



# PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EXPERIENCIAS INSPIRADORAS EN ESPAÑA

---

CECILIA GÜEMES, JORGE RESINA  
Y CÉSAR CRUZ-RUBIO (EDS.)

---

GIGAPP  
|CENTRO DE|ESTUDIOS|POLÍTICOS Y|CONSTITUCIONALES|

CAPÍTULO 1  
LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN LA  
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO<sup>1</sup>

Rafael Rubio

Desde la creación de la *Open Government Partnership* (OGP) (Alianza para el Gobierno Abierto, en español), los países miembros se comprometen a través de sus planes de Gobierno Abierto con medidas concretas por periodos trianuales. Así ocurre con el III Plan de Acción de Gobierno Abierto presentado por España, en relación al eje de participación, tras dos primeros planes en los que la participación ocupaba un lugar secundario. En este caso el Plan considera preciso llevar a cabo una evaluación sobre las actuales formas de participación y su verdadera eficacia. La pregunta base es: en qué medida y con qué alcance la opinión de sus ciudadanos o de sus organizaciones representativas son tenidas en cuenta en las normas que les afectan, en el diseño y ejecución de políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos.

A tal fin, el Plan propone llevar a cabo un cuádruple diagnóstico en el ámbito de la AGE y de sus Organismos Públicos sobre la participación ciudadana en las siguientes esferas: a) órganos consultivos, b) trámite pre-normativo, c) planes y programas públicos d) páginas webs y mecanismos electrónicos de participación.

Como coordinador de este estudio, en el que han participado más de un centenar de expertos, representantes de la Administración y miembros de la sociedad civil, presentamos esta colección de experiencias que ayudan a comprender el fenómeno de la participación en todo su contexto. Para hacerlo, considero que puede resultar de interés empezar poniendo estas experiencias en su contexto sociopolítico y jurídico.

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido elaborado con el apoyo de los Proyectos I+D+I de Excelencia del MINECO, «El avance del Gobierno Abierto. Régimen jurídico constitucional de la implantación de políticas de transparencia, acceso a la información, datos abiertos, colaboración y participación especialmente a través de las TIC y del gobierno electrónico» DER2015-65810-P (2016-2018), e «Interacción entre representación y participación en la producción normativa» DER2015-68160-C3-3-P, así como del Grupo de Investigación UCM sobre participación, tecnología y democracia.

## I. PARTICIPACIÓN Y CRISIS INSTITUCIONAL

Llevamos ya un tiempo en el que en España, pero no solamente en España, la desafección política ha pasado del retirado mundo de los académicos al bullicioso mundo de los tertulianos, convertida en un lugar común. Medios de comunicación, a través de coberturas especiales; asociaciones de nuevo cuño, que abordan el problema desde distintas perspectivas; incluso los distintos gobiernos hacen votos perpetuos de luchar contra esta desconfianza ciudadana... mientras en la calle el descontento sigue extendiéndose, con la colaboración de las redes sociales.

Sin lugar a dudas es esta desafección la que ha provocado que se multipliquen formas de protesta, cobrando especial protagonismo distintos tipos de propuestas informales que, sin estar recogidas en el ordenamiento vigente, han alcanzado una enorme popularidad, gran impacto mediático y cierta incidencia política. Desde que el 15-M llamará a tomar las plazas, e instalarse en ellas (tomaplaza.net), han ido proliferando acciones como escraches, *flashmobs*, pintadas manuales o digitales y el renacer de la promoción masiva del envío de correos electrónicos personales, más o menos personalizados, a distintos cargos públicos o instituciones (www.hazteoir.org, www.change.org).

Nadie puede negar que esta explosión de iniciativas, a pesar de estar centradas en la protesta y desenvolverse en el ámbito de lo informal, es una vía más, quizás la más notoria, de participación política; pero mucho nos tememos que este impulso, que algunos han calificado de «renacer ciudadano», pueda quedarse en un estado de ánimo, y como tal transitorio. Para avanzar en la regeneración política sin dar la espalda a las instituciones cualquier sociedad necesita vías formales de participación, las únicas ante las que el Estado, no sólo la política, podrá dar respuesta reglada y, desde esa perspectiva, las únicas que pueden garantizar una reforma, profunda pero reforma al fin y al cabo, de nuestro sistema democrático.

Estas vías formales no es necesario inventarlas de cero. Aunque la democracia representativa es constantemente cuestionada porque los ciudadanos no se sienten representados, existen en el ordenamiento español algunas vías de participación ciudadana. Vías que permiten una mayor interacción por parte de los ciudadanos con los representantes electos y que muchas veces son ignoradas. De ahí la necesidad de analizar a fondo los mecanismos de participación existentes en la sociedad para tratar de detectar sus posibilidades e insuficiencias y plantear mejoras y alternativas para reforzar estas vías de consolidación democrática.

## 2. GOBIERNO ABIERTO: DE LA SOLUCIÓN PARAGUAS A LAS PROPUESTAS CONCRETAS

En este clima de protestas y reivindicaciones de reforma institucional se ha desatado un temporal de recetas de regeneración democrática desde foros heterogéneos. A

pesar de la diversidad de sus propuestas todas parecen haber encontrado un título, una etiqueta, un *hashtag*, a modo de paraguas que cobijaría a un buen número de ellas: el «Gobierno Abierto».

El término se ha ido extendiendo tanto en la literatura como en las instituciones. España forma parte desde hace ocho años de la Alianza de Gobierno Abierto y cada vez son más las exigencias en este campo que adquieren rango legal.

El término de Gobierno Abierto no es la primera vez que se usa, su origen se remonta a la década de los setenta, y ha recibido una excelente acogida en foros académicos e institucionales, corriendo el riesgo de morir de éxito. Por lo general el uso de este término se mueve todavía en un estado abstracto y poco determinado, especialmente desde una perspectiva jurídica. De ahí la necesidad de pasar del estado gaseoso del Gobierno Abierto al estado sólido, o al menos al líquido. Si consideramos el «Gobierno Abierto» como un camino hacia la regeneración democrática es necesario tomárselo en serio y distinguir de manera clara entre estados de ánimo, declaraciones de intenciones, principios, derechos e instituciones<sup>2</sup>.

El concepto de gobierno abierto, al que se han referido con claridad otros autores<sup>3</sup>, se refiere «a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: 1) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); 2) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) y 3) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público» (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012:41).

Una de las grandes diferencias entre «Gobierno Abierto» y administración electrónica, en la que muchos ven su predecesor más inmediato, es el carácter «político» del primero cuyo concepto abarca no sólo la labor de la administración, sino el trabajo del gobierno y el parlamento. De ahí la necesidad de las normas; cuando hablamos de política la institucionalización es la única respuesta posible para dejar de depender del impulso de los «hombres buenos» e incorporar los principios y derechos en el ordena-

<sup>2</sup> Ramírez-Alujas (2011;100) subraya cuatro elementos básicos: 1. El gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria; 2. El gobierno transparente que rinde cuentas; 3. El gobierno participativo y promotor de civismo y 4. El gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

<sup>3</sup> Calderón, César y Sebastián Lorenzo (coords.). *Open Government: Gobierno abierto*. Algón Editores, Jaén, 2010. Lathrop, Daniel y Laurel R.T. Ruma (eds.) *Open Government. Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*. O'Reilly media, 2010. Obama, Barack (2009). «Memorandum on transparency and open Government» (ogd), executive office of the President of United States of America, Washington, dc [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf) y más recientemente Campos Domínguez, Eva y Corojan, Ana (2012): «Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas», en Hofmann, Andrés, Ramírez-Alujas, Álvaro, y Bojórquez Pereznieto, José António (coords.) (2012), pp. 119-136.

miento jurídico. En ese sentido, quiero robar unas palabras a Lorenzo Cotino cuando reivindica la necesidad de «la —buena— acción del Derecho para *fixar, limpiar y dar esplendor* al Gobierno Abierto. Es necesario asumir compromisos normativos que obliguen a los poderes públicos y fijen y organicen los cambios» (Cotino, 2013).

La historia reciente del Gobierno Abierto ha estado protagonizada por la sociedad civil que, a través de iniciativas ciudadanas o informes independientes, ha ido impulsando su desarrollo, pero fue en el año 2009 cuando el Gobierno Abierto adquirió carta de naturaleza en las instituciones. Tras una campaña electoral en la que el uso de las nuevas tecnologías se convirtió en un elemento clave para garantizar su elección, el entonces Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, comenzaba su labor aprobando una directiva del Gobierno Abierto (*Open Government Directive*). En la misma establecía su compromiso para restaurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación ciudadana y colaboración. Una apertura que, en sus palabras, fortalecería la democracia y mejoraría la eficacia de su gobierno.

El Gobierno Abierto tiene una base cultural, apostando por valores similares a los de la web 2.0, como la transparencia, apertura y colaboración, proponiendo al ciudadano como socio de gobierno, pero todavía estamos lejos de materializar esos valores en instituciones.

A pesar del éxito del término, el Gobierno Abierto es todavía un proyecto en construcción, al que todavía le falta impactar positivamente en la sociedad, y en el que tras la siembra de teorías y experimentos deberíamos empezar a cosechar resultados. De momento sólo se han puesto los cimientos del Gobierno Abierto: la transparencia, la colaboración y la participación y, sobre esos cimientos, se ha de construir un edificio democrático sano y efectivo. Todavía falta mucho por hacer. Mucho por avanzar en el Gobierno Abierto que precisa de una sociedad de la información desarrollada, un marco regulatorio adecuado, y un liderazgo político decidido, definido en un plan integral. Así lo señalaba hace ya unos años la recomendación e-democracia 2009 de la OCDE: «La incorporación de las TIC en los procesos democráticos por lo general requiere cambios estructurales y la reforma procesal» (punto 63), lo que hace que el derecho se convierta en un aliado imprescindible para lograrlo. De ahí la necesidad de pasar de la teoría a la práctica, de los valores a los hechos, asumir compromisos normativos que obliguen a los poderes públicos y vayan alterando su funcionamiento y su organización.

### 3. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO ABIERTO

En este contexto las leyes relacionadas con el Gobierno Abierto (transparencia, participación, o directamente Gobierno Abierto) se plantean como una oportunidad única para llevar a cabo esta labor de regeneración democrática, pero si nos fijamos en lo realizado hasta ahora quizás deberíamos cambiar algunas cosas. Si aceptamos como

válida la definición del Gobierno Abierto señalada anteriormente, tendremos que centrar nuestra atención en las herramientas jurídicas que dan respuesta a las solicitudes de transparencia, participación y colaboración de nuestro sistema jurídico, y a las normas que tratan de dar una respuesta en conjunto a todas ellas.

En el Gobierno Abierto pasar de las musas al teatro es pasar de los libros y las presentaciones a las instituciones. Y para lograrlo, además de un plan estratégico es necesario establecer un marco jurídico que incorpore los valores y los procedimientos propios del Gobierno Abierto al funcionamiento habitual de la administración, generando una serie de derechos y obligaciones tanto a los ciudadanos como a la misma administración. A la hora de afrontar la apertura de un gobierno, nos enfrentaremos a la famosa pregunta del huevo y la gallina. Son las normas las que crean la cultura jurídica o estas no son más que la juridificación de una serie de comportamientos ya existentes.

Podemos hablar del Gobierno Abierto en términos de políticas públicas que buscan implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública. Y no hay duda de que la elaboración de normas jurídicas se encuentra predeterminada por estas políticas públicas. Así, Virgilio Zapatero afirma que toda norma comienza a partir de una exigencia, o compromiso, de intervención para resolver un problema, creando, modificando o eliminando un estado de cosas, pero son los gobiernos los que ante estas necesidades lideran la acción política. Siendo en la práctica las leyes fruto de la actividad de la Administración, o de otros órganos constitucionales que promueven la acción normativa del Parlamento.

Este proceso se puede observar también en el Gobierno Abierto que, como señala Castel (2013), se ha tratado de desarrollar por dos vías, el modelo de experimentación y la vía normativa. El «modelo de experimentación» optaba por la aplicación progresiva de mecanismos de participación entendiendo que la puesta en marcha de estos procesos supondría un cambio de cultura. Últimamente podemos decir que se ha generalizado la estrategia normativa, que opta por la creación de normas jurídicas, principalmente leyes y reglamentos, que pretenden ir consolidando principios, organizaciones y procesos para el establecimiento del Gobierno Abierto.

La estrategia normativa sería parte de lo que Bobbio (2006) denomina técnicas de asentamiento, propias de un Estado que entiende el ordenamiento jurídico como ordenamiento con función promocional. Las leyes, específicas o generales, relacionadas con el Gobierno Abierto son la vía más eficaz para abrir la puerta a un cambio en las estructuras administrativas, en sus procesos, en sus herramientas, y lo que es aún más importante, en la mentalidad (cultura) de la Administración y la sociedad en su conjunto, que lleva tiempo demandando este tipo de comportamientos abiertos como forma de hacer política.

La ley sería sólo un escalón más en este proceso, tan necesario, de pasar de los valores a las realidades. Estamos ante una gran oportunidad de provocar un verdadero

cambio de mentalidad en la Administración y las instituciones hacia el Gobierno Abierto, una oportunidad de empezar a trabajar con indicadores reales, medibles y comprensibles, de empezar a abrir una puerta a la participación verdadera de la sociedad, incluso una buena oportunidad, para hacer del Gobierno Abierto una realidad transformadora que vaya mucho más allá del eslogan publicitario.

Cotino (2013) señala cómo puede afirmarse con carácter general que hay un principio jurídico-constitucional objetivo que impulsa a los poderes públicos a adoptar políticas en la dirección de la implantación del Gobierno Abierto. Y derecho como el derecho al sufragio activo y pasivo y el derecho de participación general (art. 23 CE), el derecho de petición (art. 29 CE), el libre acceso a la información (en su caso pública ex art. 20), el derecho a la buena administración (art. 47), el derecho de acceso a los registros o archivos o el derecho de audiencia previa a las decisiones (art. 105 CE), entre otros pueden dar cobertura a este principio objetivo.

Lo primero sería plantearse la necesidad de aprobar leyes de Gobierno Abierto, como han hecho ya distintas Comunidades Autónomas, cuyo contenido, al menos el conocido hasta ahora<sup>4</sup>, resulta bastante genérico. El desarrollo jurídico del Gobierno Abierto no pasa necesariamente por la aprobación de leyes *ad hoc*, de hecho, pensamos que es más eficaz la aprobación de leyes específicas sobre las distintas materias relacionadas que, aunque renuncien al «efecto llamada» que hoy provoca el Gobierno Abierto, ofrezcan mayor seguridad jurídica. Ese es el camino que, hasta la fecha, se ha mostrado más oportuno, con leyes elaboradas en torno a la información: (1) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; (2) La legislación sobre privacidad y protección de datos; (3) Las leyes sobre procedimientos administrativos; (4) La legislación sobre Defensores del Pueblo (Ombudsman); y (5) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores (Ramírez-Alujas).

Además, es importante no perder la realidad de vista y comprobar la eficacia y los efectos de estas normas. Sólo de esa manera podremos comprobar hasta qué punto estas normas van más allá de la mera declaración de intenciones, sin valor jurídico, aunque tengan forma de ley, o, cuando estas normas, estableciendo obligaciones jurídicas, no logran llegar de manera clara a la sociedad, convirtiéndose en instrumentos que no logran alcanzar los objetivos para los que fueron establecidos. Estamos asistiendo a una proliferación normativa sobre la materia pero un análisis más profundo de los textos normativos aprobados hasta la fecha y su puesta en práctica, pone de manifiesto la falta de mandatos concretos y efectivos y hace necesario su desarrollo para hacer posible su aplicación y, en el estado de rechazo de los ciudadanos hacia la política, no habría peor solución que generar esperanzas de regeneración democrática que luego no se vieran refrendadas por los resultados, sería como tratar de apagar un fuego con gasolina.

<sup>4</sup> Navarra y Extremadura ya han aprobado sus leyes, En Castilla y León se encuentra en tramitación.

#### 4. LA PARTICIPACIÓN EN EL GOBIERNO ABIERTO

Dentro de la institucionalización del Gobierno Abierto asistimos a la consolidación de la transparencia que adquiere rango jurídico en leyes nacionales y autonómicas. Mientras la participación sigue disfrutando de su «éxito» entre referencias normativas genéricas, y un poco grandilocuentes, con tremendos márgenes de indefinición, lo que posibilita su apelación casi sin compromiso a cualquier tipo de acción ejercida por los ciudadanos, organizados o no, en la toma de las decisiones políticas que les conciernen.

Esto coincide con «la emergencia de la participación en todas sus formas... el pluralismo de los valores, el ascenso de movimientos sociales como el ecologismo, una utilización más intensiva del territorio y la elevación del nivel de instrucción y cultura, es decir, de consciencia, ha acentuado la necesidad del público (habría que decir de los públicos) de estar presente en los asuntos, de ocuparse de sus asuntos. En contrapartida las asociaciones y las instituciones de todo orden han decidido, o han sido obligadas a tomar en consideración el ambiente social, económico y físico en sus procesos de toma de decisión» (Thiebaut, 1992).

La Asociación Internacional para la Participación Pública considera que ésta se basa en la creencia de que todos aquellos afectados por una decisión tienen el derecho de involucrarse en el proceso de toma de decisión y las autoridades deben facilitarlos. Esto incluye el compromiso de las autoridades a brindar información sobre los asuntos, abrir canales de participación, tener en cuenta la contribución de los participantes y comunicar como eso se traduce en la decisión (IAP, 2016). El intercambio sincero y honesto de puntos de vista es fundamental para que las autoridades aseguren las posiciones de la sociedad civil y las tomen en cuenta.

De ahí que las instituciones insistan en reiterar la importancia de garantizar y ensanchar las oportunidades de la participación individual, de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en general en el ejercicio de la autoridad pública como forma de fortalecer la confianza y la credibilidad en las instituciones democráticas (Guía para la Participación Cívica en la toma de Decisiones Públicas, Consejo de Europa, 2017).

En la práctica política, se plantean distintos modelos de articulación de los intereses.

Por un lado, la participación convencional y no convencional. Este criterio distingue las formas de participación política en función de si se ajustan o no a las normas sociales y a los valores dominantes de una sociedad. La participación política convencional es en principio legal y legítima, y en muchos casos como el voto, está promovida por instituciones y élites. La participación no convencional no utiliza los canales de participación institucionalizados, y en ocasiones es extralegal.

La distinción entre participación convencional y no convencional es históricamente relativa, es decir, lo que en un momento puede considerarse una forma de

participación no convencional (como acudir a una manifestación), en otro puede ajustarse perfectamente a las normas sociales dominantes. Por ello esta distinción ha sido criticada y algunos autores prefieren hablar de protesta política en lugar de participación no convencional. La protesta política consistiría en las acciones dirigidas a mostrar públicamente desacuerdo con una cierta situación o decisión política o relativa a la esfera pública.

El concepto de participación no convencional surge porque los primeros estudios sobre la participación se limitan exclusivamente a formas de participación política convencionales, es decir, dentro de las instituciones de la democracia representativa: votar, participar en campañas, actividades cooperativas de ámbito local, asociacionismo, afiliación partidista, contactos con políticos, etc. Pero a partir de los años sesenta se desarrollan y extienden nuevas formas de participación: boicots, objeción de conciencia e insumisión, ocupaciones de edificios, bloqueos del tráfico, firmas de peticiones, sentadas y manifestaciones, o incluso el ejercicio la violencia contra las personas y las cosas.

Dekker (1997) establece una clasificación en la que habla de dos formas de participación política, la primera, que tiene a Holanda como ejemplo, se caracteriza por altos niveles de participación organizada, bajos niveles de participación de protesta, y moderadas formas de protestas, con predominio de nuevos movimientos sociales.

El otro modelo, que ejemplificaría España, combina bajos niveles de participación organizada, con altos niveles de organizaciones de protesta y mil formas violentas de protesta, predominando la movilización alrededor de las instituciones tradicionales.

Otra clasificación habitual es la que distingue entre participación orgánica y funcional. En la primera resulta especialmente relevante centrarse en la creación, la composición, las funciones y el funcionamiento de los órganos de participación. Sobre la creación sería necesario establecer unos requisitos formales que permitan la creación de estructuras flexibles y dinámicas, sin privarlos de la relación con la administración de la que dependen para su eficacia. Sobre el funcionamiento la normativa deberá hacer efectiva la transparencia en su actividad, con la publicación ordenada de los existentes, junto a su organigrama y las funciones que desempeñan, también respecto a sus actividades, con especial atención a los acuerdos alcanzados. Para que la participación pueda responder a la lógica del refuerzo de la legitimación y a su eficacia es preciso también establecer una serie de elementos básicos en el procedimiento que afectan a la información a disposición de los participantes, los plazos, que permitan elaborar propuestas fundadas y articuladas...

En lo que se refiere a la participación funcional, y sin necesidad de reconocer su carácter vinculante, es preciso definir de manera clara los mecanismos de participación. La lista puede ser amplia: peticiones, Audiencias, Foros, Paneles ciudadanos, Jurados, Observatorios, Encuestas, participación en sede electrónica, sesiones de preguntas y respuestas, documentos de consulta... pero más importante aún será que se logre normativamente romper con el carácter unidireccional que acompaña frecuen-

temente a estos instrumentos y se trate de lograr una participación más directa, proactiva y deliberativa de los agentes implicados en las decisiones públicas. En este punto es quizás aún más necesario fijar el derecho de iniciativa y la forma de activación de estos mecanismos, sus procedimientos que deberán incluir las reglas que lo regirán, el número máximo de participantes, los mecanismos de selección de los participantes, los plazos de duración de cada fase, el papel de la Administración, su neutralidad, la obligación de informar suficientemente, tanto de los procedimientos en marcha, indicando su objeto y estado de tramitación, como de los elementos necesarios para que los ciudadanos puedan intervenir activamente y con conocimiento de causa, la obligatoriedad de tener en cuenta las aportaciones recibidas, motivando su posición con una respuesta razonada en un informe público...

Dentro de la participación también podemos distinguir, siguiendo a Anduiza y Bosch (2004), entre:

- Acciones dirigidas a influir en las actitudes de los políticos sobre decisiones que deberán tomar (desde el contacto personal con cargos públicos hasta la participación en distintos procesos participativos que éstos pueden poner en marcha a la hora de tomar una decisión).
- Acciones dirigidas a otros actores relevantes como empresas, corporaciones, organizaciones no gubernamentales (boicot a productos).
- Acciones de respuesta a decisiones ya tomadas (participación en actos de apoyo o protesta respecto a una acción o política).
- Participación en organizaciones, asociaciones o plataformas de naturaleza política, es decir, que buscan objetivos o bienes colectivos, o influir en la toma de decisiones (partidos, sindicatos, organizaciones ecologistas, organizaciones pacifistas, organizaciones pro derechos humanos, grupos de acción local y comunal, asociaciones profesionales, grupos feministas, asociaciones en defensa de los animales, etcétera)».

Por último, Vintró y Pérez Moneo (2017:44) se refieren a las tres dimensiones de la participación política: la deliberación, la toma de decisiones y la representación.

No es tarea fácil, y hacerlo de manera eficaz requiere hacerlo siguiendo un procedimiento, en el que los 8 principios que nos ofrece el Consejo Europeo (2017) pueden servirnos de orientación:

1. Respeto mutuo entre todos los actores sobre la base de interacciones honestas.
2. Respeto a la independencia de las ONG y sus opiniones, independientemente de que coincidan o no con las opiniones de las autoridades públicas.
3. Respeto de las posiciones de las autoridades públicas que son quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones.
4. Apertura, transparencia y rendición de cuentas.

5. Responsabilidad de escuchar e interactuar con todos los actores (*appropriate feedback*).
6. No discriminación e inclusión de todas las voces, incluyendo a los menos privilegiados.
7. Equidad de género y participación equilibrada de todos los grupos con particulares intereses y necesidades (jóvenes, mayores, personas con discapacidad y minorías).
8. Accesibilidad a partir del uso de un lenguaje claro y medios apropiados para garantizar la participación presencial y virtual.

En vista a lo comentado, la participación es, probablemente, el campo de desarrollo del Gobierno Abierto más necesitado de concreción. Esta puede ser definida como la intervención e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero a efectos normativos esta definición debe ajustarse todavía más, excluyendo otras vías de participación como la electoral o la adopción de decisiones de manera directa por los ciudadanos, que requeriría un marco constitucional distinto. De ahí que, en el marco de la democracia representativa habrá que centrarse en el ejercicio de la participación que permita la toma en consideración, por parte de los órganos representativos, de las aportaciones efectuadas por los agentes sociales. La regulación del fomento de la participación ciudadana requiere una técnica normativa caracterizada por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. No se nos oculta la dificultad de configurar obligaciones jurídicas en la arena de la participación lo que provocará que la regulación de ésta se centre más en la promoción que en su control, pero no se puede dejar a un lado la necesidad de que, dentro de la flexibilidad requerida por este tipo de prácticas, se proceda a una procedimentalización de la participación ciudadana. En la participación, con más motivo aún que en la transparencia, se corre el peligro de que la ley se convierta en una carta de principios y declaraciones vacías sin eficacia alguna, de ahí que su regulación deba dirigirse a la ordenación de canales con una concreción relativa que permita esa flexibilidad en su aplicación.

Antes de entrar en la materia, ofreceremos un breve relato del marco constitucional y jurídico que regula la participación en España.

## 5. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN EN ESPAÑA

Tras la Segunda Guerra Mundial, con la constitucionalización de los partidos políticos, los textos constitucionales sin dejar de reconocer a estos como sujetos principales de la participación, se preocupan de una forma u otra de regular el mundo organizacional y de legitimar sus formas de participación en defensa de sus intereses.

Nuestra Constitución acogerá esta tendencia y así proclama en su preámbulo una sociedad democrática avanzada que se va traduciendo en el desarrollo del texto en una

serie de normas que posibilitan a los ciudadanos una mayor intervención en la economía y la política de una sociedad.

La regulación de la participación política en España se desarrolla en el marco constitucional del derecho de participación política «en los asuntos públicos». Estamos ante la consecuencia lógica de la soberanía nacional que reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2, Constitución española) y como dice Juan A. Santamaría estamos no ante «un derecho o libertad pública más, sino ante la auténtica vertiente subjetivizada de toda la estructura democrática del Estado». Los titulares directos de este derecho son los ciudadanos, en un intento, como señala Óscar Alzaga, de «salir al paso de todo intento de retorno a fórmulas de “sufragio orgánico” y, en suma, a la doctrina fascista de la representación política como emanación espontánea».

Sobre el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha esforzado por, de un lado, establecer su relación con los mecanismos de democracia representativa<sup>5</sup> y, de otro, establecer los supuestos específicos en los que la participación se encuentra amparada bajo el artículo 23<sup>6</sup>. De esta manera, y como señala Martín Núñez (2013), «el propio Tribunal ha advertido que el derecho fundamental que ampara el artículo 23 de la Constitución Española no abarca el derecho de los ciudadanos a participar en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición (STC 51/1984, FJ 2) y que dicho precepto no se configura como un “[...] derecho general de participación” o, en otras palabras, una cláusula abierta —a integrar legislativamente y sin límites— que permitiera cualificar como derecho fundamental a cualesquiera previsiones participativas que puedan incorporarse al ordenamiento»<sup>7</sup>.

La Constitución también se refiere a la participación en su artículo 9.2: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Como se puede ver, la Constitución española establece la obligación de los poderes públicos de hacer que este derecho genérico, sea un derecho real, efectivo y material.

<sup>5</sup> En varias Sentencias el Tribunal Constitucional ha establecido esta relación: primero destacando cómo la Constitución «[...] diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 74/1994, de 14 de marzo, FJ 3). En segundo lugar, entendiendo los mecanismos de democracia directa «[...] no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). En tercer lugar, concluyendo que, «[...] sobre la base del art. 23.1, no todo derecho de participación ha de ser siempre un derecho fundamental» (ATC 942/1985, FJ 3, final).

<sup>6</sup> El Tribunal Constitucional identifica, a modo de *numerus clausus*, los referendums previstos en los artículos 92, 149.1.32, 151, 152, 167 y 168 de la CE, la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 de la CE) y el Concejo Abierto del artículo 140 de la CE para el ámbito local, como los únicos instrumentos a través de los cuales puede satisfacerse el derecho de participación directa que ampara el artículo 23.1 de la CE (STC 119/1995, de 22 de agosto, FJ 3).

<sup>7</sup> En la misma línea podemos destacar a Pérez Alberdi, M. R., (2013).

Es interesante recalcar cómo el artículo 9.2 no se limita exclusivamente al derecho de participación política, que consagrará en su artículo 23, sino que enuncia y establece la obligación de los poderes públicos de facilitar además la participación económica, cultural y social, lo que podríamos considerar un alarde, en la línea programática del Estado Social, al que resulta costoso encontrar correspondencia jurídica en la enumeración expresa de Derechos Fundamentales. Es dudoso entender que todas estas materias enumeradas se encuentren incluidas en el genérico concepto de «asuntos públicos» al que se refiere la Constitución, y parece claro, por tanto, que este concepto deberíamos limitarlo exclusivamente a la participación política.

Nuestra Constitución incluye también una mención específica a la participación política de un sector específico de la población como la juventud: «Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural» (art. 48)

Esta mención específica nos ayuda a completar los elementos configuradores del derecho a la participación, que deberá ser libre y eficaz (Sánchez de Diego, 1993). Además, y a efectos de la interpretación del concepto de participación, interesa destacar que aquí se habla de «participación en el desarrollo político» lo que supone un paso más en la delimitación del concepto que nos ocupa. Cuando algo se convierte en asunto público, se convierte en político, y así podríamos reducir el derecho de participación, a participación política. Frente a la opinión de Ramírez (1985) que considera que «la introducción del término desarrollo desvía en cierto sentido la fuerza del contenido de este artículo», en nuestra opinión este concepto viene más bien a reforzar, o a destacar la necesidad de la participación, en este caso de sectores como la juventud al que conviene dedicar especial atención.

La participación, además de libre y eficaz, se vincula también en la Constitución a la eficacia de las decisiones públicas (art. 103) que justificaría, entre otros motivos, esta profundización de la participación ciudadana, instando a los poderes públicos a abrir canales que permitan adecuar las políticas públicas a las demandas sociales, y otorga a los ciudadanos la posibilidad de proporcionar elementos de juicio suficientes para garantizar no sólo la legalidad, sino también el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas y revestirlas además de legitimidad democrática. En ese mismo sentido se manifiesta el artículo 105 a que garantiza la intervención en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, reconociendo el trámite de audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley.

En lo que se refiere a las figuras participativas la Constitución recoge el Referéndum y la Iniciativa Legislativa Popular como principales instituciones participativas, además del voto<sup>8</sup>. El primero se establece en el artículo 92 de nuestra Constitución,

<sup>8</sup> Para un desarrollo mayor de la Iniciativa Legislativa Popular, Vintró, J. y Bilbao, J. M. (2011), *Participación Ciudadana y procedimiento Legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Foro, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

con carácter consultivo y se ha utilizado sólo una vez, con motivo de la incorporación de España a la OTAN. Los artículos 167 y 168 recogen otro tipo de referéndum, esta vez obligatorio, para reformar la Constitución, y el título VIII (art. 151.2.3 y 5 y 152), que establece un Referéndum parcial para la aprobación de los Estatutos Especiales de las Comunidades Autónomas. La segunda es la iniciativa popular. Regulada en el artículo 87.3 de la Constitución que establece el *Iter legis*, con sus distintas fases: Al hablar de los que tienen capacidad para iniciar el procedimiento se habla del Gobierno, el Parlamento, las Asambleas de las Comunidades Autónomas y en último lugar la Iniciativa Popular. Al establecer las condiciones para poner en funcionamiento legislativo se habla de la necesidad de presentar un mínimo de 500.000 firmas y de la limitación de no poder promover Leyes Orgánicas, o de materias Tributarias, de Política Internacional, ni tampoco la Prerrogativa de gracia, ni las que afecten al 131 y 134.1 de la Constitución española.

Ambas instituciones, como señala De Vega (1985) «son consideradas con razón como las dos instituciones más expresivas del ejercicio de la democracia directa en el marco del Estado constitucional y representativo moderno. No obstante, conviene indicar que desempeñan papeles y cumplen objetivos radicalmente diferentes. Si el referéndum, en cuanto instrumento de control, tiene como finalidad evitar que las Asambleas representativas puedan hacerse portadoras de un falso poder constituyente, la iniciativa popular lo que procura, ante todo, es dinamizar la instancia legislativa, para impedir que el sistema constitucional quede secuestrado por ella. Si el referéndum actúa de freno a las pretensiones expansivas de las Asambleas, la iniciativa popular, por el contrario, aparece como acicate». La necesidad de estudiar, comprender y aplicar las figuras de democracia directa dentro del sistema representativo, como figuras que no pretenden suplantar los mecanismos de los poderes constituidos. Sólo desde ahí será posible la configuración de la participación como «una complementación del sistema de los *checks and balances*, de los frenos y contrapesos que más genuinamente define y caracterizan al Estado Constitucional».

En el texto constitucional encontramos otros artículos directamente relacionados con la participación. Así en lo que se refiere a los sujetos de la participación, el artículo 22 «reconoce el derecho de asociación», el 28 el derecho que todos tienen «a sindicarse libremente», el 36 los Colegios Profesionales, el 51.2 las organizaciones de consumidores, el 52 las «organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios». En lo que se refiere a modos de participación el artículo 28 reconoce «el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses», el 29 «el derecho de petición individual y colectiva», el 77 regula la recepción de estas peticiones individuales y colectivas por parte de las Cámaras, el 87 se refiere a la iniciativa legislativa popular, el 92 al Referéndum y el 105 que remite a la ley la regulación de «a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten».



No podemos dejar de reconocer las buenas intenciones de los constituyentes a la hora de apostar por la participación como forma de realización democrática. Es muy positivo considerar la apuesta constitucional por la democracia participativa, la llamada a la responsabilidad ciudadana frente a la apatía política pero no podemos dejar de señalar que nos encontramos ante un derecho indeterminado, uno de los derechos más necesitados de desarrollo legal, y más imposibilitados para su aplicación práctica; ya que salvo en el caso de la participación electoral, no es sencillo encontrar reconocimiento jurisprudencial de esta obligación de los poderes públicos (TC 18/1984, de 7 de febrero, recurso de amparo número 475/1982). Como dice Garrido Falla «estamos ante un precepto de carácter programático cuya operatividad práctica es muy escasa; porque la esencia de la norma jurídica no está tanto en fijar los objetivos que se pretenden alcanzar, cuanto en instrumentar los medios para conseguirlo».

#### 6. DE LA INFORMALIDAD A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

En vista a lo comentado, la participación es, probablemente, el campo de desarrollo del Gobierno Abierto más necesitado de concreción. Esta puede ser definida como la intervención e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero a efectos normativos esta definición debe ajustarse todavía más, excluyendo otras vías de participación como la electoral o la adopción de decisiones de manera directa por los ciudadanos, que requeriría un marco constitucional distinto. De ahí que, en el marco de la democracia representativa, habrá que centrarse en el ejercicio de la participación que permita la toma en consideración, por parte de los órganos representativos, de las aportaciones efectuadas por los agentes sociales. La regulación del fomento de la participación ciudadana requiere una técnica normativa caracterizada por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. No se nos oculta la dificultad de configurar obligaciones jurídicas en la arena de la participación lo que provocará que la regulación de ésta se centre más en la promoción que en su control, pero no se puede dejar a un lado la necesidad de que, dentro de la flexibilidad requerida por este tipo de prácticas, se proceda a una procedimentalización de la participación ciudadana. En la participación, con más motivo aún que en la transparencia, se corre el peligro de que la ley se convierta en una carta de principios y declaraciones vacías sin eficacia alguna, de ahí que su regulación deba dirigirse a la ordenación de canales con una concreción relativa que permita esa flexibilidad en su aplicación.

Según el TC, la participación política se define como un derecho de configuración legal de carácter no sustantivo, lo que «ha permitido una mayor libertad al legislador a la hora de definir el derecho» (Pérez Alberdi, 2013). Como señala Castellà el Tribunal asume el «precio de excluir dichas figuras participativas del contenido del derecho fundamental de participación política («en los asuntos públicos», art. 23.1 CE), de modo que su mayor o menor potenciación queda a la entera disposición de los legis-

ladores ordinarios, nacional o autonómicos. De esta manera la jurisprudencia del TC (SSTC 103/2008 y 31/2010) deja su concreción en manos de los legisladores, lo que permite, entre otras cosas, que la regulación nacional y autonómica nos regale una configuración diferente de figuras similares.

El espectro de la participación es amplio y va desde la tramitación de leyes y reglamentos a la elaboración de planes y programas de carácter general, en la elaboración de los presupuestos e incluso a la evaluación de las políticas públicas, incluidas las de participación de las que hablaremos más adelante. Todo puede ser susceptible de participación, pero para lograr que este principio no sea meramente programático habrá que delimitar qué decisiones pueden quedarse fuera, por razones técnicas o de oportunidad. O por el contrario establecer cuáles, por su carácter estratégico, no pueden dejarse fuera del debate público.

Desde la perspectiva apuntada, lo primero que nos llama la atención es el hecho que, desde la aprobación de las normas de desarrollo de la Constitución, estas figuras han sufrido escasas modificaciones, más allá de su propio desarrollo normativo. La iniciativa legislativa popular (art. 67.3 CE) se reguló por 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 y por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo. El referéndum se regula en la Ley Orgánica 2/1980 sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, y no ha sufrido modificación desde entonces.

Del primero podemos señalar cómo el referéndum en España resulta consultivo siempre, salvo en caso de Reforma Constitucional, lo que limita su función, su origen en la soberanía del pueblo, en su esencia. Por otro lado, la figura no contempla el referéndum con más fundamentación democrática, el derogativo de ley, recogido entre otras por la Constitución italiana, que se ha empleado en algunas ocasiones como el referéndum del aborto. Su fundamentación democrática se basa en que, en esta figura, el referéndum se convierte en instrumento no de gobierno sino de control, y se crean las figuras del referéndum creativo y el abrogativo, de los que sólo este segundo estaría suficientemente justificado.

Por su parte, del desarrollo legislativo de la Iniciativa Legislativa Popular podemos destacar cómo establece las formas de presentación: texto articulado, razones y miembros de la Comisión Promotora con sus datos y establece como causa de inadmisión que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente, que exista proyecto o proposición de ley e incluso que exista proposición no de ley sobre la materia. Solamente después de este procedimiento comienza la recogida de firmas.

Remitiéndonos a Castellà (2013) para la exposición en profundidad de la normativa vigente podemos señalar dos elementos comunes. Lo primero sería la homogeneidad inicial de las normas que regulan el ejercicio del derecho de participación política entre todas las Comunidades Autónomas. Aunque algunos atribuyen esta homogeneidad al artículo 149.1.1 que reserva al Estado la competencia exclusiva en la fijación de

las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales, y de la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales, la ola de reformas estatutarias iniciada en 2006 ha supuesto un cambio en esta situación homogénea a través de la configuración de una suerte de derecho de participación autonómico, que asume una serie de derechos concretos «como el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas; a participar en el proceso de elaboración de las leyes; o a dirigir peticiones y plantear quejas a las instituciones; o incluso a promover la convocatoria de consultas populares», y que ha sido desarrollado a través de normas autonómicas sobre participación en general o sobre participación en el Parlamento (Pérez Alberdi, 2008 y Cotino, 2013).

Lo segundo a destacar es cómo estas figuras actúan en el ámbito de las instituciones de autogobierno (STC 247/2007), y que aunque por lo general «abundan en fórmulas genéricas y desdibujan toda condición de derechos subjetivos» (Cotino, 2013:64), nos resultan de especial interés a la hora de evaluar sus efectos directos sobre la participación política de la sociedad, a modo de «laboratorios de democracia».

En este sentido, el establecimiento de una legislación específica, habitual en las Comunidades Autónomas, permite regular nuevos instrumentos participativos con el fin de promover este derecho que se asume como auténtico derecho subjetivo y organizando procedimientos para garantizar su ejercicio<sup>9</sup>.

Así, el Estatuto de Autonomía de Aragón<sup>10</sup>, el de Cataluña<sup>11</sup>, el de la Comunidad

<sup>9</sup> Entre estas leyes está la ley 11/2008, de 3 de julio de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, la ley 5/2010, de 21 de junio de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias o la Norma foral 1/2010, de 8 de julio sobre la Participación Ciudadana de Guipúzcoa.

<sup>10</sup> En su artículo 15.3: «Los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico», Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

<sup>11</sup> Podemos destacar su artículo 29: «1. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes (...). 2. (...) tienen derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y a presentarse como candidatos, (...). 3. Tienen derecho a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento, (...). 4. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento. 5. Todas las personas tienen derecho a dirigir peticiones y a plantear quejas, en la forma y con los efectos que establecen las leyes, a las instituciones y la Administración de la Generalitat, así como a los entes locales de Cataluña, en materias de las respectivas competencias (...). 6. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen». También, en su artículo 43, que regula el fomento de la participación: «1. Los poderes públicos deben promover la participación social en la elaboración, presentación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía», Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Valenciana<sup>12</sup>, el de Andalucía<sup>13</sup>, el de Castilla y León<sup>14</sup>, el de Extremadura<sup>15</sup> o el de las Islas Baleares<sup>16</sup>, incorporan la obligación de los poderes públicos de promover la participación social en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico.

Según la formulación de los propios estatutos, estos derechos de participación política se configuran como auténticos derechos subjetivos 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 las instituciones y en la definición y evaluación de las normas y políticas públicas autonómicas. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido a producir una práctica desactivación normativa de la mayoría de los derechos estatutarios (Expósito, 2011) que actúan como principios objetivos de la actuación de los poderes públicos autonómicos: estableciendo que estos derechos estatutarios deberán ser desarrollados legislativamente<sup>17</sup> para generar derechos subjetivos<sup>18</sup>.

En este desarrollo destacan la ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana<sup>19</sup> (que sería sustituida en 2015), y la ley canaria de Fomento a la Participación Ciudadana<sup>20</sup>, que recogen nuevos instrumentos participativos con el objeto de promover el ejercicio de este derecho, que se asume como auténtico derecho subjetivo, de manera más activa, ordenando procedimentalmente el funcionamiento de los mismos, asumiendo una naturaleza codificadora y un espíritu transversal. Otras Comu-

<sup>12</sup> Artículo 9.4: «Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana», Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

<sup>13</sup> En una línea muy parecida a los anteriores artículos mencionados podemos destacar el artículo 30 que regula el derecho a participar de los asuntos públicos y el 31 que garantiza el derecho a la buena administración. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

<sup>14</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

<sup>15</sup> Son de destacar los artículos 6, 7.1 y 39 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>16</sup> El derecho de participación se regula en el artículo 15, Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears.

<sup>17</sup> Algo similar sucede con los denominados derechos «ante la Administración»: estos se encontrarían dentro de la reserva al Estado de la legislación básica en materia del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (recogida en el art. 149.1.18 de la Constitución) y en otras competencias de carácter sectorial sobre el ámbito material en el que la participación se proyecta como, por ejemplo, el ámbito educativo, juvenil, la inmigración, etc.

<sup>18</sup> Martín Núñez, E., «Los derechos de participación política y administrativa ...», *op. cit.*, pp. 116-117.

<sup>19</sup> Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana y su Reglamento de desarrollo y ejecución aprobado en el 76/2009 de 5 de junio, del Consell.

<sup>20</sup> Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias.

nidades Autónomas como Murcia<sup>21</sup>, Castilla y León<sup>22</sup>, Aragón<sup>23</sup>, y la Comunidad Valenciana<sup>24</sup> (tras la reforma de la ley de 2008) han optado por regular la participación junto a la transparencia.

Además, la experiencia reciente hace que resulte necesario plantearse si conviene algún tipo de complemento normativo a estas leyes que contienen principios de Gobierno Abierto. Especialmente se hace necesario en el caso de los entes territoriales y otras organizaciones institucionales sin capacidad legislativa. Así, el reglamento, que, por su propia naturaleza, se adapta mejor y con mayor flexibilidad a los continuos cambios tecnológicos, sería una pieza fundamental en el Gobierno Abierto pues concretaría los aspectos técnicos (especialmente los tecnológicos) aplicando los principios básicos que marcaría la ley.

## 7. LAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN EN LA AGE

En el derecho administrativo se ha construido una teoría de la participación del administrado<sup>25</sup>, dentro de un esquema de fondo que pretende complementar, si no sustituir, la tradición de la Administración autoritaria con una nueva estructura de Administración participada o concertada, en busca de una nueva legitimidad.

En esta teoría de la participación en la Administración se reconocen tres círculos de actuación ciudadana sobre las funciones administrativas, una actuación orgánica, ordenada sobre el modelo corporativo; una actuación funcional, en que el ciudadano actúa funciones administrativas desde su propia posición privada, sin incorporarse a un órgano administrativo formal; y una actuación cooperativa en que el administrado, sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, secunda con su actuación privada el interés general en un sentido específico que la Administración propugna (García de Enterría, 1995).

En el primer punto, referido a la participación orgánica, nos encontramos con las Corporaciones públicas, de especial relevancia para la participación política, en ellas un grupo de miembros que forman la organización y la sostienen económicamente son, a la vez, destinatarios, aunque sea bajo el aspecto en que el interés común les afecte, de la acción colectiva. Nos interesan especialmente las Corporaciones sectoria-

<sup>21</sup> Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (*BORM* núm. 290, de 18 de diciembre de 2014) (artículo 5.2).

<sup>22</sup> Ley de Castilla y León núm. 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación ciudadana de Castilla y León (*BOCYL* núm. 49, de 12 de marzo de 2015).

<sup>23</sup> Ley de Aragón 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (*BOA* núm. 68, de 10 de abril de 2015) (artículo 4.2).

<sup>24</sup> Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Bon Govern i Participació Ciudadana de la Comunitat Valenciana (*DOGV* núm. 7500, de 8 de abril de 2015) (en su disposición adicional cuarta enumera las obligaciones que afectan a las Cortes y otros organismos).

<sup>25</sup> Puede encontrarse en Lavilla (1995) y en García de Enterría y Fernández Rodríguez (1995).

les que forman parte de la Administración corporativa (Colegios Profesionales, Cámaras oficiales...) y, en lo que al derecho administrativo concierne, destaca su autoadministración. Distinto es que estas organizaciones por su papel relevante como autoadministradoras de los intereses de sus miembros, se conviertan en protagonistas también en el proceso político, en el que resultan afectados estos mismos intereses.

En esta misma categoría se incluirían los casos de participación ciudadana en órganos de una administración no corporativa. Consiste, normalmente, en la inserción de legos, simples ciudadanos, con la intención de arraigar un poder entre los intereses reales a cuya gestión dicho poder está destinado, dejando oír en la propia organización la voz de los interesados directos en su funcionamiento. Esta forma de participación no convierte el órgano en una corporación, los ciudadanos colaboran en la organización y funcionamiento, pero no constituyen la Administración. García de Enterría (1995) clasifica las formas participativas de este tipo con dos clasificaciones: órganos auxiliares de asistencia externa y participación en órganos principales de decisión; participación por representación de intereses y participación de expertos.

Entre los órganos auxiliares, que suelen ser consultivos y no vinculantes, encontramos, por ejemplo, las llamadas Asociaciones de padre de alumnos (art. 5, LODE), Consejos Provinciales y Locales de Caza (art. 39 de la Ley de Caza), Asociaciones de Consumidores y usuarios (art. 20 y ss., Ley para la Defensa de Consumidores y Usuarios). En otros casos se trata de órganos decisorios, en los que los ciudadanos suelen participar de forma minoritaria en un órgano colegial al efecto, es el caso de los estudiantes en el Consejo Social de las Universidades o de las Juntas y Comisiones mixtas de funcionarios y contribuyentes en el ámbito fiscal.

Nosotros, en la línea del compromiso del III Plan de Gobierno Abierto de España, vamos a centrarnos en los órganos consultivos y los trámites de información pública y audiencia.

### 7.1. Órganos consultivos

Según nuestro ordenamiento jurídico (art. 38, Ley 6/1997, de 4 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) los órganos colegiados serán «aquellos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento o control, y que actúen integrados en la Administración General del Estado o alguno de sus Organismos públicos». Se trata de figuras que tratan de institucionalizar la participación de la sociedad en la Administración General del Estado.

Las normas básicas de régimen jurídico no establecen criterio alguno sobre elementos básicos como la composición o los miembros de un órgano colegiado (Cerrillo, 2011: 77). De ahí que lo determinante para su definición sea la norma de creación,

en la que se establecerán, sin orientación jurídica previa, sus elementos constitutivos como su composición, la selección de sus miembros, sus funciones, su estructura interna y su funcionamiento.

En lo que se refiere a la composición, estas formas de participación conjugan la voluntad de mantener la conexión de los decisores con los intereses a los que deben servir, tanto la población general como aquellos con un interés directo, teniendo en cuenta la representatividad y el equilibrio, con la intención de contar con opiniones técnicas de personas expertas en la materia (basados en el conocimiento y la experiencia de los expertos). Además, suelen tener un gobierno mixto, con un representante de la sociedad civil y otro de la Administración y composición paritaria, aunque los vocales de la sociedad civil suelen ser elegidos por la propia Administración.

Otra de las características de estos órganos es la posibilidad de constituirse como órganos permanentes o temporales, con la creación de órganos *ad hoc*, para estudiar un tema concreto y proponer o informar sobre alguna solución.

Entre sus funciones se encuentran, realizar estudios sobre cuestiones y problemas que afecten al sector, formular propuestas y recomendaciones, ser informado de la actuación de los órganos de la Administración competentes en dicha materia, conocer e informar, con carácter previo, Anteproyectos de Ley y Proyectos de Reales Decretos y de Órdenes en el ámbito de su competencia.

Como consecuencia de todo lo anterior es posible encontrar en el sistema institucional español cientos de órganos consultivos, con perfiles variados, y resulta casi imposible encontrar una enumeración de todos ellos.

## 7.2. Información pública y Audiencia

Existen dos mecanismos regulados por las leyes 39/2015 (art. 133), y 50/1997 (art. 26, modificado por la ley 40/2015). Amparados en el art. 105 de la Constitución y refrendados por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 8 de junio de 1981.

Se trata de la consulta pública previa, que consiste en recabar información y opinión antes de generar un borrador (art. 133.1 L39/2015 y art. 26.1 L50/1997), y del trámite de información y audiencia que sirve para recabar información y opinión de titulares de derechos o con interés legítimo afectados por el proyecto normativo ya redactado, así como la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen a estas personas con intereses legítimos (art. 133.2 L39/2015 y art. 26.6 L50/1997). Su ámbito de aplicación son anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y proyectos de normas reglamentarias que se impulsen por los departamentos ministeriales y sus organismos públicos dependientes o vinculados y deban someterse a consulta, audiencia o información pública (art. 26 L50/1997).

En relación con cada proyecto normativo se ofrecerá información sobre los antecedentes de la norma, los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportu-

unidad de su aprobación, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias (art. 133.1 L39/2015). Y en ambos casos «deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia» (art. 133.3 L39/2015). El plazo para que los destinatarios de la norma puedan emitir su opinión no puede ser nunca inferior a 15 días (art. 26.2 L50/1997).

Esta normativa ha sido desarrollada a través de la Orden de Presidencia /1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

La norma busca canalizar toda esta participación a través del punto de Acceso General electrónico de la Administración General del Estado<sup>26</sup>, así como en el Portal de Transparencia donde deberá recogerse un listado de los proyectos normativos, ordenados por fecha de entrada, con un enlace a cada uno de los puntos de acceso ministeriales y un buscador que permita mejorar este acceso. Asimismo, la participación ciudadana podrá también iniciarse a través del Portal de Transparencia, que canalizará a cada departamento ministerial competente las correspondientes propuestas y deberá informar del estado de tramitación de aquellos proyectos normativos para los que estos trámites hayan finalizado y resulte preceptiva su publicación en dicho portal. Además, será necesario notificar al ciudadano la recepción de sus aportaciones.

Aunque todos los proyectos de ley deben tener un proceso de consulta, existen algunos casos en los que puede prescindirse de estos trámites, en concreto «normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen». Además, «Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella» (art. 133.4 L39/2015; art. 26.2 L50/1997). En el caso del trámite de audiencia e información pública, este «sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo» (art. 26.6 L50/1997).

<sup>26</sup> <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/NormasEnTramitacion/Paginas/normasentramitacion.aspx>.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDUIZA, E. y BOSCH, A. (2004). *Comportamiento político*. Ariel.
- BOBBIO, N. (2006). *Contribución a la teoría del derecho*. 3.ª ed. México, Cajica, pp. 389-390.
- CASTEL, S. (2013). «Gobierno Abierto en el estado autonómico: Régimen jurídico y estrategias». *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. ISSN 1133-4797, XIV, Zaragoza, pp. 159-201.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep M.ª (2013). «Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5. Zaragoza, pp. 202-233.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2011). «La participación en los órganos colegiados en la administración en red», R.V.A.P., núm. 90, pp. 67-99.
- COTINO, L. (2013). «Derecho y “Gobierno Abierto”. La regulación de la transparencia y la participación y de su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las administraciones públicas. Propuestas concretas». *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 82. ISSN 1133-4797, XIV, Zaragoza.
- DE VEGA, Pedro (1985). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos, Madrid.
- DEKKER (1997). *Private Groups an Public Life: Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*. Routledge, Nueva York.
- EXPÓSITO GÓMEZ, E. (2011). «Declaraciones estatutarias ¿de derechos?: un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/20», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 27, pp. 496-500.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1995). *Curso de Derecho Administrativo I*. Civitas, Madrid.
- IAP2 (2016). «Core Values Awards Showcase», International Association for Public Participation [www.iap2.org](http://www.iap2.org).
- LAVILLA, J. J. (1991). *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los Reglamentos en los Estados Unidos de America*. Civitas, Madrid.
- MARTÍN NÚÑEZ, E., (2013). «Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía. Especial referencia al estatuto de autonomía de Cataluña», en *Espacio Jurídico: Journal of Law*, vol. 14, núm. 3. pp. 113-134.
- PÉREZ ALBERDI, M. R. (2013). *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Colección monografías. Congreso de los Diputados.
- RAMÍREZ, M. (1985). *La participación política*. Tecnos, Madrid.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2011). «Gobierno Abierto y modernización de la Gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». *Revista Enfoques*. Vol. IX, núm. 15.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. y DASSEN, N. (2012). «Gobierno Abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe», en *Gobierno Abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, BID, Washington.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2011). «Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas». Ponencia para el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA): «La política en la red».
- RUBIO, R. (2007). «Los ciudadanos ¿Protagonistas de la Globalización?», en *El derecho en el contexto de la globalización*. Universidad del Externado, Colombia, 2007. <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/Ciudadanosprotagonistasglobalizacion.pdf>.
- RUBIO, R. (2014). «Transparencia y rendición de cuentas, de las leyes de transparencia a los reglamentos», en Calderón, César (coord.), *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de «open government» para gobernantes y ciudadanos*. Goberna América Latina Escuela de Alto Gobierno, pp. 41-65.
- RUBIO, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2018). «El Parlamento Abierto en España». *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 27.
- SÁNCHEZ DE DIEGO, M. (1993). «La participación del ciudadano en el trabajo y la política desde la perspectiva de la Constitución española de 1978», en *Cambio Cultural y Participación*, Lucas, Antonio (ed.), Facultad de Ciencias de la Información, Madrid.
- THIEBAUT, C. (1992). *Los límites de la comunidad: las críticas comunitaristas y neoaristotélicas al programa moderno*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- VINTRÓ, J. y PÉREZ MONEO, M. (2017). *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Congreso de los Diputados.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2012). «El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo», en *HofMann*, Ramírez-Alujas y Bojórquez Perezniето, pp. 69-101.
- ZAPATERO, Virgilio (2007). *El derecho como proceso normativo: lecciones de teoría del derecho*. España: Servicio de Publicaciones. Universidad de Alcalá, 2007, p. 130.
- RAFAEL RUBIO. Doctor en Derecho Constitucional (Premio extraordinario), Profesor Titular y Director del Grupo de Investigación sobre participación y nuevas tecnologías (i+dem) en la Universidad Complutense de Madrid. Ha impartido clases de posgrado en más de 30 universidades en 15 países diferentes. Asesor en temas de Gobierno Abierto, Transparencia y participación ciudadana a gobiernos (España, Perú), organismos internacionales (Comisión Europea, BID), partidos, fundaciones, e instituciones sociales, educativas y religiosas en Europa y América. Miembro suplente de la Comisión de Venecia.