referéndum consultivo, la iniciativa legislativa popular, la iniciativa normativa municipal, la exigencia de establecer períodos de información pública para elaborar reglamentos, la posibilidad de abrir un debate sobre el modelo de ciudad antes de iniciar una reforma urbanística, la participación en consejos sectoriales o en juntas de distrito, la presencia de los ciudadanos en las sesiones de los plenos de los pequeños ayuntamientos o el ejercicio de acciones para la defensa de bienes de uso común. Es decir, que la democracia representativa debe coexistir con figuras de participación directa y esta convivencia es imprescindible para conseguir una buena calidad de la Democracia.

Por un lado se favorece el debate democrático, la preocupación por las políticas de la ciudad, también se consigue que nuestros representantes obtengan información sobre los intereses de la ciudadanía y así se consigue el reto impuesto por la unión Europea de «empoderar» a los ciudadanos y fortalecer las democracias y a los propios gobiernos locales o regionales; ese es el reto que desde hace diez años pretende la Gobernanza en Europa. Y cuando aún queda mucho por andar para que nuestros representantes vean en la participación un aliado para el buen gobierno y la buena administración en lugar de una amenaza, la realidad se impone y los últimos movimientos sociales hacen que los

gobiernos de diferentes países caminen hacia una nueva realidad en la que la participación se hace más efectiva: el gobierno abierto.

2 EL GOBIERNO ABIERTO

Si en los años 60 se produjo una reivindicación social que reclamaba más participación, varios acontecimientos sucedidos en 2010 y 2011 han hecho que la ciudadanía reclame un papel más activo en nuestras democracias en una crisis que puede que no sea sólo económica. Por un lado se necesita una **mayor transparencia** por parte de las Administraciones Públicas y los Gobiernos: nacionales, regionales y locales. Para ello es necesario que el derecho de acceso a la información sea real y efectivo. También se solicita un papel más activo de la ciudadanía en la toma de decisiones, quieren tener derecho a ser oídos. Wikileaks ha demostrado no sólo que los ciudadanos demandan información, sino que los empleados públicos, rompiendo con sus obligaciones de confidencialidad, sacan datos de las instituciones. Tal vez ha llegado el momento de analizar si no será mejor que ellas mismas los hagan antes de que se divulgue por otros.

También el movimiento 15M, que se ha manifestado en otros lugares como Grecia, Islandia, Estados Unidos o Francia, centra su principal actuación en la esfera municipal. Las asambleas que con posterioridad se han ido celebrando ponen de manifiesto la intención de las personas que forman parte del movimiento de empoderarse como ciudadanos **participando en la vida de las ciudades** recurriendo a los mecanismos que existen de participación. Las Administraciones Locales deben estar preparadas para esta nueva situación y en función del modelo de participación que prefieran adaptar sus reglamentos. Esta demanda participativa tiene una explicación. El control de los políticos se lleva acabo de forma natural mediante el propio juego de la política por los partidos de la oposición, el poder judicial e internamente por los propios políticos dentro de cada partido. Pero estos mecanismos de control han ido perdiendo su eficacia, ya hemos visto, por ejemplo, la dificultad en ocasiones de control de los concejales por los problemas en el acceso a la información. Incluso hay autores como OVEJERO que advierte que la rivalidad política no favorece la virtud, «el mal político desplaza al honesto» (OVEJERO: 1999). La escasez en los mecanismos de control de la actuación política es otra de las causas de la crisis en la representación y de la demanda de mayor participación directa.

En este nuevo escenario es imprescindible un cambio en la mentalidad de nuestros representantes y también debe haber un cambio en los ciudadanos, que han de afrontar la participación como un respeto a las generaciones pasadas...un desafío para que en la Democracia se tenga en cuenta al pueblo mas allá de cada cuatro años, en los procesos electorales y para ello la **participación ha de ser el resultado de un análisis de la información que las instituciones pongan a disposición de los ciudadanos, y de un diálogo abierto**. En los últimos años las nuevas tecnologías permiten

que la información sea fluida desde las Administraciones a los ciudadanos, pero este mecanismo debería también servir para que la opinión de la ciudadanía llegue a los altos cargos de nuestras administraciones municipales en forma de participación no sólo colectiva sino también individual, como reclama el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Existen mecanismos técnicos y jurídicos para que la participación sea posible, pero ¿interesa? Parece que aún queda mucho por aprender para que la participación cumpla con ese papel de reforzar nuestras democracias, pero puede que a éstas y a los propios ciudadanos no les quede tanto tiempo. Hay que moverse de prisa hay que modificar la mentalidad y la normativa para dar un paso en el modelo participativo de la Administración Local de los años 80. Treinta años más tarde debe plasmarse la evolución que se ha producido en esta materia y que se ha acelerado en los últimos dos años, es el momento de la participación eficaz y real, necesaria para el equilibrio entre la democracia representativa y la directa, necesaria para salir de la crisis económica e institucional, es el momento de utilizar las nuevas tecnologías de la información como herramienta para conseguirlo: es el momento del gobierno abierto.

El gobierno abierto se define como un cambio de mentalidad en el sistema tradicional de comprender y aplicar el poder ejecutivo. Basado en los principios de transparencia, participación y colaboración (o coordinación interadministrativa y ciudadana), implica: la necesidad de transparencia en la actividad, toma de decisiones y ejecución del gasto público (open data) así como la colaboración con la ciudadanía en la toma de decisiones mediante mecanismos de participación que sirvan también de control de la actividad administrativa (open action). Para ello se deben implantar y mejorar las nuevas tecnologías que serán el mecanismo que permita este nuevo modelo de gobierno, el gobierno abierto (open government).

Los orígenes del gobierno abierto son definidos ya por McDermott que describe el memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto de la Casa Blanca de 2009. En ese documento se pedía a la Administración de los Estados Unidos que se elaboraran una serie de recomendaciones para establecer mecanismos de transparencia y colaboración que la hicieran mas eficiente y eficaz en el gobierno y toma de decisiones (MCDERMOTT, 2010:401).

En cuanto a los principios que se establecen como esenciales para el gobierno abierto se basan en la transparencia, que requiere que las administraciones públicas y los gobiernos, también los municipales, faciliten información a los ciudadanos sobre su actividad lo que permitirá completar el proceso de rendición de cuentas. Esa información debe ser relativa a la gestión de recursos y a su actividad y debe estar disponible y accesible de forma sencilla. Para ello deben ayudarse de las nuevas tecnologías. Eso si, no sólo de eso, una página web institucional puede ser tan enmarañada que, aunque esté disponible, no permita el acceso de forma fácil a determinados expedientes (contratación, ejecución del gasto, etc.).

Otro de los principios que rigen el gobierno abierto es el de participación. Realmente pensamos que ésta es la razón de ser del gobierno abierto porque de nada serviría acceder a la información si luego no hay mecanismos que permitan mejorar las formas en que se toman decisiones, o reclamar la ineficacia o colaborar con la administración desde la participación política o administrativa. Empoderar al ciudadano y permitir que observe parte de los procesos desde dentro, de su opinión y se involucre no es sólo beneficioso para su desarrollo como ciudadano, sino para la supervivencia de la propia Democracia. La participación permite tomar decisiones acertadas y que tengan un buen funcionamiento en la práctica y para ello también es importante que las propias administraciones se coordinen entre sí y divulguen los resultados de los procesos participativos. Se trata de la participación se incluya dentro del principio de coordinación entre las administraciones públicas: cooperación.

3 TRANSPARENCIA, ESENCIAL PARA LA PARTICIPACIÓN

No debe parecer que los únicos responsables en la crisis democrática son nuestros representantes. Los ciudadanos han entrado también en una suerte de idiocia (entendida en el sentido griego de la palabra: ciudadanos que, teniendo todos los derechos políticos, sólo se dedicaban a su crecimiento económico y personal) que les ha hecho permanecer inactivos durante tiempo, sin vigilar el interés común. En los últimos años se ha producido un cambio pero hay que seguir trabajando para cambiar ese letargo ciudadano. Esa despreocupación no es gratuita, algunos autores opinan que ha existido una constante tendencia a mantener a los ciudadanos en minoría de edad política permanente. Esta situación ha servido para justificar a las teorías de aquellos que afirmaban que la crisis de la Democracia representativa se debía a los ciudadanos. Por ello se debe educar e informar a los ciudadanos a la vez que se les debe permitir participar de forma más activa. Esta es la única forma de que se llegue a la mayoría de edad necesaria para la participación.

Para terminar con la crisis se debe empezar por construir un «pueblo adulto» como así lo apunta CARRACEDO recordando a GINER DE LOS RÍOS (rubio carracedo: 2000, 80). Por tanto la educación debe ser el principal objetivo para los gobiernos locales, autonómicos o nacionales. Para que el ciudadano participe en la Administración de forma responsable es primordial una educación cívica que revele la importancia que la participación en la toma de las decisiones tiene para el pueblo y ello porque para aprovecharse de los bienes de la sociedad hay que someterse a sus cargas (TOCQUEVILLE: 1999, 42). Pero existe otro concepto, a parte de la educación, unido plenamente a la participación. Se trata de la información. La transparencia en los procesos de decisión, los trámites de información pública... se han ido instaurando en los procedimientos administrativos en los últimos años. La labor que las nuevas tecnologías están cumpliendo en la transparencia de la Administración, en la metáfora del «edificio de cristal», es innegable. Esta es la justificación que tiene incluir en cualquier análisis sobre la participación, la problemáti-

ca de la información y la importancia que puede cobrar Internet como mecanismo idóneo de intercambio de información entre la Administración y la ciudadanía. Estos tres conceptos juntos forma pues el gobierno abierto.

Parece necesario crear una nueva sociedad que esté cívicamente comprometida y más apegada a la suerte de su comunidad (SANDEL:1996). Se trata de recuperar el sentimiento cívico (SÁNCHEZ MORÓN: 1980). Y ello porque la sociedad en que vivimos tiende a hacernos olvidar uno de los campos en que el individuo llega a su pleno desarrollo: su participación en la comunidad. Para ello es imprescindible que exista transparencia e información que como veremos es la base de algunos mecanismos de participación en el ámbito municipal:

En la normativa municipal se regula de forma concreta en el artículo 69 y siguientes que corresponde al Capítulo IV de la Ley de Bases de Régimen Local, que tiene como rúbrica: información y participación ciudadanas y que reflejan en el ámbito local los principios de transparencia y fomento de la participación ciudadana.

El artículo 69.1 es el que regula la necesidad de suministrar información a los ciudadanos en el ámbito local en una doble vertiente: por un lado en relación a la actividad que se desarrolla por la corporación local y por otro para fomentar la participación ciudadana. Como vemos ambos conceptos se encuentran sumamente conectados desde antes de Obama ideara el concepto de Gobierno Abierto en su memorando.

La de información al ciudadano sobre la actividad municipal ha sufrido modificaciones que deben seguir implementándose. Por un lado se han creado oficinas de atención al ciudadano que suponen una ayuda esencial para que la Administración comunique todo lo que en ella sucede e informe a los ciudadanos de trámites, organización y procedimientos. Por otro lado también tiene un papel fundamental la ventanilla única cuya implementación trae causa de la Directiva de Servicios en el Mercado Interior, y que permite realizar todo tipo de trámites por medios electrónicos para prestar una actividad o servicio y además también es un lugar donde puede acceder a toda la información general relativa a los requisitos que debe satisfacer el futuro prestador de servicios.

Oficinas de atención al ciudadano

Aplicando el artículo 69.1 junto con el 230 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los entes Locales se establecen las características y requisitos de las oficinas municipales de información. Todas las peticiones de expedientes o documentos se canalizarán a través de dicha oficina.

El Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano, puede ser de uso en la medida en que se aplique el artículo 10 de la citada norma.

El derecho a la información administrativa en la Administración Local ha de ser más minuciosamente protegido que en otras administraciones ya que las actuaciones de ésta afectarán de forma más directa a la vida de los ciudadanos. Esta es la causa de que el ciudadano tenga más posibilidades de participación en este ámbito y por ello, una adecuada información le permitirá conocer la existencia de esos mecanismos que pueden modificar las decisiones tomadas (o a tomar) en el ámbito municipal y por otro que su participación, si desea ejercerla, sea más eficaz.

El derecho a la información recoge el acceso a expedientes, la consulta de archivos y registros administrativos y también el derecho de acceso a acuerdos municipales. Muy relacionado con este precepto se encuentra el artículo 18.1.e) de la Ley de Bases, que reconoce el artículo 105.b) de la Constitución de una forma amplia: se reconoce el derecho de los vecinos a «Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el Art. 105 CE». Esta norma será desarrollada al fin cuando se aprueba la Ley de Transparencia que se tramita en la actualidad y que también tiene claras referencias al gobierno abierto. La cláusula de reconocimiento del derecho a la información y de acceso a archivos y registros en el ámbito local es más amplia que la que posteriormente se hizo por la Ley 30/1992 y que es de aplicación a esta norma. Por ello pensamos que no es exigible la condición de vecino para el acceso a dicha información, como así se desprende del tenor literal del precepto. Como apoyo a esta interpretación, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, habilita el artículo 16 que regula el tema de consultas de expedientes y demás documentación en la Administración local.

Las oficinas de atención al ciudadano están presentes en todas las ciudades y en aquellas con más población existen en cada Distrito. Su implantación fue lenta y supuso adoptar cambios en la organización municipal (DEL RÍO Y BORRAZ: 2002. 61). La forma en que se suministra la información ha ido avanzando y ahora se articula en las diferentes administraciones públicas de manera diversa. El éxito de estas oficinas puede producir en la actualidad desconcierto entre los ciudadanos que encuentran información en las tres administraciones territoriales y también es especializada en cada Consejería o Concejalía. Esta situación debería corregirse, porque además hay oficinas que se han especializado en materias (atención a empresarios, jóvenes emprendedores...), deberían aunarse esfuerzos y evitar así duplicidades. Para ello ha de existir algún órgano de coordinación de las mismas. La ventanilla única, que en ocasiones también ha realizado las funciones de las oficinas de información y que se han implementando con éxito, puede ser una solución aunque en la actualidad también han experimentado una proliferación como las oficinas de atención al ciudadano.

Por último, en cuanto a esa obligación de informar y de transparencia en el actuar local se encuentra el Artículo 70 que establece la publicidad de las sesiones del Pleno del Ayuntamiento salvo que esto vulnere el artículo 18 de la Constitución. Las garantías que se dan a la transparencia administrativa son notorias y ello porque para decidir que un Pleno no sea público es necesario el voto cualificado del Pleno, al que se le exige la mayoría absoluta. A esta garantía de transparencia se añade la necesidad de publicación de los acuerdos en el Boletín Oficial de la Provincia. La reforma de la Ley de Modernización del Gobierno local de diciembre de 2003 introdujo el artículo 70.3.bis que favorece la información mediante la utilización de Internet y las nuevas tecnologías y en la actualidad ésta se da desde la ventanilla única para ciertos procedimientos y en otros casos en la página Web de la institución.

En cuanto a los acuerdos del Pleno de la corporación, hay un precepto que viene a abundar en nuestra teoría de que el artículo 18 no ha de entenderse en sentido estricto. Para que no quede menor duda de ello, el artículo 70.3 establece: «Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105 letra b) CE. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.»

Por último, con relación a la información administrativa en general también es loable la obligación de la administración local con respecto a las asociaciones. Éstas tendrán reforzado ese derecho de todo ciudadano a obtener información como mecanismos de desarrollo de la participación en la vida local. El legislador, con el artículo 72 esta protegiendo la participación colectiva en la vida municipal y fomentándola con garantías tan importantes como la de informar a éstas de su actividad y al resto de los ciudadanos con relación a la existencia y actuación de este tipo de entidades. También el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los entes locales dedica un artículo entero a regular las peculiaridades que deben regir el derecho a la información de estas corporaciones locales. Se hace patente en el artículo 234 ese especial trato que permite a éstas recibir información en su domicilio social, así como todas aquellas publicaciones de interés para la asociación que edite el Ayuntamiento. En este sentido hay sentencias que hacen efectivo el derecho (*TSJ Cast-León (Bur)*, S 10-12-1999, núm. 1088/1999, rec. 1308/1998. Pte: *González García, Begoña*) ...si bien es criticable la falta de un procedimiento concreto común que es uno de los retos que tiene la administración local del presente siglo.

Existen procedimientos especiales que regulan el acceso a la información en materia de Medio Ambiente o para la elaboración de reglamentos y ordenanzas municipales. Este precepto cumple el requisito exigido en el artículo 105.1 de la Constitución Española. También hay procedimientos especiales en relación a las cuentas anuales en el artículo

116. Todos estos procedimientos podrían estar también bajo el marco de una Ley Básica que regule el derecho y procedimiento de acceso a la información administrativa. Todo ello debe estableciendo dichas garantías para que el Derecho sea efectivo.

Papel de la sociedad de la información

En la última década se ha producido un cambio en las relaciones entre todos los individuos derivado de la incursión de las nuevas tecnologías en el intercambio de información. Esta situación ha supuesto una nueva forma de comunicación cuyas repercusiones pueden compararse a lo que en su día supuso la revolución industrial, que transformó el modelo de sociedad, el económico y también obligó a la adaptación de los estados y su Administración a esa nueva realidad. Nos encontramos ante una época en la que existe libertad de información, que anuncia la llegada de una reestructuración social que nace de la transformación de la realidad burguesa industrial en la sociedad digital tecnológica.

Este nuevo modelo se forja a si mismo utilizando las nuevas tecnologías configuradas en principio como un canal más al servicio del mercado, que la sociedad aprovecha como mecanismo de transmisión de la información y, con ello, del poder. Esto se traduce en la aparición de una forma de acceso universal a la educación, a la cultura que cala de tal forma en la sociedad que lleva a los poderes públicos, a las instituciones y a buena parte de los gobernantes de los diferentes niveles territoriales a utilizarlas en sus relaciones con los ciudadanos. Primero por su calado social en ciertos sectores y como mecanismo político y, posteriormente se introduce también a la Administración para mejorar su eficacia y debería servir para simplificar los procedimientos y facilitar la información al ciudadano en sus relaciones con la Administración. Desgraciadamente no siempre es así.

Esta revolución es especialmente ventajosa en el ámbito local ya que permite terminar con las barreras que se encontraban ciertos sectores derivados de su situación geográfica. También es una forma de ayudar a terminar con el desequilibrio social y aislamiento geográfico, permitiendo el acceso de todos a todo tipo de información, libre y en tiempo real. Así se entiende que la nueva era de las tecnologías suponga el principio de una auténtica revolución social en el acceso a la información y permita, en un futuro, que todo tipo de ciudadano se acerque a la cultura (música, lectura, ciencia) sin que esto suponga coste alguno. Pero lo más importante, que todos también puedan hacerlo a la administración que ponga a disposición del ciudadano la documentación necesaria en un lenguaje claro para que cualquiera tenga derecho a recopilar información y relacionarse con las administraciones públicas sin necesidad de que ello sea costoso, sin tener que adaptar nuestro horario y con sólo un ordenador o un teléfono móvil de última generación.

La exigencia de simplificación administrativa establecida por la Directiva de Servicios y en la actualidad imprescindible como mecanismo que ayude a la recuperación económica, obliga a utilizar como herramienta para su implementación real la modernización

de la Administración. Esta modernización exige una nueva organización, una reducción y simplificación procedimental y una apuesta por la administración electrónica (VILLAREJO GALANDE: 2008). Estos tres elementos deben ser tenidos en cuenta para que la Administración Electrónica cumpla su objetivo.

Los Ayuntamientos afrontan con dificultad el reto de implantación de la Administración Electrónica. La carta de servicios electrónicos varía mucho en los ayuntamientos en función del número de habitantes y también de las decisiones que al respecto adoptan sus gobernantes. Si bien es cierto que la escasez de recursos financieros y humanos de que disponen muchos municipios hacen que sea ésta una tarea complicada, la propia Federación Española de Municipios y provincias advierte que los gastos «Lejos de representar un gasto superfluo se trata sin duda de una apuesta seria por la eficiencia y el nivel de servicio exigido por los estándares que de facto el ciudadano nos ha impuesto».

Esta institución también destaca que muchos de los municipios se han quedado «a mitad de camino» en sus proyectos de modernización sobre todo en los municipios que están entre los 300 y 1000 habitantes y que de hecho suponen el 63% de los municipios españoles (VVAA: 2011, 4). Por ello es esencial en este caso el trabajo que puedan desarrollar las Diputaciones.

Sus esfuerzos este último año y los próximos deberán ser muy importantes para poder cumplir con el mandato que la Ley 2/2011 de Economía Sostenible aprobada el 4 de marzo imponía a todos los municipios españoles. En la disposición adicional séptima, realiza una modificación de la Ley 11/2007, por la que toda administración que por problemas presupuestarios no haya podido implantar los servicios a que se hace referencia, «deberán aprobar y hacer públicos los programas y calendarios de trabajo que sean precisos» y según sus previsiones presupuestarias. En aplicación de esta norma deberán hacerse las reformas necesarias para mejorar los contenidos que permitan a los ciudadanos acceder a la información y también la tramitación electrónica de determinados procedimientos participativos: iniciativas populares, derecho de petición, detección de irregularidades en la prestación de servicios públicos, encuestas..etc.

4 REGULACIÓN EN LA NORMATIVA MUNICIPAL: LA PARTICIPACIÓN

El artículo 1 de la Ley de Bases de Régimen Local dice que:

«Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.»

La Ley de Bases se sustenta sobre dos pilares, su autonomía y la participación que tiene como fin la consolidación de un «debate político abierto y creativo sobre las principales

políticas de la ciudad» en el que la participación ciudadana juega un papel primordial. Como consecuencia de la importancia que se le da a las figuras de democracia directa existen unos estándares mínimos necesarios para la protección de la participación como la exigencia de que todos los municipios cuenten con su propio reglamento orgánico de participación ciudadana, que se utilicen las nuevas tecnologías de la información para facilitar la aplicación práctica de estas figuras y la potenciación de las iniciativas ciudadanas. Dichos estándares deberán ser tenidos en cuenta por todo tipo de municipios, sea cual sea su población y extensión.

El texto de la Ley de Bases permite tres posibles formas de participación, aunque no se haga esta clasificación en la propia norma. Comenzaremos analizando la participación en la función política local, luego veremos la participación funcional y por último algunos ejemplos de la participación orgánica. Estos preceptos se encuentran a lo largo de la Ley de Bases, algunos en articulado independiente, otros forman parte del artículo 18 que plasma un gran número de derechos del ciudadano. En la enumeración de la Ley de Bases no aparece un listado de derechos de participación ciudadana, pero si se agrupan a lo largo del texto normativo. Tanto la propia ley como los reglamentos de desarrollo amplían esta lista.

Participación en la función política local: referéndum o consulta

El artículo 18.1.a) reconoce la participación política indirecta a través de las elecciones, máxima forma de Democracia Representativa en el ámbito local. El derecho permite el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Pero nos referiremos aquí a la consulta popular que es una forma de participación en la función política local que se puede ejercitar mediante la figura del referéndum local o consulta popular que se plasma en los artículos 18.1.f) y 71 de la Ley de Bases.

La Constitución española consagra el referéndum como expresión de tal participación ciudadana, como ya vimos en el estudio de esta norma, y dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en su art. 149.1.32^a.

El artículo 18.1.f) reconoce, entre los derechos de los ciudadanos, el de «pedir la consulta popular en los términos establecidos por la ley». Todavía no existe, como hemos dicho, una norma que regule este derecho. Por lo cual deberá deducirse su contenido de lo que esta misma ley establece. De este primer artículo se puede extraer que no sólo tendrá la iniciativa para realizar el referéndum el propio Ayuntamiento de oficio, sino que los ciudadanos también pueden solicitar su celebración.

El artículo 71 de la lbrl, es la norma que regula el derecho. De ella se desprenden los aspectos fundamentales para la puesta en práctica de la figura:

«De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.»

El objeto de la consulta debe tratarse de temas que sean competencia municipal, no delegada de otros niveles superiores y de especial trascendencia para los vecinos.

Por otro lado se excluyen las materias relativas a la Hacienda Municipal, esto es, tanto la aprobación de Ordenanzas fiscales como del Presupuesto Municipal o la de cuestiones que sean contrarias a derecho o vulneren los derechos fundamentales. Esta exclusión no supone la imposibilidad de tratar en referéndum o consulta popular cuestiones que impliquen un cambio en los presupuestos (lo cual será frecuente en muchos casos) (RIVERO YSERN: 1997, 92).

En cuanto a la necesidad de que la consulta sea sobre temas de especial trascendencia para los vecinos debe afirmarse que debe tratarse de cuestiones objetivas y no políticas ya que éste último control se realiza mediante el acuerdo del Pleno para solicitar la autorización al Gobierno para celebrar la consulta. Por tanto, atendiendo a esas cuestiones objetivas la consulta sólo se podrá denegar cuando sea claramente carentes de interés o sobre cuestiones normales o habituales de la vida ciudadana y que por tanto sean contrarias al principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución.

El resultado de la consulta no obliga a los gobiernos locales pero supone un pulso político ya que hacer caso omiso a una manifestación masiva contraria a una medida política podría ser una contraproducente propaganda electoral. Tal vez por este motivo sean raramente utilizadas, así como por resultar económicamente costosas.

Encuestas

Las nuevas tecnologías hacen posible analizar estados de opinión de la ciudadanía sobre ciertos aspectos ya sean generales o bien concretos de la actuación municipal. Puede decirse que es una forma barata de realizar consultas. Además se pueden realizar de diferentes formas: SMS, desde una página Web institucional a la que se acceda con datos personales con posibilidad de una única participación, consultando en las juntas de distrito o en consejos. En materia urbanística se puede utilizar para ofrecer varias opciones a la celebración de un proyecto, también en materia de actividades culturales, de prestación de un servicio o en materia de contratos públicos. El problema fundamental que presentan estas medias es la fiabilidad del resultado. Éste no se debe equiparar al de una consulta, que está llena de garantías (SÁNCHEZ MORÓN:1992, 319). Por ello el re-

sultado de las encuestas o sondeos de opinión no debe ser la motivación o único fundamento de la decisión que tome el gobierno local.

Iniciativa pública local

La Iniciativa popular es una forma de participación directa que ha sido infravalorada en la práctica participativa de estos primeros años de democracia pese a la exigencia que existía sobre las administraciones a tenor del artículo 9.2 de la Constitución y que les exige el una implicación directa en el desarrollo de la participación ciudadana y, por ende, en la utilización de los mecanismos normativos creados al efecto no sólo por la Constitución, sino también por el resto del ordenamiento jurídico. La figura de la iniciativa es, por tanto, un derecho reconocido legalmente y no sólo un mero instrumento para que los ciudadanos se involucren en las decisiones que toma la administración dependiendo de que los representantes estimen conveniente utilizarlo o no. La figura de la iniciativa es pues una forma de participación directa en la función política y que en nuestra Constitución se establece en el artículo 87.3 y que fue desarrollada por la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo.

El artículo 18.1.h) de la LBRL reconoce, entre los derechos de los ciudadanos, el de «ejercer la iniciativa popular en los términos establecidos por el artículo 70 bis». De este artículo, que fue reformado por la Ley 57/2003 de medidas para la Modernización del gobierno local, se desprenden los aspectos fundamentales para la puesta en práctica de la figura:

La iniciativa legislativa es una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una materia concreta o su inquietud ante un tema que no ha sido tratado previamente por las cámaras o por el municipio; pero esta figura de participación también es una forma de apostar por el gobierno abierto. La elaboración de leyes en materia de iniciativa popular que permita la participación en el municipio supondrá un fomento participativo en un ámbito en el que antes no se había establecido esta forma de participación y que estaba reservada solamente para el ámbito estatal y autonómico, pero no para el reglamentario municipal.

Debemos recordar que, hasta este momento, la participación en la elaboración de normas en el ámbito del municipio se permitía gracias al propio procedimiento articulado para la actuación reglamentaria y que admitía la participación en varias fases como la información pública, la de información a los afectados de forma directa por la norma o, en algunos casos, la intervención en la propia elaboración de texto que luego debería seguir el procedimiento de aprobación reglamentaria. La participación ha sido reclamada de manera excepcional en materia urbanística en la que se requiere a los poderes públicos no sólo para permitir la intervención sino también para crear un debate en torno al modelo deseado de ciudad, como es el caso de la aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana. La Iniciativa popular da un paso más en esta participa-

ción ya que permite que sean los ciudadanos los que propongan el propio texto que debe ser aprobado. Las nuevas tecnologías permiten que la recogida de firmas sea mucho más sencilla así como la redacción de la norma de manera participada.

Las Juntas Municipales de Distrito

Reguladas en el artículo 128 y 129 del ROF, las Juntas Municipales de Distrito —siguiendo a MERCADAL VIDAL— son órganos territoriales de gestión desconcentrada, orientados a mejorar la gestión municipal y a facilitar la participación ciudadana. Su composición, organización y esfera territorial se establecerá en un reglamento que se entenderá como parte del Reglamento Orgánico (MERCADAL VIDAL: 1988, 939). Forman parte de las formas de participación orgánica.

Tienen su razón de ser en municipios de gran número de habitantes ya que su labor es la de desconcentrar territorialmente las competencias del Ayuntamiento. Esto pudiera producir que, en la práctica, la participación real sea mayor o en municipios muy pequeños o en las grandes ciudades que en las intermedias, que, por lo general, descuidan este tipo de figuras.

A diferencia de los Consejos Sectoriales, las Juntas Municipales de Distrito tienen competencias delegadas de los ayuntamientos para la gestión de determinadas materias. En algunos casos cuentan también con una dotación económica para hacer efectivas dichas actuaciones. Esta debe ser la causa de que la mayor parte de las veces la composición mixta de las juntas tenga más representantes del Ayuntamiento que de los ciudadanos y de sus asociaciones. Esto demuestra una vez más el miedo de los que promulgan las normas en dejar la toma de decisiones en manos de los ciudadanos. Esta situación debería superarse y dejar que tanto la clase política como los ciudadanos actuasen en condiciones de igualdad en unos órganos creados, no olvidemos, para facilitar la participación vecinal en los asuntos municipales. Si bien es importante destacar que en ocasiones se ha dejado utilizar esa dotación económica a los ciudadanos, que han decidido a qué dedicar el gasto y controlar el proceso: presupuesto participativo.

Consejos Sectoriales

Se regulan en los artículos 130 y 131 del ROF. Son órganos de canalización de la participación ciudadana en los asuntos locales y su creación se atribuye al pleno, también son una forma de participación orgánica. Sus funciones son únicamente consultivas, de informar y proponer medidas con relación a la actividad que corresponda al consejo. Por tanto las funciones son dobles: responder lo que estimen conveniente en relación a las propuestas o iniciativas que se le remitan desde el Ayuntamiento. Hacer propuestas en el ámbito material que se les ha asignado. A diferencia de las anteriores no cuentan con potestades suficientes para emitir actos administrativos.

Por sus funciones podemos decir que son éstos órganos que fomentan la información o, incluso, la comunicación administrativa ya que producen relaciones circulares de información: de la administración local a los ciudadanos afectados y de éstos a la administración, mediante la respuesta a las consultas que se le realicen.

La composición de las juntas es también mixta. Esto sorprende cuando lo que los Consejos pretenden es captar información sobre determinadas cuestiones en ciertos sectores del municipio. Veríamos más razonable la existencia de una persona designada por el Ayuntamiento que asistiera a las reuniones y actuase en calidad de informador. Dicha persona podría ser, incluso, nombrada por el propio alcalde entre ciudadanos que vivan en el ámbito territorial. En su asistencia a las reuniones no tendría voto de calidad, y las decisiones se tomarían, efectivamente, por los representantes de las organizaciones de la zona, pero no por los propios miembros del Ayuntamiento. J. L. RIVERO ha alertado sobre los efectos que produce la asistencia a los Consejos de representantes de la propia administración afirmando que «si la función de estos Consejos es conocer el parecer de un grupo cualificado de agentes sociales, esta función se desvirtúa cuando en la emisión de ese parecer participan también, con mayor o menor peso numérico, representantes de la propia Administración» (RIVERO YSERN: 1997, 140).

En cuanto al funcionamiento la norma también silencia su regulación, lo cual plantea los mismos problemas que se comentaban anteriormente incluso hay reglamentos de participación ciudadana que fusionan las Juntas Municipales de Distrito bajo y a los Consejos Sectoriales bajo la categoría denominada Consejos de participación. En ellos las funciones se equiparan y las Juntas adquieren el nombre de Consejo de Distrito cuya actividad no se diferencia de la de los Consejos Sectoriales pues se les adjudica también funciones de elaboración de propuestas.

Los Consejos Sectoriales, como su nombre indica, realizan sus funciones atendiendo a determinadas materias de interés. Sin carácter exhaustivo, claro está, enumeraremos las más frecuentes clases de Consejos que aparecen en los reglamentos de participación ciudadana: Deportes; del Libro y bibliotecas; Escolar; de Fomento; de Jubilados y Pensionistas; de Seguridad Ciudadana (seguridad y protección civil); de la Mujer; de Medio Ambiente; de Trabajo Comercio y Consumo; Cultura; Juventud; Infancia; Urbanismo, vivienda y obras públicas; Social (sanidad y asistencia social); Medios de comunicación.

5 CONCLUSIONES

El carácter bifronte de la administración local obligará a cambiar la forma de tomar decisiones, la legislación administrativa va cambiando para incorporar esa nueva mentalidad en la forma de gobernar en la Administración Local. Este cambio de mentalidad que afecta a ciudadanos, administraciones y políticos son las consecuencias de unos años

en los que tal vez hayan escaseado los mecanismos de control. Se deberá tender a modernizar la administración, hacerla más ágil y asequible para todos. Se deben utilizar las nuevas tecnologías para ayudar a que la administración sea más eficiente, más transparente y con más espacio para la participación y deberá gobernarse de una forma más transparente. El Gobierno abierto debe ser una realidad.

Por eso es importante que, muchos de esos cambios que afectan a servicios que prestan los municipios, al medio ambiente, al urbanismo o al consumo, con técnicas de buena administración y siendo transparentes y fomentando la participación, sean realizados desde el sosiego, cuidando la técnica legislativa, integrando las exigencias de las normas y también de los acuerdos que el Estado español ha firmado, como en el caso del Gobierno Abierto. Estamos en una etapa de cambios que no debe caer en errores anteriores, que propone un cambio de mentalidad que implica una labor jurídica meditada, una labor cuidada de los representantes municipales para integrar a la ciudadanía que, cada vez más aprisa va saliendo de la idiocia.

6 BIBLIOGRAFÍA

DEL RÍO FERNÁNDEZ; A. L. y BORRAZ PERALES, S.: «La implantación de las oficinas de atención al ciudadano en el sector público local», *Análisis Local*, N° 43, 2002, p. 61 a 70.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La participación del administrado en las funciones administrativas», en *Homenaje a Segismundo Royo-Villanova*, ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1977, p.305. MUÑOZ MACHADO, S.: «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», *RAP*, núm. 84, 1977, p. 532.

MCDERMOTT, p. «Building Open Fovernment», *Fovernment Information Quarterly*, No 27 pp. 401.

MERCADAL VIDAL, F.: «Organización Municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Director: MUÑOZ MACHADO, S., ed. Civitas, Madrid, 1988, p.939.

OVEJERO, F.: «La política de la desconfianza» *Agenda*, núm 2, 1999.

RIVERO YSERN, J. L.: *Manual de Derecho Local*, ed. Civitas, Madrid, 1997, p. 92.

RUBIO CARRACEDO, J.: «¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?», *Claves de Razón Práctica*, núm. 105, Madrid, 2000, p. 80.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, ed. C.E.C., Madrid, 1980. .: «El sistema plítico local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana», Informe sobre el Gobierno local, MAP, Madrid, 1992.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z: Estudio práctico de las Asociaciones, democracia directa y otras formas de participación ciudadana, Lex Nova, 2004.

SCHMITTER, P.: «The irony of modern democracy and the viability of efforts to reform its practice», Coord. COHEN, J. y ROGERS, J. *Associations and democracy*, Londres, 1995, p. 167 a 183. COHEN, J. y ARTO, A.: *Civil society and political theory*, ed. The MIT Press, Londres, 1992.

TOCQUEVILLE, A.: La Democracia en América, Alianza, Madrid, 1999, T. II, 42.

VILLAREJO GALENDE, H.: «La simplificación administrativa en la directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la administración electrónica española y el desafío que plantea su trasposición», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº14-1er semestre 2008.

VVAA: Experiencias de éxito en e-Administración de las Entidades Locales. FEMP, Madrid 2011, p. 4.



III COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS



**EDUARDO CHURIAQUE
SÁNCHEZ**

Licenciado en Derecho.
Técnico de Gestión
de la Administración
Civil del Estado.

ANÁLISIS DE LA OBRA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO PROFUNDIZACIÓN EN LA DEMOCRACIA, DE ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ

Recuerdo la época en la que me encontraba inmerso de lleno en el turbulento mundo de las oposiciones. No era hace tanto ni mucho menos, aunque en principio y debido a mi formación jurídica, pensaba que los términos que iba a encontrar en el temario eran de sobra conocidos. Sin embargo, y debido al contacto innegociable que hay que tener con la actualidad política y jurídica si uno no desea quedarse desactualizado en tan ardua tarea, comencé a encontrar una serie de expresiones novedosas (participación democrática, gobernanza¹, administración electrónica, *e-democracy*, etc.) que empezaban a cuajar entre publicaciones diversas, textos legales y por supuesto doctrina de diferente naturaleza. Expresiones que irrumpían con fuerza, que tenían en la mayoría de los casos su reflejo en el derecho positivo implantado en nuestra legislación (teniendo como referente el artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978) y que iban a sonar con más intensidad conforme pasara el tiempo y se asentarán en el día a día.

¹ Durante esta recensión aludiré en distintas ocasiones al derecho de la Unión Europea (el término comunitario, como se sabe, cayó en desuso tras el Tratado de Lisboa). Uno de las principales creaciones del acervo europeo jurídico es sin duda la *gobernanza*, cuya importancia veremos y que se plasmó en el Libro Blanco de la Gobernanza de julio de 2001 que publicó la Comisión Europea.

Es en este contexto donde seguimos encontrando acciones relacionadas con la democracia participativa², expresión que aunque sea redundante, parte de dos palabras con su propia idiosincrasia: democracia y participación. Mucho se podría hablar de algo a la vez tan aparentemente sencillo y tan complejo en realidad como preguntar ¿Qué es la democracia? Desde un punto de vista más o menos coloquial, parece remitirnos a un sistema político de mayorías por el cual somos citados a las urnas cada cierto tiempo. Estas llamadas a los sufragios son realización en cierto modo de los momentos políticos de cada época, y disfrutaban de un importante seguimiento en los medios de comunicación incluso a nivel internacional, como vimos en las elecciones estadounidenses de 2008 (cuando venció Barack Obama) o en las más recientes legislativas francesas de mayo de 2012, con cambio de rumbo en el Palacio del Elíseo merced a la victoria de François Hollande.

No es ni mucho menos objeto de esta disquisición sumergirme en las procelosas aguas de la Teoría del Derecho sino más bien buscar una descripción comprensible que ayude a introducirnos en el presente estudio del profesor Ramírez Nardiz. Así, siguiendo a Ronald Dworkin, podemos señalar a la democracia como «*el gobierno de la voluntad de la mayoría, es decir, el gobierno de acuerdo con la voluntad del número mayor de personas expresada en elecciones con sufragio universal*»³. A su vez, las primeras nociones que encontré de participación o participativo me llegaban por remisiones de derecho positivo, aunque solían ser textos que arrastraban más un halo de buenas intenciones que de realidad tangible. Como hemos visto, podemos encontrar en la propia Constitución Española de 1978 referencias claves en los inicios del articulado, pero últimamente, y debido a la batería de novedades legislativas que se están creando para intentar paliar los efectos de la crisis económica, también surgen a nivel nacional, autonómico y local normas de clara inclinación participativa⁴. Aún así, conviene ilustrar que una de las intenciones de la obra es precisamente saber diferenciar entre las variadas formas que encontramos en manifestaciones aparentemente interrelacionadas (algunas de hecho lo están) como son la democracia representativa (vértice real de nuestro sistema), la propia participación ciudadana o la democracia directa.

Sin duda, de entre las considerables virtudes del manual, está tanto el de presentar como eje básico de la presente investigación a la democracia participativa como una consecuencia de la democracia representativa (la primera complementa a ésta última, que es

2 A modo de ejemplo, el informe de la Comisión Europea de 20 de abril de 2011 al Parlamento, el Consejo, el Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones, referido al programa «Juventud en acción» marca el paso de hasta 301 proyectos de democracia participativa durante el período 2007-2009.

3 DWORKIN, R. «La democracia posible: principios para un nuevo debate político» Editorial Paidós, 2008, pág. 167.

4 Me refiero en especial al **Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**, aprobado en el Consejo de Ministros de 18 de mayo de 2012, y con una consulta electrónica abierta en <http://www.leydetransparencia.gob.es> que recibió 80.000 visitas y más de 3.600 aportaciones, «para que los ciudadanos pudiesen conocer de primera mano y participar en primera persona en la elaboración de esta Ley».

la matriz del término democrático), como el no menos importante de establecer un orden cronológico que sirva de punto de partida para el desarrollo ulterior de la materia objeto de análisis. Antecedentes históricos que se hacen necesarios para comprender como ha llegado hasta nuestros días el ingente desarrollo del sistema que etiquetamos actualmente como *democracia*, y que hunde sus raíces en las primeras fechas del conocimiento humano. Y al igual que cuando nos preguntábamos por una definición etimológica aproximada del término, seguramente la mayoría también nos inclinaríamos sobre el punto de partida al que habría que remontarse para establecer el inicio de la construcción de la democracia: la Grecia clásica. O si se prefiere concretar de un modo más preciso, el modelo ateniense en la época de Pericles.

Evidentemente, no hay que entender este acercamiento en términos de la democracia actual, sino contextualizado a lo que se ha denominado la *politeía*, más fundada en una dinámica de democracia directa entre unos pocos facilitada en gran medida por la propia existencia de la esclavitud, pero que sin duda fue una innovación fundamental⁵ en las relaciones políticas y que abrió el camino a conceptos de enorme calado como es la asamblea o *ecclesia*. Si bien también se podía valer de mayorías⁶, no hay que perder de vista que uno de los grandes hitos de nuestra democracia es el concepto de igualdad ante la ley, hecho éste que que precisamente en esos periodos ni se contemplaba.

El siguiente salto en posteriores siglos vendría de la mano de Roma y su civilización, que ciñéndonos al ámbito jurídico objeto del ensayo, nos ha otorgado como herencia toda la base de nuestra tradición jurídica. Y en el ámbito que nos ocupa, hay que señalar el reflejo que plantea el profesor Ramírez en esa evolución que procede de una democracia directa greco-ateniense y que se dirige hacia una afinidad por la *res pública* representativa. En ese sentido, en Roma se desarrolla la democracia desde dos esferas: los comicios y los plebiscitos, cuyo origen es la reivindicación de derechos de los plebeyos (o *plebe*) frente al patriciado, dando origen a figuras como los *plebiscita*, o resoluciones de aplicación a esos ciudadanos. En términos de democracia directa se siguen viendo puntos cruciales como el derecho de voto en asambleas populares, y una estructura política muy avanzada en esos siglos consistente en los comicios (que si se permite la comparación, correspondería al *legislativo*), los magistrados (*ejecutivo*) y el Senado (órgano máximo polí-

5 «El modelo de *politeia* aristotélico es el de una forma de gobierno mixta, de base democrática, atemperada con limitaciones que hagan imposible la disolución de la comunidad y perfectamente compatible con una organización censitaria del cuerpo de ciudadanos que regulaba las instituciones electorales, fiscales y militares [...] En todo caso, la doctrina del gobierno mixto preserva un mínimo esencial de participación ciudadana y, en ese sentido, se presenta como el fundamento histórico del Estado democrático» RIBAS ALBA, J. M. «Democracia en Roma. Introducción al derecho electoral romano» Editorial Comares, 2008, pág. 7-8.

6 Aristóteles, en su *Política*, describe la regla mayoritaria como un «instrumento, compatible con cualquier forma pura de gobierno, que otorga validez a la deliberación, en tanto intervienen en su adopción ciudadanos libres e iguales» REQUEJO, P. «Democracia parlamentaria y principio minoritario: la protección constitucional de las minorías parlamentarias», Ariel Derecho, 2000, pág. 11.

tico y decisorio)⁷. Una de las principales diferencias que se pueden observar por tanto es que el epicentro de la actividad en Grecia no era tanto el grupo, sino el individuo, al contrario que en Roma, donde la democracia así entendida versa sobre la figura del Senado y los magistrados, que básicamente eran los representantes de los ciudadanos.

Posteriormente, no queda más remedio que atender a la gran aportación del pensamiento cristiano. Hasta la fecha, tal y como hemos señalado sin desdeñar las aportaciones absolutamente destacadas en el hecho democrático, había una falta esencial de un elemento que es innegociable en la democracia participativa actual: la igualdad ante la ley. Este concepto igualitario aportado por el pensamiento cristiano en el seno de la época romana (que se vieron reflejadas en textos tan importantes como el Nuevo Testamento) *substrato fundamental del pensamiento político de los pensadores de los siglos XVII, XVIII y XIX*, como se hace constar en el libro. Lo cual ha provocado que no pocos autores a lo largo de la historia conciban evidentemente un origen teológico en las ideas políticas básicas de nuestra civilización. A partir de aquí, habría que hacer referencia de forma más o menos sistemática a todos aquellos precedentes históricos que llegados hasta el siglo pasado, han sido testigos presenciales de la evolución de los más variados perfiles democráticos, desde la «democracia directa medieval» que se observó en las ciudades-estado italianas, siguiendo por los inicios de la separación entre lo público y lo privado, así como a todas las aportaciones esenciales de autores a lo largo de la historia jurídico-filosófica.

Por destacar aunque sea de modo telegráfico algunas contribuciones que se desarrollan en profundidad en el estudio, podremos atisbar cuestiones como la separación tanto de lo político y lo religioso (Maquiavelo o Tomás Moro), la defensa de órganos assemblearios, aún a costa de la defensa del absolutismo (Hobbes), la racionalidad y la separación de poderes (Locke), la descentralización y la división de poderes en el marco del recién bautizado «*progreso*» (Montesquieu) o el no menos imprescindible comienzo del uso de las expresiones «*democracia representativa*» y participación directa (Marqués de Condorcet). Las conceptualizaciones generadas por estos autores estuvieron muy presentes sin duda en el germen de las revoluciones liberales del siglo XVIII (Francia y Estados Unidos) que dieron el gran salto que supone ostentar a la Nación como el titular de la soberanía en detrimento del Monarca absoluto, así como la delegación que aquella hace en las Asambleas, siendo el eje de las democracias representativas contemporáneas y desterrando en cierta manera las modalidades de democracia directa. Mención aparte merecen, y con todo el derecho del mundo, las experiencias que se observaban ya en Estados Unidos y Suiza. La práctica de la participación ciudadana en territorio norteamericano proviene de su propia esencia como Nación tras su

7 Entre las magistraturas patricias y plebeyas las primeras son realmente las magistraturas del *populus Romanus*, las cuales eran *maiores* o *minores*, donde «la distinción se realiza en función de la asamblea electiva [...] Y se diferencia en función del tipo de auspicios que entran en consideración según se trate de comicios por centurias o de comicios por tribus. Los *auspicia máxima* se atribuyen a los magistrados mayores – censores, cónsules y pretores - [...] Los *auspicia minora* corresponden a los magistrados elegidos en los comicios por tribus» RIBAS ALBA, J. M op. cit. Editorial Comares, 2008, págs. 88-89.

independencia de los británicos, existiendo ya constancia, sobre todo a nivel local, de esa interacción en figuras de asamblea municipal que eran el centro de la vida administrativa local. En territorio helvético, con tradiciones arraigadas en este sentido desde época medieval, destacan formas de asamblea municipal que se mantienen actualmente como el *Landsgemeinde*, una forma de gobierno directo compuesto por una asamblea de ciudadanos.

En gran medida, quién conjuga estos mimbres en el concepto moderno de democracia es Rousseau, considerado mayoritariamente padre de la democracia directa. Aunque rechazaba frontalmente la representación como forma de gobierno, no es menos cierto que el autor de *El contrato social* se apoyaba en la soberanía como ejercicio de la voluntad general, proyectada en la que era la verdadera democracia: la participación directa de los ciudadanos. Con el desarrollo de las sociedades industrializadas en los siglos XIX y XX, se certifica una evolución hacia el pensamiento participativo, producto en gran medida de las circunstancias sociales y políticas del momento. Es capital la aportación en la evolución de la deliberación doctrinal de estos siglos, conceptos como por ejemplo la libertad, igualdad y separación de poderes (Kant), la configuración de un Estado fuerte (Hegel) o la defensa de la libertad individual y la institución de la libertad local como base de la libertad política (Stuart Mill).

Todos ellos sirven de punto de referencia irrefutable para la historia jurídica, y de la participación en democracia en concreto, sirviéndose de ejemplo (ya entrados en el siglo XX) como legado de estas aportaciones la Constitución de la República de Weimar de 1919, donde se ven ya a las claras modalidades de democracia participativa que vemos hoy en día reflejados en las normas, como pueden ser la iniciativa legislativa popular o el refrendo.

Fruto de esta espléndida relación histórica que se condensa en el *corpus* de la obra, hay que volver sobre nuestros pasos para recabar las principales posturas que se pueden observar de entre las numerosas expresiones que han ido apareciendo, y que en este caso se exponen partiendo de la democracia directa, influencia directa que se remonta a la época ateniense y que defiende la ausencia de representantes⁸. Tomando como referencia a Kelsen⁹, se puede asegurar que aunque sólo sea por razones de practicidad, la de-

8 En relación a las críticas en este sentido, destacamos la de los pluralistas, que «rechazan la idea de la democracia directa, temiendo que ésta deje vía libre a las manipulaciones sin límites que las facciones ejercen sobre aquellos que ignoran las complicaciones que acompañan al proceso de toma de decisiones políticas complejas», así como la de las concepciones deliberativas, para las cuáles «la existencia de un reducido grupo de individuos que toma decisiones que afectan al grupo en su totalidad implica un hiato en el proceso de deliberación, el cuál tiene una influencia negativa sobre la confiabilidad de ese proceso» SANTIAGO NINO, C. «La constitución de la democracia deliberativa», Gedisa, 2003, págs. 204-205.

9 «Desde que en 1920 Hans Kelsen publicara De la esencia y valor de la democracia, se abre en el mundo científico-político un largo e intenso debate que intenta precisar lo que en realidad constituye un régimen democrático. La democracia, como principio inspirador de una organización política, conlleva inexcusablemente una serie de premisas básicas, como la proclamación de la soberanía popular, la aceptación del pluralismo político y social, la responsabilidad de los poderes públicos, y el reconocimiento de la participación de los ciudadanos en la *cosa pública*», CASTEL, S. en «Participación ciudadana para una administración deliberativa» VV.AA., Gobierno de Aragón, 2009, pág. 73.

mocracia directa sólo es aplicable en ámbitos muy reducidos, y de hecho, aunque haya ciertos sectores que alaben las virtudes o ventajas¹⁰ que en algún momento haya podido ofrecer la democracia directa, ésta es de escasa aplicación real. Además, tal y como se señala en el estudio, la democracia participativa requiere de la introducción de «elementos de participación popular», pero eso sí, en una democracia representativa.

Por tanto, para poder introducirnos en la democracia participativa, el autor escoge antes la vía de exponer el origen de ésta, que no es otra que la democracia representativa, o dicho de otro modo, la participación política a través de representantes¹¹. Quizá, uno de los mejores alegatos que se nos ofrecen es el de Bobbio, quién tajantemente marca que las deliberaciones deben ser tomadas por personas seleccionadas para tal fin, cerrando sin cortapisas cualquier duda al respecto, aunque también se hace hincapié en la paradoja que resulta en que, aunque sea indirectamente, algún poder fundamental del Estado (la doctrina piensa evidentemente en el poder judicial) no es por lo general fruto de una elección por parte de la ciudadanía. Es por ello que conviene enfatizar como piedra angular la idea de la *responsabilidad* como compañero de viaje de la democracia representativa. Es cierto que necesitamos de la democracia representativa¹², pero no es menos cierto que los representantes serán sometidos al sistema de control que posibilitan las elecciones. Así, desembocamos claramente en el actor principal de esta escenografía, que no es otro que el partido político, que si bien desde alguna postura benigna se ha ensalzado hasta el punto de señalar a la democracia representativa como *democracia de partidos*, no es menos cierto que las críticas sobre el riesgo de caer en una partitocracia (si no se ha caído ya) son cada vez más latentes.

Teniendo en mente este escenario, es innegable que los partidos políticos son la base sobre la que gira el sistema de democracia representativa¹³, sin olvidar que el pivote sobre el que debe girar la actuación pública es el ciudadano, al cual se debe, so pena de entrar en un escenario no deseado de crisis de la representación política.

10 «Los mecanismos de democracia directa han permitido algunas veces que los intereses menos representativos puedan presentar sus mensajes al público mientras aquellos individuos que no desean ser parte de grupos y formar coaliciones se vean imposibilitados de aprovechar los procesos de democracia directa» CRONIN, T.E., «Direct democracy: the politics of initiative, referendum and recall», Harvard University Press, 1989, págs. 126-127.

11 La participación directa se condiciona a «no perturbar en exceso el normal desenvolvimiento de los mecanismos representativos» AGUIAR DE LUQUE, L. «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español» VV.AA., CEPC, 2000, pág. 70.

12 «Algún grado de representación es necesario en la comunidad política dada la imposibilidad de la discusión cara a cara a nivel nacional, la complejidad de los asuntos políticos actuales y la necesidad de respetar la autonomía personal» SANTIAGO NINO, C. op. cit. Gedisa, 2003, pág. 205.

13 «Nuestros constituyentes, en su día, optaron clara y meridianamente por el modelo de democracia representativa con los partidos políticos como protagonistas casi exclusivos» RAMÍREZ, M. «Siete lecciones y una conclusión sobre la democracia establecida» Editorial Trotta, 2006, pág. 49.

La parte central del examen que se realiza en el ensayo está dedicada precisamente a explorar en algo más de profundidad la temática de la democracia participativa¹⁴, con un origen en principio planteado en los albores de la crisis del petróleo (década de los 70 en consecuencia) y con un gran impulso por parte de jurisprudencia alemana. Contra la primacía del tradicional modelo burocrático se tiende a una representatividad con una mayor participación política, aunque también con una crítica velada a la democracia liberal. O mejor, como se refleja por parte de Ramírez Nárdiz, las *características básicas que subyacen en la teoría de la democracia participativa son la participación directa de los ciudadanos en el gobierno, la deliberación en la formación de la opinión política y el intento de adaptar el modelo a las características de las sociedades complejas de las tres últimas décadas*.

Al calor del desarrollo de la democracia participativa, y tomando como base el refuerzo del espacio público por parte de la sociedad civil (Habermas), encontramos diferentes visiones y puntos de vista, no exenta de críticas (como la de Sartori, por encontrar la participación como genérica), pero que en general ofrecen aportaciones como la de albergar la democracia participativa como un proyecto social (Colombo Villarrasa) o como un proyecto claro de regeneración en los mecanismos democráticos (Conejero Paz), aunque existen otras contribuciones en las que podemos encontrar una postura claramente participativa¹⁵, así como términos novedosos que refuerzan esta idea desde los poderes públicos, como el de *ciudadanía activa*¹⁶ o la necesidad de reforzar un *diálogo social*¹⁷. Todo esto no es óbice para lógicamente llamar la atención sobre posibles debilidades que puedan surgir (incluso en la doctrina más favorable), en especial como señalábamos de refilón al hablar de los partidos políticos¹⁸, en el sentido del descrédito de las instituciones públicas, pero también surgen propuestas que demuestran las fortalezas que exhibe sin lugar a dudas las propuestas más participativas, en esencia, todas aquellas que han potenciado una fuerza a nivel local.

14 «Habida cuenta [...] el escaso peso específico que conservan los ciudadanos, se ha creído conveniente incentivar los mecanismos de democracia participativa, es decir, instrumentos mediante los que los propios ciudadanos pueden manifestar sus opiniones y adentrarse en el complejo mundo de los mecanismos de decisión política. Se trata, en definitiva, de que los ciudadanos no se expresen únicamente en períodos muy espaciados entre sí, sino que tengan un protagonismo activo en la adopción cotidiana de decisiones por parte de la correspondiente Administración» BARRAT I ESTEVE, J. y RENUÍ I VILAMALA, J.M^a. «Democracia electrónica y participación ciudadana: informe sociológico y jurídico de la Consulta Ciudadana» Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 2004, pág. 38.

15 «El principio del gobierno representativo se configura como uno de los pilares fundamentales sobre los que se asientan las democracias contemporáneas», si bien «las comunidades con auténtica vocación democrática deben institucionalizar oportunidades añadidas de participación de sus ciudadanos en los procedimientos de adopción de las decisiones públicas» CUESTA LÓPEZ, V. «Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional» Thomson Civitas, 2008, págs. 33-34.

16 Me hago eco aquí otra vez del empuje que ha tenido en Europa este ámbito. Así, la Resolución de 26 de noviembre de 2009 del Parlamento Europeo, proponiendo al Consejo el año 2011 como Año Europeo del Voluntariado estableció, en su 2ª enmienda, la «ciudadanía activa como un elemento clave» en el refuerzo de la cohesión y el desarrollo de la democracia. A su vez, la 5ª enmienda del mismo texto señala a la democracia participativa como uno de los principios fundadores de la Unión Europea.

17 Diálogo social, que la Resolución de 6 de mayo de 2009 del Parlamento Europeo, cita en el contexto de una Agenda Social donde se pide una democracia participativa más efectiva en el diseño de las políticas.

18 Que los partidos políticos pusieran énfasis en mostrar a la ciudadanía sus procedimientos democráticos internos, haría «evolucionar de una democracia representativa a una democracia participativa» GODAS, X., «Democràcia participativa a les organitzacions», Fundació Escolta Josep Carol, 2003, pág. 15.

Llegados a este punto habría que partir hacia una delimitación entre los conceptos nombrados (democracia representativa y democracia participativa) de otros que interactúan con ellos y que suenan similares, pero que responden a una morfología propia. Tal es el caso de la participación ciudadana, entendida ésta en su propia naturaleza con el concepto de intervención de los ciudadanos en la acción gubernamental. No es un ámbito ni mucho menos ajeno al derecho positivo, y es que a modo ejemplificativo, la totalidad de las Comunidades Autónomas a día de hoy recogen en su normativa facultades participativas, no sólo elevando el derecho de participación a nivel genérico¹⁹, sino también en sectores concretos como por ejemplo las organizaciones de consumidores y usuarios²⁰, los jóvenes²¹ o los extranjeros²², así como en el desarrollo de normativa específica en participación ciudadana²³. Si bien el profesor Ramírez Nárdiz delimita unos niveles de desarrollo de la participación de los ciudadanos de forma gradual, es interesante hacer hincapié en el dinamismo y los beneficios que se obtienen con las experiencias que se han establecido junto a los poderes públicos de modo especial en Europa, y donde España no es ni mucho menos actor secundario²⁴. Al encontrarnos en un terreno enormemente enérgico, no sólo hay que circunscribirlo o compartimentarlo al término ciudadano, sino involucrar a todos los agentes posibles de la sociedad civil²⁵.

Al indagar en esa búsqueda de participación no es menos cierto que tarde o temprano hay que detenerse en el impacto que la gobernanza (como señalábamos al comienzo) ha traído a la democracia participativa, entendiéndola como una modalidad de *gobierno en red o gobierno relacional*, algo que en principio podría llevarnos a confusión al entender ésta como una tarea sencilla, pero que recoge un *iter* complejo a la hora de llevarlo a la práctica debido a la heterogeneidad del proceso político. Si bien supone desprenderse de la tendencia burocrática de inspiración weberiana, la gobernanza se sostiene sobre la idea de la cooperación, con elementos decisivos como la interdependencia, pese a que determinadas posturas críticas quedan reflejadas por el riesgo latente que supondría debilitar

19 A modo de ejemplo, el art. 15 EABal (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del EABal).

20 Art. 123 b) del EACat (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio).

21 Art. 7.16 EAExtrem (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del EAExtrem).

22 Arts. 4.3 y 29 del EAAR (Ley Orgánica 5/2007, de 23 de abril, de reforma del EAAR).

23 En este sentido, véanse la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana en la Comunidad Valenciana; **Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana**; **Ley 4/2011**, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana; o el Proyecto de Ley foral de la transparencia y del gobierno abierto de Navarra. Asimismo, otras Comunidades Autónomas como Aragón o Extremadura han anunciado la aprobación de una Ley de Transparencia y Participación Ciudadana en esta legislatura.

24 Uno de los mejores ejemplos de esta colaboración ciudadana en la Administración es la institución del jurado (Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal de Jurado).

25 En este sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de mayo de 2010, en el marco de «Una nueva Agenda Digital para Europa: 2015.eu», explicita la búsqueda de apoyo de la cultura e industrias creativas, «la participación de los ciudadanos» así como de sectores influyentes, señalando en concreto a los medios de comunicación a los que eleva a «cuarto pilar» de la democracia.

al Estado en aras de una gobernanza y una democracia participativa más acentuada. Sí que es más actual en este sentido el papel de las nuevas tecnologías en la democracia participativa. Las TIC's (o tecnologías de la información y la comunicación) son un gran aliado para el ulterior desarrollo de experiencias de democracia participativa. La idea básica que nos ofrece el estudio sobre su repercusión aflora en el sentido de ser un instrumento altamente válido para facilitar la democracia participativa, aunque en sí misma las TIC's no son en ningún caso un instrumento de democracia participativa. Es importante señalar al respecto que la tecnología española ha estado también presente en diferentes proyectos que tomaban parte de las TIC's a la hora de participar en procesos democráticos²⁶.

A estos efectos, no cabe otra que comprobar qué instrumentos son analizados como los ejemplos perfectos de democracia participativa. Instrumentos, ya sean de alcance más global o más local, que se han estado bordeando pero a los que todavía no hemos llegado en profundidad. Comienza el autor por dos de las grandes bazas que se instalan en la historia de la participación popular: el refrendo y el plebiscito. Primos hermanos pero con sus características propias, en especial en cuanto a la materia sobre la que actúan, por cuanto sin entrar en el fondo del asunto, sí que sería procedente apuntar que mientras que ambos disciernen sobre consultas populares, uno trata el ámbito de los actos legislativos²⁷ (el refrendo), mientras que el otro recae sobre decisiones políticas (plebiscito), por lo que siguiendo al propio profesor Ramírez Nárdiz, éste último es más objeto de legitimación de la actuación del gobernante y de uso más particular en regímenes no precisamente de alta calidad democrática.

Diferente es el campo de acción de la iniciativa legislativa popular, ya que por lo pronto se encuentra ampliamente positivizado, no sólo en el texto constitucional de 1978 (artículo 87.3) y su norma de desarrollo (Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo), sino también en la práctica totalidad de la normativa autonómica²⁸. Me gustaría referirme aquí a la definición de Kelsen que se contiene en la propia obra, al señalar a la iniciativa legislativa popular como la acción en que «*un determinado mínimo de ciudadanos políticamente capaces pueden presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento*», lo que sin duda significa un *maximum* de entre las figuras que podemos encontrar en la democracia participativa, sin perjuicio de que parte de la doctrina la

²⁶ Aunque sea de modo escueto, habría que referirse a Indra (empresa integrante del Ibx35), líder mundial en el ámbito de las TIC's y en concreto del voto electrónico (o *e-voting*) en procesos electorales internacionales.

²⁷ No olvidemos que en 2006, la reforma del Estatuto de Cataluña, por mandato del art. 152.2 de la CE'78, utilizó el referéndum para aprobar el nuevo Estatuto catalán.

²⁸ Todas las Comunidades Autónomas, a excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, tienen previsto en sus Estatutos de Autonomía el mecanismo de la iniciativa legislativa popular.

encaje más en una modalidad de democracia semidirecta²⁹. Quizá la tercera gran modalidad que se ha analizado por la doctrina sea la revocación de mandato, sin duda una gran tentación en estos tiempos de aumento de descrédito en la clase política. Significaría el *poder del representado de remover al representante* (en palabras del propio Kelsen), aunque en esta forma de participación directa hay un bloqueo por cuanto en la práctica queda a la voluntad de los aparatos de los partidos políticos, los cuáles con frecuencia las utilizan para afrentar al adversario político.

Cerrando el abanico del análisis de los instrumentos de democracia participativa, se situarían para el autor otros de tendencia más global, como sería la apelación de sentencia (de tradición en Estados Unidos aunque inexistente en Europa), otros de alcance más acusadamente local como la asamblea abierta (que puede tener también riesgos que la socaven como un medio de driblar la propia legalidad institucional o actuar en paralelo a ella), y técnicas totalmente novedosas al menos en el panorama español, como sería el caso de los NIP (núcleos de intervención participativa, con bastante tradición en la cultura jurídica germana) o los presupuestos participativos (cuyo núcleo de decisión no es el gobierno correspondiente, sino éste junto a los representados). De entre éstos, y por su repercusión participativa y económica, sería interesante promover y fomentar éste último recurso, aunque puede defenderse que alguna legislación se ha hecho ya eco de su influencia³⁰.

Conviene discernir unos últimos comentarios, una vez presenciada una visión global del panorama de la democracia participativa que es desarrollada en el estudio que nos ocupa. Si bien el sistema sobre el que trabajamos y nos apoyamos es claramente una democracia representativa, ésta a su vez puede ser complementada por la democracia participativa, ya que pese a que *«nuestros sistemas políticos reposan en una concepción de la democracia básicamente representativa, es decir, se trata de modelos que, aunque reconociendo al pueblo como titular del poder soberano, otorgan un elevado protagonismo a las personas elegidas por los ciudadanos para regir los destinos de una comunidad»*³¹, aunque por supuesto, esta visión no quiere decir que

29 «La Constitución Española, en concordancia con su artículo 23.1, ha querido establecer, junto al referéndum, un mecanismo de democracia *semidirecta*, que sirva para la participación más inmediata del pueblo en la vida política», aunque se critica a su vez que se ha quedado en una «caricatura» por miedo a que ambos supusiesen «una rémora para la democracia representativa», SANTAOLALLA, F. «Derecho parlamentario español» Espasa Universidad, 1990, págs. 265-266.

30 Me refiero por ejemplo al art. 70.2.3º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio: «Los Ayuntamientos en la elaboración de sus presupuestos establecerán las medidas necesarias para dar participación a los ciudadanos y ciudadanas». A nivel autonómico, especial mención merece el artículo 6 de la **Ley 4/2011**, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, que ordena a la Administración de la Comunidad Autónoma promover «la confección de unos presupuestos participativos, es decir, la posibilidad de que la ciudadanía opine sobre el orden de prioridades en el capítulo de inversiones mediante mecanismos de democracia directa estructurados debidamente u otros procesos o instrumentos participativos. En este sentido y como mínimo, se dará publicidad vía electrónica del anteproyecto de inversiones del presupuesto, para que la ciudadanía pueda hacer efectiva esta participación directa en un plazo concreto».

31 BARRAT I ESTEVE, J. y RENIU I VILAMALA, J.Mª. *Op. cit.* Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 2004, pág. 38.

también haya hipotéticos riesgos en fórmulas participativas, en caso sobre todo de deriva a posturas populistas. La doctrina suele coincidir mayoritariamente en que no cambiando de modo general una aplicación práctica de la democracia directa en los sistemas políticos contemporáneos³², pueden existir diferentes formas de democracia participativa que involucren una madurez en las democracias representativas, aunque esto también implica como consecuencia lógica una mayor *educación democrática*³³ que dé el impulso definitivo a este proceso.

Por último, aunque no por ello menos importante, queda el poso que deja tras de sí este ensayo sobre una materia tan novedosa en nuestra joven democracia como es la democracia participativa. Para alcanzar el éxito en este desafío, intentar salvar los obstáculos que sin duda se nos presentan y conseguir así una gobernabilidad más participativa, esta obra nos ofrece a los lectores una visión enormemente didáctica y completa en todos sus antecedentes para afrontar un intenso debate que tiene como centro de gravedad a la ciudadanía. Un debate que tiene aún muchísimo recorrido y espacio en nuestro sistema democrático, y que puede sin duda ayudar a lograr unos efectos muy beneficiosos a la hora de conseguir un fortalecimiento de nuestra democracia actual.

32 «Es evidente que las instituciones de democracia directa [...] pueden dar como resultado la total ingobernabilidad del país» TORRES DEL MORAL, A. «Las instituciones de democracia directa en los ámbitos autonómico y local» integrado en «El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad» VVAA (vol. I), Editorial Colex-Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pág. 151.

33 «Quizás la conclusión más importante es que, entre aquellos instrumentos de que disponemos de información suficiente, parece que predominan los que sí que han conseguido hacer alguna contribución a una ciudadanía más implicada» SUBIRATS, J y VV.AA. «Experiencias de participació ciutadana en els municipis catalans», Generalitat de Catalunya-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2001, pág. 45.



Publicación de artículos

DELIBERACIÓN. REVISTA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA NORMAS BÁSICAS A SEGUIR PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

- 1 Los artículos han de ser inéditos. El comité editorial podrá entender oportuna la publicación de textos que hayan sido publicados en el extranjero.
- 2 Los artículos no excederán de 25 folios, incluidos cuadros y referencias bibliográficas. (Letra arial 12, el folio tendrá en torno a las 30 líneas por folio, 70 caracteres por línea y márgenes de 3 cm.). En cualquier caso no más de 55.000 caracteres.
- 3 Las citas de autores se incluirán en el texto señalando apellido del autor con mayúsculas, año, dos puntos y página del libro al que se haga referencia. Asimismo se han de incluir las fuentes de procedencia de los cuadros, gráficos, tablas y mapas que se incluyan adecuadamente numerados.
- 4 Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético. Solo se recogerán los autores expresamente citados en el texto. Si el autor del artículo lo considera oportuno podrá recoger bibliografía recomendada. No exceder de diez referencias bibliográficas. Se presentará en el formato siguiente:
 - a) Libros: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; año de publicación entre paréntesis seguido de dos puntos; título del libro subrayado o en cursiva; editorial; lugar de publicación.
 - b) Revistas: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; año de publicación entre paréntesis seguido de dos puntos; título del artículo entre comillas; título de la revista subrayado o en cursiva; número de la revista; intervalo de páginas que comprende dicho artículo; editorial; lugar de publicación.
 - c) Páginas web: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; fecha de consulta entre paréntesis; título del artículo o documento en cursiva o subrayado.
- 5 Los artículos irán precedidos de un breve resumen en español e inglés que no exceda de las 10 líneas. Se indicarán las «palabras claves», también en español e inglés (no más de 5 líneas) para facilitar la identificación informática. Se incluirá un breve currículum vitae del

autor o autores que no supere las 8 líneas. En él se incluirán: teléfono de contacto, dirección de correo electrónico y postal.

- 6 Los comentarios de libros tendrán una extensión máxima de 60 líneas (70 caracteres/línea), especificándose el autor, título, editorial, lugar, fecha de publicación de la obra e ISBN, así como apellidos, nombre y correo electrónico de quien realiza la reseña.
- 7 Las noticias se referirán a eventos relevantes para el ámbito de calidad democrática y deberán incluir una descripción de su importancia y trascendencia no superior a 2 folios de 30 líneas, 70 caracteres por línea.

Los artículos se enviarán a la dirección electrónica de la Dirección General de Participación Ciudadana: dgpc@aragon.es



Aragón Participa

<http://aragonparticipa.aragon.es>

DELIBERACIÓN



02