

Universidad CEU Cardenal Herrera

Departamento de Derecho Público



El tema de nuestro tiempo: política y ciudadanía

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

M^a José Català Verdet

Dirigida por:

Joaquín J. Marco Marco

VALENCIA

2017

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
0. INTRODUCCIÓN. EL TEMA DE NUESTRO TIEMPO: POLÍTICA Y CIUDADANÍA	7
0.1 Marco teórico: contexto de la investigación	7
0.1.1 <i>La distancia creciente entre ciudadanos y clase política.....</i>	<i>7</i>
0.1.2 <i>Objeto de estudio: la distancia creciente entre ciudadanos y clase política</i>	<i>11</i>
0.2 Marco metodológico: técnicas de la investigación e hipótesis de trabajo	15
0.2.1 <i>Hipótesis de trabajo</i>	<i>15</i>
0.2.2 <i>Metodología: entre la ciencia política y la ciencia jurídica.....</i>	<i>17</i>
0.3 Estructura de la presente investigación.....	20
CAPÍTULO 1. CIUDADANÍA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y MODELOS DE CIUDADANÍA PARTICIPATIVA.....	27
1.1 El concepto de ciudadanía	27
1.1.1 <i>La ciudadanía en la Antigüedad</i>	<i>28</i>
1.1.2 <i>La ciudadanía moderna.....</i>	<i>33</i>
1.2 Ciudadanía y políticas públicas.....	38
1.3 Modelos de ciudadanía participativa.....	45
1.3.1 <i>Una cuestión previa: la libertad de los antiguos y de los modernos (Constant)</i>	<i>46</i>
1.3.2 <i>La democracia participativa (Tocqueville).....</i>	<i>52</i>
1.3.3 <i>Republicanismo versus liberalismo (J. Habermas).....</i>	<i>57</i>
1.3.4 <i>La sociedad civil: modelo de ciudadanía global (M. Walzer).....</i>	<i>69</i>
1.4 El principio de subsidiariedad: responsabilidad y corresponsabilidad social	77
CAPÍTULO 2. NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN ESPAÑA. EL ÁMBITO LOCAL.....	87
2.1 Mejorar la participación en el ámbito más próximo al ciudadano.....	87
2.2 De los mecanismos clásicos a la introducción del régimen de Gran Ciudad.....	98
2.3 Mecanismos de nueva gestión: Consejo Social, Plan de Calidad y Modernización (PCM) y Presupuestos Participativos.....	111
2.3.1 <i>El Consejo Social</i>	<i>114</i>

2.3.2 Plan de Calidad y Modernización	118
2.3.3 Presupuestos Participativos.....	121
2.4 Nueva gestión, nuevos ayuntamientos.....	128
CAPÍTULO 3. PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. ÁMBITO ESTATAL Y AUTONÓMICO	139
3.1 La participación en la elaboración y aprobación de las normas	139
3.1.1 El referéndum.....	142
3.1.2 Las Iniciativas Legislativas Populares	151
3.1.3 El derecho de petición y el escaño 351 o escaño ciudadano.....	164
3.1.4 Experiencias destacables en parlamentos autonómicos.....	169
3.1.4.1 Parlament Obert en Cortes Valencianas	170
3.1.4.2 Adi! en el Parlamento Vasco.....	173
3.1.4.3 Legisla con nosotros en el Parlamento Gallego	174
3.2 La participación y la transparencia en los ámbitos estatal y autonómico	176
3.2.1 Nuevos estatutos para nuevos tiempos	176
3.2.2 El buen gobierno: de la normativa de participación a la transparencia y rendición de cuentas	188
3.3 El Gobierno Abierto	194
3.3.1 El Gobierno Abierto en España.....	196
3.3.2 Un modelo: la Big Society de David Cameron.....	206
CAPÍTULO 4. LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA: LA “NUEVA” POLÍTICA.....	217
4.1 Vieja y nueva política	217
4.2 El problema de la vieja política: la crisis de representatividad	221
4.2.1 La crisis de confianza en datos.....	225
4.2.2 Las soluciones que se apuntan.....	233
4.2.2.1 Refuerzo de las garantías legales.....	235
4.2.2.2 Refuerzo de los mecanismos de transparencia	240
4.2.2.3 Buenas prácticas	242
4.2.2.4 Rendición de cuentas	243
4.2.2.5 Participación	246
4.3 El problema de la nueva política: ¿Hay democracia interna?	248
4.4 Ciudadanía y política a través de las redes sociales	267
4.4.1 La comunicación política en España a través de las redes sociales	269
4.4.2. La información y la ciudadanía en las redes sociales.....	276
5. CONCLUSIONES	283
5.1 Dos décadas participativas en la administración de la España del siglo XXI	286

5.1.1 Primera década de la participación o década participativa (años 2000 a 2011)	286
a) La administración local como punta de lanza de una nueva administración más participativa	286
b) La eficiencia de los instrumentos participativos tradicionales de ámbito estatal y autonómico.	291
c) El fomento de la participación en los parlamentos autonómicos.	293
d) La participación en los Estatutos de Autonomía de Nueva Generación a partir del año 2006.	294
5.1.2 La segunda década de la participación o década participativa (años 2011-2012 en adelante)	296
a) El Buen Gobierno: De la normativa de Participación a la Transparencia y Rendición de Cuentas	296
b) Combatir la corrupción: Transparencia y accountability. El Gobierno Abierto	299
5.2 La participación en los partidos políticos y la crisis de representatividad	303
5.2.1 La etapa de la democracia emocional	303
5.2.2 Soluciones apuntadas al modelo político tradicional	306
a) Refuerzo de las garantías legales	306
b) Mejorar la transparencia	308
c) Buenas prácticas en la gestión	309
d) Rendición de cuentas o accountability	309
e) Fomento de la participación	310
5.2.3 El problema de la nueva política: ¿hay democracia interna?	311
5.2.4 La participación en la política a través de las redes sociales	313
5.3 Reflexiones finales	315
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN	323
Bibliografía	323
Documentación	329
Páginas de Internet y documentos electrónicos	334
ÍNDICE DE TABLAS	343

O. INTRODUCCIÓN. EL TEMA DE NUESTRO TIEMPO: POLÍTICA Y CIUDADANÍA

o.1 Marco teórico: contexto de la investigación

o.1.1 La distancia creciente entre ciudadanos y clase política

Vivimos tiempos complejos. Las devastadoras consecuencias de una feroz crisis económica siguen percibiéndose en una sociedad malherida cuyos ciudadanos y familias se levantan cada mañana intentando reponerse. El incremento desmedido del desempleo, la reducción de los recursos públicos provocada por la caída de ingresos, la creciente brecha de las desigualdades y las dificultades para abordar nuevas problemáticas sociales como las generaciones de parados de larga duración con difícil reinserción en el mercado laboral, pesan sobre una ciudadanía agotada emocionalmente que ha buscado en la clase política respuestas y, en ocasiones, culpables. La ciudadanía ha señalado a los políticos reivindicando eficiencia y eficacia para abordar estas dificultades, las medidas adoptadas han sido dolorosas y, por ello, difícilmente explicables. La aparición de la corrupción en la gestión de los recursos públicos ha sido el detonante de un estallido de indignación que se refleja de forma clara en la evolución de los sondeos.

Esta tesis ha analizado las primeras décadas del siglo XXI en España, destacando las consecuencias de la crisis económica y de representación vivida a lo largo de esta etapa y sus consecuencias sobre el capital social¹. El contexto económico y social vivido a lo largo de esta etapa con un incremento considerable del desempleo y la delicada sostenibilidad del sistema de bienestar dada la caída de ingresos públicos; generó la reducción de la confianza de los ciudadanos en los gobiernos y los políticos. España es

¹ El capital social es, según las publicaciones de la Fundación BBVA y el IVIE, la expresión empleada para hacer referencia a es un activo intangible que se manifiesta en la confianza en las personas y en las instituciones, en la cooperación y el respeto a las normas y los valores compartidos. Esta confianza se amplía en condiciones favorables de acceso al empleo, el crédito, los servicios públicos, etc. y redundan en un estado de ánimo sobre el trato recibido por la sociedad influyendo en la disposición del ciudadano a cooperar.

uno de los países de la Unión Europea en los que el paro y la desigualdad aumentaron más en esta etapa, según las estadísticas de la UE y la OCDE.

El barómetro del CIS de marzo del 2004² señalaba tres principales problemas de los españoles: ETA, el paro y la vivienda. La corrupción y la clase política no se mencionaban como problema, y solo un 14% de personas valoraba como mala la situación política. En el barómetro del CIS de marzo de 2008³, los tres principales problemas eran el paro, las cuestiones económicas y ETA; al mismo tiempo, una gran mayoría de la población ya consideraba preocupante la situación política, si bien dentro de unos límites normales y razonables. Sin embargo, los datos más reveladores son los del CIS de julio del 2011⁴. Son dignos de estudio. Después del paro y de los problemas de índole económica, los partidos y la clase política se convierten en el tercer problema para un 24% de los españoles. Además, en este CIS se produce algo determinante. Hasta 2009, cuando se preguntaba por la situación política, se ofrecían tres valoraciones, “buena”, “regular” y “mala”. En todo el 2010, y especialmente en el 2011, se le suma otra valoración, “muy mala”. El CIS de julio de 2011 sobre la situación política indica el mayor problema que tenemos en España: la falta de confianza en nuestros líderes políticos. Solo un 3% la considera buena, un 24% regular, un 37% mala y un 30% muy mala. No acaba aquí, sin embargo, la gravedad de los datos: cuando se pregunta cómo creen que se desarrollará la situación política en un año vista, un 58% responde que estará igual y un 34% que irá peor.

La evolución de los resultados del barómetro del CIS de septiembre de los años 2012⁵, 2013⁶, 2014⁷ y 2015⁸ refleja que entre el 70% y el 80% de los encuestados ha definido la situación política de España como mala o muy mala, con escasas perspectiva de mejora a medio-largo plazo. Los años 2013 y 2014 destacan como especialmente complejos, circunstancia que viene motivada por la aparición de la corrupción y el fraude como segundo problema señalado por los españoles. Efectivamente, en 2013 la percepción de los españoles es más desfavorable y la corrupción pasa a ser el segundo

² Estudio del CIS n.º 2.558. Barómetro marzo 2004, se puede consultar en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2540_2559/2558/ES2558.pdf

³ Estudio del CIS n.º 2.758. Barómetro marzo 2008, se puede consultar en http://datos.cis.es/pdf/Es2758mar_A.pdf

⁴ Estudio del CIS n.º 2.909, se puede consultar en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=11484

⁵ Estudio del CIS n.º 2.954, se puede consultar en http://datos.cis.es/pdf/Es2954mar_A.pdf

⁶ Estudio del CIS n.º 2.997, se puede consultar en http://datos.cis.es/pdf/Es2997mar_A.pdf

⁷ Estudio del CIS n.º 3.038, se puede consultar en http://datos.cis.es/pdf/Es3038mar_A.pdf

⁸ Estudio del CIS n.º 3.109, se puede consultar en http://datos.cis.es/pdf/Es3109mar_A.pdf

problema destacado. En 2012 el paro ha permanecido como principal problema para los españoles en los últimos cuatro años, y, en segundo lugar, las cuestiones de índole económica, que pasan a ocupar una tercera posición en los años 2013, 2014, 2015, después del fraude y la corrupción. La política, los partidos y los políticos se han mantenido de forma constante como uno de los principales problemas señalados por los encuestados y, aunque la situación política comienza a calificarse como regular en 2015, y la percepción sobre la situación económica ha mejorado en 2016, el paro y la corrupción siguen siendo las principales preocupaciones de los españoles.

La evolución de la economía y el grado de satisfacción con los gobernantes suelen ir aparejados. En los momentos de recesión se agrava la distancia con los gobernantes, en los momentos de mejoría, se recorta. No obstante, como describe González Salcedo: “la cultura política de la mayoría de los españoles durante la transición ha sido caracterizada como una cultura dominada por la desconfianza y la indiferencia hacia la política, así como por los valores de moderación”⁹. Los españoles han mantenido a lo largo de las distintas etapas de la historia política de nuestro país una consideración alta hacia la democracia y su legitimidad, no así hacia la clase política y los gobernantes. Es lo que autores como Morán¹⁰ califican como *cinismo democrático*, y viene marcado por una actitud crítica hacia instituciones y gobernantes que no se extiende al funcionamiento de la democracia:

la mayor parte de las investigaciones sobre la cultura política de los españoles (... han) tendido a destacar el mantenimiento de los altos niveles de legitimidad de la democracia incluso en los momentos en los que los cambios de gobierno o las crisis de ciertas instituciones podrían haber provocado una merma del apoyo popular de la democracia (...) se ha constatado la persistencia del cinismo político y, en concreto, de la baja eficacia que se atribuye al sistema político aun en momentos en que otro tipo de indicadores daban cuenta de un alto nivel de eficacia en la gestión gubernamental¹¹.

⁹ GONZÁLEZ SALCEDO, A.; “Cultura política y participación en España”, en *Studia Politicae* (Publicación Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, República Argentina), n.º 24-invierno, 2011, p. 6. Se puede consultar en <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/Prueba2/article/view/894/778>.

¹⁰ MORÁN, M. L.; “Los estudios de la cultura política en España”, en *Reis (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, n.º 85, 1999, p. 116.

Puede consultarse en: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_085_08.pdf

¹¹ *Ibid.*

De esta forma, podemos concluir que existe en España una predisposición histórica a la desconfianza hacia los gobernantes que puede verse acentuada por un contexto económico desfavorable, como ha sido el caso en los últimos años.

La creciente insatisfacción de los ciudadanos con sus gobernantes ha sido verbalizada en su máxima expresión en el durísimo eslogan *No nos representan*, que surge de la mano del movimiento 15-M en el año 2011, y que deja al descubierto el divorcio entre la ciudadanía y la clase política. El movimiento 15-M, con toda su complejidad interpretativa, surge de esta situación, protagoniza movimientos de protesta en las calles y plazas de las ciudades, se afianza en redes sociales y en referencias intelectuales como el documento *¡Indignaos!*¹² o el libro *¡Comprometeos!*¹³ de Stéphane Hessel, artículos de José Luis Sampedro, documentos como *Reacciona*¹⁴, también de Sampedro (et al.), etc.

No obstante, no se puede decir que la desafección hacia la clase política surja en sí misma de este movimiento, pues todas las recesiones vividas han propiciado una desafección a la que la ciudadanía, como hemos visto anteriormente, es receptiva. Sin embargo, algunos autores han resaltado sus elementos diferenciales con respecto a otras situaciones de recesión económica vividas en nuestro país: “la duración de la crisis ha hecho que por primera vez la alternancia en el poder no haya levantado una barrera para amortiguar el descontento con el sistema político (...) por otro lado, el interés por la política de los españoles no ha hecho más que aumentar desde que comenzó este trance”¹⁵. Como conclusión diremos que ninguna situación similar desde la Transición había provocado una adhesión social tan clara a la idea de reformar la política en España, circunstancia que, entendemos, gira en torno a la relación entre ciudadanía y política.

Aunque los datos que reflejan las encuestas son susceptibles de muchos análisis, España es un buen ejemplo de una sociedad en la que se da una ruptura entre la ciudadanía y la clase política, por un lado, y las consecuencias que de ello se derivan, por otro. Hemos sufrido y sufrimos, no solo la mayor crisis económica, sino la más grave crisis institucional, política y social. Esto crea un ambiente de desánimo y resignación, que invalida la disposición necesaria para afrontar los retos que hoy tiene la Unión Europea y el resto del mundo. No se trata de una cuestión aislada: el ya famoso 15-0 que

¹² HESSEL, S.; *¡Indignaos!*, Destino, 2011.

¹³ HESSEL, S.; *¡Comprometeos!*, Destino, 2011.

¹⁴ VV.AA.; *Reacciona*, Aguilar, 2011.

¹⁵ POLITIKON.; *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014, p. 12.

se trasladó a gran parte de las capitales del mundo es la más clara plasmación de que la urgencia de analizar, estudiar y tratar esta problemática no puede prorrogarse.

La relación entre la política y la ciudadanía se convierte así en el tema de nuestro tiempo, un tiempo para hablar de legitimidad, de representación, de transparencia y rendición de cuentas, pero principalmente un tiempo para abordar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, en consecuencia, para abordar su corresponsabilidad. La representación política, por su parte, es uno de los aspectos clave de una democracia cuyo concepto es respetado y valorado; la cuestión entonces debe ir dirigida a lograr una clase política mejor. Sin embargo, la solución al actual descrédito de los políticos pasa también por una sociedad civil corresponsable. En este sentido, bajo el título “sociedad civil en ebullición”, la profesora Adela Cortina reflexionaba en la “Tribuna” de *El País* el domingo, 6 de octubre de 2013: “La forma política de esa sociedad sería la de una democracia deliberativa, en la que los representantes responden de sus acciones, de sus programas, y también tienen línea directa con los interlocutores más preocupados por el interés común que por los intereses partidarios”¹⁶.

Buscar mejores políticos parece, así, la misión más noble de una ciudadanía preocupada, que se siente responsable del día a día. Visto que los políticos no caen del cielo ni surgen de la nada, el ciudadano ha de ser exigente consigo mismo y con sus representantes y no conformarse con elegirlos una vez cada cuatro años; ha de dar un paso al frente cuando los considera incapaces desacreditando la representación democrática. Para la profesora Cortina, es necesario respetar la democracia representativa y hacer una transición hacia la democracia “deliberativa”. En este trabajo, por tanto, tiene como objetivo principal profundizar en acciones que podrían seguir ese camino emprendido incrementando la corresponsabilidad de los ciudadanos en la gestión de los recursos públicos en un mejor y mayor diálogo entre ciudadanía y clase política.

0.1.2 Objeto de estudio: la distancia creciente entre ciudadanos y clase política

Defendemos como solución al profundo divorcio entre ciudadanía y clase política un cambio de formas: más transparencia e información para recuperar la confianza, mejor

¹⁶ CORTINA, A.; “Una sociedad civil en ebullición”, Tribuna en *El País*, 6 de octubre de 2013. Se puede consultar en http://elpais.com/elpais/2013/09/27/opinion/1380289461_965983.html

comunicación a través de una administración moderna y ágil para fomentar el diálogo y, finalmente, búsqueda de espacios comunes para propiciar una gestión corresponsable, que convierta al ciudadano en parte del equipo. En palabras de Almond y Verba: “Teóricos de la democracia, desde Aristóteles a Bryce, han insistido en que las democracias se mantienen gracias a la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, a un elevado nivel de información sobre estos mismos asuntos y a un sentido muy difundido de responsabilidad cívica”¹⁷.

La presente tesis pretende ser la continuación del trabajo de investigación presentado el 21 de diciembre de 2011 bajo el título “Ciudadanía y política: desafíos para la democracia en la era de la globalización”, a través de cuya defensa se obtuvo la suficiencia investigadora. Este trabajo previo se centró en cuestiones relacionadas con la globalización y la ciudadanía, en parte, basándome en el pensamiento de Joaquín Estefanía (globalización financiera pero no política, ni de derechos humanos, ni de justicia, etc.). De acuerdo con este autor, defendí que los ciudadanos no se sienten copartícipes de las grandes decisiones que determinan su vida. Efectivamente, tal vez estemos llamados, por una parte, a conseguir que la globalización trabaje las relaciones que existen entre la ciudadanía y la clase política y, por otra parte, a determinar las vías de participación ciudadana que definan el alcance y el sentido de las políticas sociales.

Nuestro objetivo es plantear un nuevo modelo de colaboración entre la ciudadanía y las administraciones públicas, en la que el ciudadano pase a ser corresponsable del devenir de su entorno, su ciudad, su comunidad, su estado; en que se encuentre con una clase política preparada y digna que articula instrumentos que fomentan esta implicación; todo ello, combinado con la necesidad de la búsqueda de la eficiencia en la gestión pública, tan necesaria, por otro lado, dada la realidad económica global. Esta nueva relación y sus diferentes modelos y ejemplos, permitirían, a nuestro entender, pasar de la decadencia a la regeneración política, salvando la actual desconfianza ciudadana en los políticos, en las instituciones y en la democracia.

Es cierto, y hay que reconocerlo, que en la actualidad, especialmente en el ámbito social, existen entidades, organizaciones, asociaciones que colaboran de forma desinteresada en beneficio de la sociedad. Esta colaboración viene a responder a un

¹⁷ Puede consultarse en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/almondverba.pdf>
Ed. Original: ALMOND G. A. y VERBA, S.; “The Civic Culture”, cap. 1, *An approach to Political Culture*, Princeton University Press, 1963, p. 177.

modelo concreto de participación ciudadana descrito en esta tesis a través del escrito de 1991 de M. Walzer sobre la sociedad civil como modelo de ciudadanía global. Es evidente que en estos casos, la *acción participativa* de la sociedad llega donde la administración pública no alcanza. Sin olvidar este extremo, aquello a lo que haremos referencia es a la participación en el ámbito global de la gestión pública, de forma que, efectivamente, el ciudadano se sienta identificado con la acción de sus gobernantes. De esta forma, podremos salvar el divorcio existente entre gobernantes y gobernados.

Política y ciudadanía es el tema de nuestro tiempo, y es nuestro propósito analizar esta relación en los distintos niveles de la administración pública y en la vida política. En este trabajo se aborda dicha relación, pero no solo como solución a una crisis de confianza puntual sino como proyecto de regeneración de la vida pública. Esta reflexión comenzó en los años 2005 y 2006, de forma previa al 15M, a la cara más dura de la crisis económica y a la aparición de la corrupción en una de sus etapas más críticas. La reflexión comenzó en un momento en el que en los ayuntamientos se hablaba de modernización, de participación, de nuevas formas de hacer política (especialmente, con motivo de la aprobación de la Ley 57/2003), de medidas para la modernización del gobierno local. En ese momento, la participación no solo importaba en el ámbito local, también en el autonómico: se inicia la etapa de reformas de Estatutos de Autonomía, con especial incidencia en los textos normativos que surgen a partir del año 2006. Nuevos valores, nuevos principios y nuevos retos inspiran los llamados *Estatutos de Nueva Generación*, así como medidas novedosas en los parlamentos y mecanismos de apertura en definitiva a la ciudadanía activa. Un tiempo de nuevas formas de hacer política y que alcanza también la vida interna de los partidos. Un tiempo de cambio en las formas y en el fondo, un cambio en el que se habla de la *nueva política*, un concepto nada novedoso, por otro lado, y que ha protagonizado reflexiones doctrinales a lo largo de las distintas etapas más convulsas y críticas de la historia de nuestro país, como la que motivó la conferencia *Vieja y nueva política* impartida por Ortega y Gasset en el Teatro de La Comedia en Madrid, el 23 de marzo de 1914. Este discurso, de hecho, recoge de forma extraordinaria la inquietud que inspiró la presente investigación: “las nuevas generaciones advierten que son extrañas totalmente a los principios, a los usos, a las ideas y hasta al vocabulario de los que hoy rigen los organismos oficiales de la vida española. ¿Con qué derecho se va a pedir que lleven, que traspasen su energía, mucha o poca, a esos odres tan

caducos, si es imposible toda comunidad de transmisión, si es imposible toda inteligencia?”¹⁸.

En los años 2005-2006, cuando empezó a originarse esta investigación, de forma previa a la llegada del 2011 y al llamado *movimiento de los indignados* del 15M, algo recorría ya las administraciones buscando aunar esas emociones antagónicas que protagonizaban las definidas por el pensador España oficial y España nueva. Efectivamente, esa *España nueva* ya combatía el hastío y la distancia apostando por la participación en la gestión de lo público.

El tiempo y las circunstancias han obligado a abordar la necesaria transparencia, la importancia de las redes sociales, el llamado *gobierno abierto*, la lucha contra el fraude y la corrupción, etc. De todo ello, ha surgido la necesidad de abordar la crisis de la representatividad, la posibilidad de recusar a los representantes políticos que resulten de forma acreditada indignos de su condición, la reflexión sobre las listas electorales, la llegada de las redes sociales a la comunicación política y otras iniciativas que deben afrontarse en el seno de los distintos proyectos políticos.

No obstante, lo importante siempre fue la corresponsabilidad; ahí reside el verdadero cambio en las formas. Entendemos que para frenar la apatía y la distancia que tradicionalmente ha caracterizado la relación entre ciudadanos y políticos a lo largo de la historia política de nuestro país, se debe abordar un cambio en las formas que propicie que el ciudadano se implique más activamente en la gestión de los recursos públicos. Nos apoyaremos con frecuencia en la obra de Tocqueville, uno de los pensadores que mejor ha sabido defender la necesidad de que el ciudadano participe activamente en la construcción de la sociedad más allá del proceso democrático y más allá de la reivindicación de intereses particularistas. El individualismo y la falta de compromiso del ciudadano en el interés general pueden convertirse en el mayor de los peligros para una sociedad democrática que, apelando a sí misma, navegue en la deriva de aquello que nunca inspiró su creación: el egoísmo.

Recuperar la confianza es importante, afianzarla sellando un pacto entre políticos y ciudadanos es fundamental. Ciudadanizar y corresponsabilizar es una misión tranquila, no exenta de dificultades y necesaria en un contexto como el que vivimos. En definitiva, no habrá diálogo y entendimiento si solo una de las partes rinde cuentas, si no hay responsabilidad compartida. Para ello, los interlocutores deben merecerse respeto mutuo:

¹⁸ ORTEGA Y GASSET, J.; *Discursos Políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, p. 70.

los políticos deben estar a la altura y dar el primer paso. Todo esto, sin embargo, de nada servirá si no se fomenta una ciudadanía activa, responsable y comprometida.

0.2 Marco metodológico: técnicas de la investigación e hipótesis de trabajo

0.2.1 Hipótesis de trabajo

Analizaremos las propuestas existentes y tendentes a alcanzar un modelo social que equilibra y comparte responsabilidades y competencias donde todos los actores sociales son indispensables (principio de subsidiariedad: responsabilidad y corresponsabilidad social). La cultura política de la mayoría de los españoles a lo largo de la historia de nuestro país se caracteriza por la desconfianza y la indiferencia hacia la política; más concretamente hacia la clase política, las instituciones y los gobernantes. No obstante, esta actitud crítica no se extiende a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia (lo que ha sido denominado como *cinismo democrático*). El contexto económico experimentado en los últimos años ha acentuado esa distancia provocando descontento en una ciudadanía que reacciona en las calles mostrando su indignación; pero este descontento ya no es superable con un cambio de ciclo económico o de gobierno, va más allá. Se trata de buscar un nuevo diálogo entre ciudadanos y políticos, un diálogo basado en la participación y cuyos puntos de partida deben ser la transparencia y la rendición de cuentas.

Partimos de unas hipótesis de trabajo que conforman el punto de arranque del estudio y que van encontrando justificación a lo largo del mismo:

Primera hipótesis: A partir del año 2000 en adelante, España experimenta un creciente interés por el incremento de la participación de los ciudadanos en la gestión de los recursos públicos, lo que motiva la aparición de nuevos mecanismos participativos en el ámbito local y autonómico.

Se inicia una primera etapa de especial preocupación por la participación en la gestión de lo público. Los consistorios son la punta de lanza de un proceso imparable que se inicia de forma previa a la crisis para modularse en función de los acontecimientos. El incremento de la participación no llega de la mano de mandatos imperativos; los cambios normativos que permitan agilizar el proceso participativo e inspirar nuevas formas son siempre positivos pero una administración será o no participativa en la medida en la que sus gobernantes crean en una nueva forma de hacer política. Esa nueva cultura política

comienza en lo local para seguir avanzando hacia otros niveles de la administración: la autonómica y la estatal.

Segunda hipótesis: Las instituciones tradicionales existentes en nuestro marco normativo de participación directa (como el referéndum, iniciativa legislativa popular, etc.) han tenido un uso limitado por parte de los ciudadanos, y pudiera traer consecuencia de una estricta regulación constitucional que dificulta su uso. Pensamos que una mejora normativa de las mismas (que ya ha comenzado) las convertirá en eficaces mecanismos de participación.

Tercera hipótesis: La persistente recesión económica experimentada en España desde el año 2007 en adelante ha superado los cambios de ciclo político, que no han podido amortiguar el descontento de la ciudadanía con sus gobernantes provocando un estallido social que tuvo su máxima exposición en los movimientos relacionados con el 15-M surgidos en el año 2011. Se despierta en los españoles el interés por la política pero se vehicula a través de movimientos de protesta, que han experimentado momentos de auge en los últimos años. No obstante, estos movimientos han desembocado en la aparición de nuevas formaciones políticas que han aprovechado el descontento de los ciudadanos y su indignación para levantar la bandera del cambio y la regeneración ganando terreno en el campo de la política española.

Cuarta hipótesis: Los partidos políticos tradicionales son cuestionados en cuanto a los mecanismos de selección de cargos con responsabilidades por la aparición de casos de corrupción, se les exige un incremento de la participación (democracia interna) y nuevas formas adaptadas a los nuevos tiempos y a nuevos ciudadanos en permanente contacto con la tecnología. No obstante, a los autoproclamados *nuevos políticos* no se les eleva el grado de exigencia sobre estas cuestiones y practican, en ocasiones, formas propias de los partidos tradicionales.

Quinta hipótesis: La única forma de superar la distancia entre ciudadanía y política en nuestro país es un cambio en la cultura política que apueste por la corresponsabilidad y la cogestión de los recursos públicos. Solo el diálogo entre representantes y representados puede salvar la distancia creada y propiciar una nueva ciudadanía consciente y responsable.

No hay que olvidar que la investigación incide directamente en la cultura política de nuestro país aportando una propuesta de cambio, todo ello hace necesaria la intersección a lo largo del trabajo de las siguientes disciplinas: la filosofía, la historia, la sociología, la ciencia política y la ciencia jurídica.

0.2.2 Metodología: entre la ciencia política y la ciencia jurídica

Planteado el contexto en el que se desarrolla el presente estudio, cabe abordar la metodología empleada y que, como la investigación, ha ido evolucionando convirtiéndose en una reflexión transversal a la ciencia política y a la ciencia jurídica. Se constata así que son ciencias complementarias y necesarias, puesto que los avances de la una precisan de las formas de la otra, tanto en el impulso como en el control. En palabras de Drewry:

Es un hecho cierto, aunque tristemente olvidado tanto por los científicos políticos como por los juristas, que el derecho y la política, en sus aspectos teóricos y prácticos, están estrechamente vinculados (...). Por algo las constituciones y el derecho público, y los tribunales que las interpretan y aplican, establecen las normas formales básicas para la práctica política y proporcionan mecanismos importantes para el control y limitación del gobierno.¹⁹

Comenzamos con un necesario recorrido histórico del concepto de ciudadanía, para ponerlo en relación con las políticas públicas y analizar tendencias y propuestas actuales. Tras ello, analizamos los diferentes modelos de participación o ciudadanía participativa a través de tres escritos de autores expertos en la materia: (Constant, Habermas, y Walzer). Todo ello concluirá en una propuesta vinculada al principio de subsidiariedad proponiendo la denominada corresponsabilidad social o gestión compartida.

Esta propuesta de gestión será analizada en los distintos estadios de la administración. Para ello, es necesario estudiar las formas de participación directa establecidas en la Constitución Española, la normativa básica del Estado que desarrolla los mecanismos previstos en la misma, así como la normativa aplicable a las administraciones local y autonómica. Analizamos, pues, las instituciones tradicionales de participación directa (como el referéndum, iniciativa legislativa popular, etc.) y el uso que se hace de las mismas, entrando así en la arena jurídica con propuestas específicas que podrían incentivar ese mayor y mejor diálogo entre políticos y ciudadanos que emprenden de forma conjunta un proyecto común. Analizamos también nuevos instrumentos que han sido activados desde distintas instituciones para impulsar la participación, no solo en el ejecutivo sino también en el legislativo.

¹⁹ DREWRY, G., “Las instituciones políticas: enfoques jurídicos”, en Goodin, R. y Klingemann, H. D. (eds.) *Nuevo manual de ciencia política*, Ediciones Istmo, Madrid, 2001.

Este enfoque otorga a la investigación un punto de partida claro: el marco constitucional, el cual se enmarca en el método formal de la investigación señalado por Eckstein: “el primero es el estudio del derecho público, de ahí el calificativo legal. El segundo es el estudio de las organizaciones formales de la administración pública. Este doble énfasis confluye (...) en el estudio de la estructura constitucional”²⁰.

No obstante esto, la ciencia política vuelve a reivindicarse de forma necesaria con el objetivo de culminar este proceso de diálogo abordando una reflexión necesaria sobre la crisis de la representatividad y sobre cómo superarla a través de un nuevo tablero que necesariamente deben construir políticos y partidos. La ciencia política comienza y termina nuestra reflexión y la ciencia jurídica consolida su esqueleto, tal y como describió Pollock “el derecho es a las instituciones políticas lo que los huesos al cuerpo”²¹.

Las normas se tratan a lo largo de este trabajo de forma crítica dando por sentado que la aprobación de las mismas no es suficiente para incentivar la participación: el ánimo de los gestores y una sociedad civil fuerte y organizada bien podrán conformar la musculatura de la institución política. En palabras de Ortega y Gasset: “La política es tanto como obra de pensamiento obra de voluntad; no basta con que unas ideas pasen galopantes por unas cabezas; es menester que socialmente se realicen, y para ello que se pongan resueltamente a su servicio las energías más decididas de anchos grupos sociales. Y para esto, para que las ideas sean impetuosamente servidas, es menester que sean antes plenamente queridas, sin reservas, sin escepticismo, que hinchen totalmente el volumen de los corazones”²².

Se plantea de esta manera que la responsabilidad pública no es solo una responsabilidad de la administración o una responsabilidad estatal, ya que más allá del Estado y sus instituciones, existen otras entidades que definen los mercados, los gobiernos, los comportamientos y no tienen una dependencia directa de la estructura estatal o gubernamental. Estas instituciones fortalecen la sociedad civil y complementan la acción del Estado que es el principal garante de lo público, pero que precisa de su colaboración. En definitiva, son y deben ser responsables y no deben conformarse con la fácil y cómoda postura crítica hacia la clase política, la acción de un gobierno, o el devenir de la Administración.

²⁰ ECKSTEIN, H.; “On the ‘science’ of state”, *Daedalus*, vol. 108/4, 1979.

²¹ POLLOCK, F.; *Essays in Jurisprudence and Ethics*, Macmillan, Londres, 1982.

²² ORTEGA Y GASSET, J.; *Discursos Políticos*, *op. cit.*, p. 66

Desde este punto de vista, conviene resaltar esta reflexión desde la óptica del profesor García Marzá, que defiende que “recuperar la sociedad civil quiere decir, por ejemplo, que también la empresa es responsable del empleo y el desarrollo local; quiere decir que la atención sanitaria no solo depende de las políticas públicas o de las leyes de sanidad, sino también de la práctica profesional y del compromiso de los hospitales por la calidad; quiere decir que el seguimiento y control de la actividad política no es solo tema de los parlamentos y de los partidos políticos, son también de una ciudadanía despierta que tiene en los movimientos sociales y en la nueva galaxia mediática un gran poder de monitorización; quiere decir que los medios de comunicación son algo más que expresión de intereses económicos y políticos; y un largo etcétera”.²³

Así, a lo largo de la investigación se ha tenido en cuenta la participación del ciudadano tanto si la ejerce a título individual como si lo hace a través de colectivos, asociaciones, entidades y otras formas de organización (consejos, distritos, etc.). Este elemento matiza el enfoque, como lo hará el uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en lo que se refiere a la comunicación administrador-administrado. Abordamos, así, la incidencia de las nuevas formas de relación y participación a través de las redes sociales, y lo hacemos tanto desde el prisma institucional (en ayuntamientos, parlamentos, etc.) como desde el punto de vista estrictamente político, analizando el nuevo uso de las redes sociales para hacer política.

Así, empleamos un enfoque institucional, un enfoque normativo y un enfoque político para hablar de ciudadanía y participación, analizando medios, acciones novedosas, evolución de las iniciativas tradicionales, etc. Al mismo tiempo, intentamos proponer una serie de medidas o propuestas en las distintas esferas: la administración y los partidos políticos. Definitivamente, esta reflexión, que comenzó en el seno de la ciencia jurídica, ha trascendido más allá del corsé normativo para convertirse en un cuerpo que precisa de multitud de elementos para poder avanzar. En palabras de Sastre “si el derecho es un fenómeno social complejo que despliega sus funciones en una cultura política concreta, todo apunta a que no se trata de un objeto precisamente aislado del

²³ GARCÍA MARZÁ, D.; “Ética o Crisis. La distribución de la responsabilidad. Lección inaugural del curso 2012/13”, Servicio de Comunicación y Publicaciones Universitat Jaume I, 2012, p. 14.

mundo de los hechos y los valores. Por eso las aportaciones de otras especialidades pueden enriquecer el discurso jurídico²⁴.

0.3 Estructura de la presente investigación

Desde estos planteamientos hemos dividido este trabajo en cuatro capítulos. El primero se encarga de hacer un recorrido histórico del concepto de ciudadanía, una de las claves de esta investigación. Después la ponemos en relación con las políticas públicas para analizar tendencias y propuestas actuales, y examinamos con detalle los diferentes modelos de participación o ciudadanía participativa. En este punto, buscamos los espacios de decisión que deben tomar los ciudadanos de los temas importantes para evitar la sensación de anomia política, es decir, la no identificación entre los problemas políticos y públicos con la ciudadanía. Abordamos también el principio de subsidiariedad y la necesidad tanto de la responsabilidad social como de la corresponsabilidad, para combatir uno de los problemas que afecta a una parte de la ciudadanía como es la sacralización de los derechos y la eliminación de las obligaciones o la total permisividad y condescendencia con la vulneración de la ley y el orden establecido. De esta forma podremos encontrar las vías adecuadas para interrelacionar los dos conceptos claves del trabajo: ciudadanía y nueva política social.

Realizado el diagnóstico, el segundo capítulo comienza por lo que debe ser el principio de la interrelación entre política y ciudadanía, que es el ámbito más próximo al ciudadano y por el que más interesado se manifiesta: el ámbito local. Analizamos el modelo propuesto por la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local y los que denominamos “mecanismos de nueva gestión” en los Ayuntamientos. Asimismo, nos referimos a presupuestos participativos, consejos sociales, modernización y ejemplos de una nueva política local que ya transita en ese camino de no retorno hacia la gestión compartida con el ciudadano.

En el tercer capítulo, hablamos de participación, transparencia y buen gobierno en el ámbito autonómico; distinguiendo dos fases: la fase previa al 15M y la aparición de recientes casos de corrupción política que han saltado a la opinión pública; y la fase posterior a estos acontecimientos. La primera de ellas está influida por la “corriente participativa” que inspiró de forma paralela en el tiempo los cambios en la administración

²⁴ SASTRE ARIZA, S.; “Para ver con mejor luz. Una aproximación al trabajo de la dogmática jurídica”, en Courtis, C. (coord.) *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Trotta, 2006.

local. Allí hablamos los denominados “Estatutos de Nueva Generación”, de la evolución de los mecanismos tradicionales de participación (como las ILP y el trámite de audiencia) y destacamos tres de muchas experiencias en parlamentos autonómicos que se han activado en los últimos años buscando la apertura de estas instituciones al ciudadano. Podría decirse que el surgimiento del Movimiento 15M y el estallido de casos de corrupción política transforman la tendencia “participativa” que afloraba en las instituciones en un creciente interés por la transparencia. Esta circunstancia, motiva la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y su incidencia en el gobierno de las distintas autonomías. En ese sentido, la participación deja paso al despertado interés por la rendición de cuentas, la transparencia y la lucha contra el fraude y la corrupción en la gestión de los recursos públicos. Para finalizar el capítulo se habla de “Gobierno Abierto” y se cita un ejemplo del modelo social que equilibra y comparte responsabilidades y competencias donde todos los actores sociales son indispensables: la *Big Society* que propuso David Cameron.

El capítulo cuatro trata un asunto crucial en este extremo: la participación en la política. Aborda las nuevas formas de hacer política a través de las redes sociales y profundiza en el verdadero causante de la distancia entre políticos y ciudadanos que, más allá de los medios de comunicación empleados, es una crisis de representatividad o de identificación entre representante y representado. La corrupción y el fraude en la gestión de los recursos públicos y el creciente enfado de una ciudadanía mermada en sus posibilidades por una feroz crisis económica han provocado lo que hemos llamado “crisis de representatividad” y un debate abierto que cuestiona el sistema de elección de los representantes a través de las listas cerradas y bloqueadas, planteando la necesidad de establecer un sistema de listas abiertas así como mecanismos de elección directa que permitan una mayor identificación entre el político elegido y el ciudadano. Por otro lado, la frustración generada en el momento en el que un responsable público es considerado de forma acreditada indigno de su condición sin posibilidad de retirarlo de sus facultades abre un interesante camino hacia la revocación. Así, cuestiones como la revocación o las listas abiertas abren un camino hacia una mejor identificación y posterior diálogo entre ciudadanía y política.

Estos pasos, expuestos en los capítulos centrales, permitirán pasar de la decadencia a la regeneración política, cuestión señalada a lo largo de toda la tesis. El caso de España, no es un ejemplo único, pues vivimos tiempos convulsos, de manifestaciones

y repulsas. En todo el mundo se han producido revueltas en las calles que han derivado en un ambiente de indignación global. Da igual el continente, el poder económico, político o social del país. Se producen por cuestiones bien distintas, no obstante se traducen en una misma expresión: ciudadanos que manifiestan su disconformidad en las calles. Todo se inició con la primavera árabe. Regímenes como el de Mubarak cayeron sin apenas hacer ruido. El derrocamiento y muerte de Gaddafi en Libia fue contemplado segundo a segundo, donde pudimos ser testigos de los últimos minutos de vida del dictador. En Israel se han vivido manifestaciones históricas. En Tel Aviv las generaciones jóvenes se han posicionado contra las diferencias cada vez más abismales entre ricos y pobres. Todavía conservamos en la retina todos los enfrentamientos de la sociedad civil griega con la policía a causa de la intervención y el rescate de la Unión Europea. Al otro lado del Atlántico, en Chile, miles de estudiantes pusieron en jaque el Gobierno por la calidad de la enseñanza pública. Y este ambiente hostil, de respuesta popular, también surge en potencias donde el Estado es sólido y fuerte. El caso de China, donde se han comenzado a dar movilizaciones históricas, es un buen ejemplo. Por otro lado, los disturbios de Londres, donde se ha visto a jóvenes saqueando supermercados, quemando fincas, destruyendo todo a su paso, o las recientes protestas en las calles de Brasil, en las que los manifestantes clamaron contra la corrupción coreando lemas a favor de la labor del juez que investiga la operación que vincula al expresidente Lula da Silva a la trama corrupta del Caso Petrobras.

Necesitamos, para hallar respuestas a esta situación, un nuevo concepto de ciudadanía que vaya más allá de la identificación con el Estado (tradición republicana) o con los mercados (tradición liberal). Estas visiones de la ciudadanía han sido y son importantes, pero se hace necesario un nuevo concepto que recupere las cuestiones que dan sentido a la persona. No podremos hablar de participación si antes no recuperamos el sentido positivo del trabajo o del civismo. Se hace urgente una ciudadanía que obligue al político y al ciudadano de a pie a una relación *cara a cara*, una relación de cercanía y confianza en la autoridad, capacidad y virtud del otro. Un modelo de democracia plena no solo tiene que favorecer a la ciudadanía en la participación del gobierno de la ciudad, sino también el desarrollo armónico de la persona en su más profundo sentido antropológico, desarrollando todas sus dimensiones. Esta noción de ciudadanía que no contradice las anteriores, sino que las amplía nos llevará a plantearnos el papel de la persona en la democracia, tanto en el nivel político como público. En otras palabras, queremos reivindicar una noción de ciudadanía que esté inspirada en la autoría y la responsabilidad

de los ciudadanos en la construcción no solo de la vida política sino de la vida pública en general.

No podemos pretender que la ciudadanía se entienda, por muy actuales y poderosas que sean, única y exclusivamente desde el espacio de las redes sociales. Facebook o Twitter no pueden tener la última palabra. La determinación de la política social no puede venir por ciudadanos que no tienen capacidad de situarse en el lugar del otro, de ser sensibles a las necesidades de mi vecino o del panadero de enfrente. Las redes sociales son esenciales, pero no pueden convertirse en la única plataforma de compromiso ciudadano.

La democracia es una maquinaria de “consumir políticos” si la salida de la crisis no pasa por un análisis serio y responsable de la necesidad de moralizar la sociedad y hacerla “corresponsable”. Reforzar los instrumentos de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos puede mejorar el acercamiento entre la clase política y el ciudadano. Hablar de ética, y ejemplaridad es fundamental pero cabe recordar que la política no tiene ética, la tienen o no las personas, con independencia del partido en el que militen. La credibilidad y fiabilidad de las instituciones es lo único que puede salvarlas, hay que dejar entrar a los ciudadanos, pero hay que dejarles entrar de verdad, hay que dejarles transitar por los pasillos de las administraciones para que confíen en ellas, las conozcan. La democracia participativa, la corresponsabilidad, la cogestión o la ciudadanía activa o participativa, o como queramos llamarla, es la única solución. Los problemas ya no los resuelven solos los políticos, o con los ciudadanos o sin soluciones. Cabe abordar un cambio de escenario en la relación entre la política y la ciudadanía en base a una nueva *cultura cívica* (Almond y Verba, 1963), una cultura participativa que exige un modelo de proximidad basado en la dación de cuentas y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Se trata de una nueva cultura imparables, una exigencia que marca claramente esta relación necesaria entre política y ciudadanía y que viene gestándose en las últimas décadas. Tal y como advertían los profesores Gabriel Almond y Sidney Verba en su investigación sobre la cultura cívica a finales de los cincuenta: “el problema central de la ciencia política consiste en saber cuál será el contenido de esta nueva cultura mundial (...) es posible discernir un aspecto en esta nueva cultura política mundial: será una cultura política de participación. En todas las naciones jóvenes del mundo está ampliamente difundida la creencia de que el individuo corriente es políticamente importante; que debe ser un miembro activo del sistema político. Grandes grupos de

personas, que han permanecido apartadas de la política, solicitan su ingreso en la misma. Y son raros los dirigentes políticos que no se declaren solidarios con esta meta”²⁵.

Si Marx al principio del *Manifiesto comunista* afirmaba “Un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo”²⁶, hoy un fantasma recorre, no solo Europa, sino el mundo entero: el hiato radical entre la sociedad civil y la clase política. Este hecho es una consecuencia más de la globalización. Joaquín Estefanía lo expresa de forma rotunda: “La globalización es un proceso que no hemos decidido las personas, que no hemos votado y que, no haciéndolo, nos perjudica como ciudadanos, aunque en muchos casos nos alegre como consumidores. Lo principal es que nos distancia de la participación ciudadana, nos anestesia de lo público, de lo colectivo (...) no existe por ahora una sociedad abierta, sino un mercado abierto. La única globalización realmente existente es la financiera, no la política, ni la de los derechos humanos, ni la de la justicia, ni la del desarrollo sostenible, ni la de los derechos económicos y sociales”²⁷. En estas palabras podemos hallar una de las razones del malestar global que vivimos. Los ciudadanos no se sienten copartícipes de las grandes decisiones que determinan su vida. Por ello, la globalización debería trabajar las relaciones que existen entre la ciudadanía y la política, por una parte, y determinar, por otra, las vías de participación ciudadana que definan el alcance y el sentido de las políticas sociales. ¿Quiénes definen la justicia y la política social? ¿Es solo una cuestión de políticos, de la clase política? Como destaca Joseph E. Stiglitz: “en la discusión de las reformas destaco la necesidad de una mayor transparencia, la mejora de la información que los ciudadanos tienen sobre esas instituciones, que permita que los afectados por las políticas tengan más que decir en su formulación”²⁸.

La globalización, con sus defectos y virtudes, implica todo un reto que debemos aprovechar. En su esencia, en su origen están las respuestas y los caminos a seguir, aun siendo conscientes de su dificultad. Mijail Gorbachov, en su retiro político, preparó una obra que, consideramos, da cuenta de forma completa de los rasgos actuales del mundo actual. En este ensayo, Gorbachov señala que los problemas de la actualidad son

²⁵ ALMOND G. A y VERBA, S.; “The Civic Culture”, *op. cit.*, p. 172.

²⁶ MARX, K.; *El manifiesto comunista*, Sarpe, Madrid, 1983.

²⁷ ESTEFANÍA, J.; *Hij@, ¿qué es la globalización?*, Punto de lectura, Madrid, 2003, p. 30 y 37. La bibliografía sobre la globalización es inmensa; hay, no obstante, dos obras fundamentales que introducen en el tema y ofrecen una visión general y completa del concepto son BELL, D.; *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza, Madrid, 2004. Trad. Néstor Míguez y BECK, U.; *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 2002. Trad. Bernardo Moreno y M^a Rosa Borrás.

²⁸ STIGLITZ, J. E.; *El malestar en la globalización*, Punto de Lectura, Madrid, 2007. Trad. Carlos Rodríguez Brown.

*interdependientes*²⁹. En ese sentido, la virtud de la globalización estriba en que nadie puede *desentenderse* del mundo que le rodea. Lo que pasa en Nueva York, Bombay o Pekín nos afecta de pleno. La distancia, el famoso y todo poderoso *esto no va conmigo* no puede seguir protagonizando nuestro planteamiento como ciudadanos. Por tanto, la globalización impone ante toda la ciudadanía una nueva actitud, una nueva era de ética y responsabilidad. Y esta necesidad es un hecho, no una fantasía, porque vivimos hoy en sociedades del riesgo, en las que compartimos los mismos problemas y las mismas necesidades³⁰. De ahí que se requiera una reformulación de las bases mismas de la ciudadanía, de su participación en la dimensión de lo público y en el espacio político. Es lo que Joseph E. Stiglitz reivindica como *reglas para convivir*:

Constituimos una comunidad global y como todas las comunidades debemos cumplir una serie de reglas para convivir. Estas reglas deben ser —y deben parecer— equitativas y justas, deben atender a los pobres y a los poderosos, y reflejar un sentimiento básico de decencia y justicia social. En el mundo de hoy, dichas reglas deben ser el desenlace de procesos democráticos; las reglas bajo las que operan las autoridades y cuerpos gubernativos deben asegurar que escuchen y respondan a los deseos y necesidades de los afectados por políticas y decisiones adoptadas en lugares distantes.³¹

Así pues, el presente trabajo quiere ofrecer una meditación serena y tranquila, basada en la experiencia tanto general como en la trayectoria personal de la autora en las distintas etapas de los últimos años; es por ello una reflexión sobre los mecanismos que, a nuestro juicio, resultan interesantes desde el punto de vista de la investigación. Una reflexión desde lo vivido en la política y en la administración como un viaje emprendido desde el capítulo primero y los orígenes de una vocación política, pasando por los distintos capítulos que responden a las vivencias en distintos ámbitos de la administración y finalizando con una alusión a la política y los partidos. Es una mirada repleta de esperanza en nuestro sistema democrático, que es mejorable, sí, pero que es el responsable de las mayores cotas de libertad que han tenido no solo los españoles, sino la humanidad entera. Esperanza porque pensamos firmemente en las posibilidades de la política, de las personas que se dedican a ella. Si la política tiene que cambiar lo tiene que hacer desde dentro y siempre acompañada por la democracia y el respeto a la Ley. Los ciudadanos deben sentirse parte del equipo y, de alguna forma, deben ser educados en la

²⁹ GORBACHOV, M.; *Carta a la tierra*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2003. Trad. Jorge Ferrer.

³⁰ BECK, U.; *La sociedad del riesgo*, op. cit.

³¹ STIGLITZ, J.E.; *El malestar en la globalización*, op. cit.

corresponsabilidad, el respeto y la estima por sus instituciones, así como en la defensa de la democracia. Y esa defensa de la democracia no puede suscitar calificativos, porque la democracia se justifica por sí misma, como la justicia, el amor o la paz. Nuestro convencimiento, nuestra esperanza se justifica y pervive desde varias voces que dieron testimonio de un mundo en cenizas, que se desangraba por los cuatro costados y que llegó a poner en práctica exterminios de millones de personas poniendo en peligro la libertad y la propia existencia del hombre. Uno de ellos, Stefan Zweig, uno de los europeos más ilustres del siglo XX, escribió:

Cada uno de nosotros, hasta el más pequeño e insignificante, ha visto su más íntima existencia sacudidas por unas convulsiones volcánicas que han hecho temblar nuestra tierra europea. Tres veces me han arrebatado la casa y la existencia, me han separado de mi vida anterior y de mi pasado, y con dramática vehemencia me han arrojado al vacío, en eso «no sé adónde ir» que ya me resulta tan familiar. Pero no me quejo (...). De manera que ahora soy un ser de ninguna parte, forastero en todas; huésped, en el mejor de los casos. También he perdido a mi patria propiamente dicha, la que había elegido mi corazón, Europa, a partir del momento en que ésta se ha suicidado desgarrándose en dos guerras fratricidas. Para mi profundo desagravo he sido testigo de la más terrible derrota de la razón y del más enervado triunfo de la brutalidad de cuantos caben en la crónica del tiempo; nunca jamás, y no lo digo con orgullo sino con vergüenza, sufrió una generación tal hecatombe moral.³²

Podemos llegar a pensar que nuestro mundo, nuestra actualidad es única, la más grave que ha existido sobre la Tierra. Pero no creemos que esto sea verdad. Las circunstancias no pueden distraer y enturbiar nuestra serenidad. Zweig y muchos otros, como Th. Mann, H. Hesse, J. Ortega y Gasset o I. Berlin fueron testimonios de una destrucción sin igual, y sin embargo, nunca perdieron y obviaron la necesidad de afrontar el mundo con esperanza e ilusión. A muchos les costó la vida, pero gracias a ellos somos conscientes de lo *irrepetible*, de aquello que no puede volver a pasar. Zweig afirmaba que no es posible quedar al margen, *fuera de juego* de lo que sucede a nuestro alrededor. Una toma de conciencia es este trabajo. Y la esperanza viene de la misma escritura, de la disposición en la escucha permanente de los latidos del mundo. “El mundo se derrumba y nosotros nos enamoramos”, le decía Ingrid Bergman a Bogart en *Casablanca*, cuando los cañones alemanes retumbaban a las puertas de París. Que la razón, el debate, la escucha y el respeto al otro impidan el derrumbamiento del mundo para seguir enamorándonos.

³² ZWEIG, S.; *El mundo de ayer. Memorias de un europeo*, Acantilado, Barcelona, 2010, pp. 9-10. Trad. J. Fontcuberta y A. Orzeszek.

CAPÍTULO 1. CIUDADANÍA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y MODELOS DE CIUDADANÍA PARTICIPATIVA

1.1 El concepto de ciudadanía

El concepto de ciudadanía es uno de los más acreditados en la historia. Tiene su origen en la cultura griega y romana, y adquiere diferentes valores a través del tiempo según las corrientes del pensamiento y las circunstancias históricas. Es quizás a partir de los años 90 del siglo XX y comienzos del XXI, cuando la ciudadanía ha cobrado un protagonismo central, no solo por las diferentes modalidades que desarrolla, (ciudadanía social, ciudadanía política, ciudadanía cosmopolita, ciudadanía multicultural, entre otras), sino por el valor que adquiere este concepto: engloba y reúne todo el sentir de una sociedad. Así, no es extraño escuchar en los medios de comunicación hablar en los siguientes términos: “La ciudadanía aboga por endurecer las penas para ciertos delitos (...) la ciudadanía ha estimado seguir confiando en tal dirigente político (...) o ¿qué decidirá la ciudadanía el día de las elecciones?”. Lo que estos comentarios revelan es que la ciudadanía forma parte de nuestro vocabulario habitual hoy. Es un concepto cercano, con el que vivimos a diario. Ahora bien, ¿qué es la ciudadanía?, ¿cómo y por qué surge?, ¿cuál ha sido su evolución?, ¿tiene instrumentos para revitalizar y recuperar la confianza de los ciudadanos en la política?, ¿prevé nuevas formas y modalidades de participación?

Todas estas preguntas se atienden a lo largo del presente trabajo. Para poder desarrollarlas, en primer lugar, necesitamos revisar la evolución y la historia interna del concepto de ciudadanía. Debemos recorrer su vida, su biografía, es decir, presentar su genealogía, como diría Nietzsche³³. Este es el objetivo principal de este capítulo que dividiremos en cuatro partes. En primer lugar, estudiaremos la génesis y el desarrollo histórico de la ciudadanía; en segundo lugar, las tendencias actuales de la ciudadanía y propuestas de la ciudadanía en relación con las políticas públicas; a continuación analizaremos distintos modelos de ciudadanía participativa y, finalmente, concluiremos

³³ NIETZSCHE, F.; *La genealogía de la moral*, Alianza, Madrid, 2001. Trad. Andrés Sánchez Pascual.

con un apartado dedicado al principio de subsidiariedad donde abordaremos la necesaria corresponsabilidad.

1.1.1 La ciudadanía en la Antigüedad

Iniciamos este recorrido partiendo de las definiciones que de la ciudadanía se han dado desde una perspectiva filosófico-política. Veamos en primer lugar la definición de Quintás: “Pertenencia a una comunidad política que adquiere diversas configuraciones según las distintas sociedades y que supone el derecho y disfrute de determinados derechos que deben ser garantizados por el Estado a todos los ciudadanos, legítimos protagonistas de la discusión sobre sus derechos, deberes y organización de la sociedad”³⁴. En esta primera definición se vincula al ciudadano en relación con el Estado o con la comunidad política a la que pertenece. Dicha pertenencia no es un cheque en blanco, sino que determina una serie de beneficios para el ciudadano, sus derechos, pero al mismo tiempo tienen que ser compaginados con unos deberes. Así, desde una primera definición general de la ciudadanía se aprecia que estamos ante un concepto de ida y vuelta: la protección del Estado solo puede darse cuando el ciudadano está dispuesto a asumir no solo derechos, sino obligaciones y deberes que posibilitan el usufructo de los mismos derechos. Es esta consideración para comprender la viabilidad de ciertos movimientos *cívicos* o ciudadanos que solo encuentran su identidad en la violencia a través del saqueo y pillaje público.

Veamos, a continuación, otra definición cercana a la anterior, a la que se le añade un nuevo componente que permite ver cómo se desarrolla históricamente esta noción:

La ciudadanía es primariamente una relación política entre un individuo y una comunidad política, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de esa comunidad y le debe lealtad permanente. El estatuto del ciudadano es, en consecuencia, el reconocimiento oficial de la integración del individuo en la comunidad política, comunidad que desde los orígenes de la Modernidad cobra la forma del Estado nacional de derecho.³⁵

Al igual que en la propuesta anterior, la ciudadanía se concibe como una relación entre dos polos: *individuo* y *comunidad política*. La carta de ciudadanía se completa con

³⁴ QUINTÁS, G.; *Términos y usos del lenguaje filosófico*, Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 2002, p. 65.

³⁵ CORTINA, A.; *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza, Madrid, 1999, p. 39.

la integración y la pertenencia de dicho individuo en la comunidad política. Sin embargo, la definición que propone la profesora Cortina, correcta y del todo pertinente, puede conducir a un error hermenéutico, de interpretación, que debemos señalar. Según señala Cortina, parece que la ciudadanía se inicia al amparo del estado nacional que surge, a su vez, en la Modernidad, entre los siglos XVI y XVII. Ahora bien, a nuestro modo de ver la idea de que todo ciudadano es miembro de una comunidad política, hoy de una ciudad, de un país o una sociedad, solo puede explicarse a través de lo que significó la *democracia ateniense* en los siglos V y IV a. J.C. Encontramos dos testimonios de excepción que marcan el estatuto de lo que hoy conocemos por ciudadanía: Pericles y Aristóteles. El primero se reconoce en esta famosa oración fúnebre por los muertos en la batalla contra Esparta de Pericles, y el segundo en la *Política y Ética a Nicómaco* de Aristóteles donde “da cuerpo teórico a la noción de ciudadanía política, prestándole un apoyo ético y metafísico”³⁶. Señala Pericles:

En nuestra ciudad, nos preocupamos a la vez de los asuntos privados y de los públicos, y gentes de diferentes oficios conocen suficientemente la cosa pública; pues somos los únicos que consideramos, no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa en ella, y además, o nos formamos un único juicio propio o al menos estudiamos con exactitud los negocios públicos, no considerando la discusión como un estorbo para la acción, sino como paso previo indispensable a cualquier acción sensata.³⁷

Así pues, el ciudadano ateniense es aquel que se dedica los asuntos de la ciudad, a las cuestiones públicas. Los asuntos privados son importantes, pero no los únicos. Solo se es ciudadano si se asumen como propios los asuntos que no solo incumben a la propia persona sino a la ciudad, a la comunidad política, a mis vecinos, a mis compatriotas. Pero lo que convierte la cita de Pericles en un clásico, esto es, que pueden pasar los siglos sin perder un ápice de actualidad, es la defensa a ultranza que hace de la *discusión*. Hoy su traducción más justa sería una idea que se repite incansablemente y que muchos reclaman como una de las posibles vías para la regeneración pública, social y política: la deliberación. Los griegos fueron los primeros en darse cuenta de que el único medio para tratar los asuntos de la ciudad, del Estado, no era recurrir a la violencia, sino a otra fuerza mucho más poderosa porque ensalza la facultad más importante en el hombre: la palabra.

³⁶ *Ibid.*, p. 44.

³⁷ PERICLES; “Discurso fúnebre” en *Discurso fúnebre y otros discursos*, Biblioteca El Mundo (Las voces de la democracia. Así hablan los grandes políticos), Madrid, 2008, pp. 34-35.

Es, precisamente, Aristóteles quien incardina todo el concepto de ciudadanía a esta facultad que nos hace diferentes del resto de la naturaleza:

La razón por la cual el hombre es, más que la abeja o cualquier animal gregario, un animal social es evidente: la naturaleza, como solemos decir, no hace nada en vano, y el hombre es el único animal que tiene palabra. La voz es signo del dolor y del placer, y por eso la tienen también los demás animales, pues su naturaleza llega hasta tener la sensación de dolor y placer y significársela unos a otros; pero la palabra es para manifestar lo conveniente y lo dañoso, lo justo y lo injusto, y es exclusivo del hombre, frente a los demás animales, el tener, el solo, el sentido del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto, etc., y la comunidad de estas cosas es lo que constituye la casa y la ciudad.³⁸

Una de las creencias más asentadas y que hoy se repite insistentemente es que la ciudadanía no participa de los asuntos políticos y públicos. Se ha hecho famoso el *No nos representan* en referencia a los políticos, como si la participación del ciudadano solo fuera posible dentro de la lógica de los partidos políticos. Aristóteles pone en entredicho esta creencia tan extendida y que cuenta hoy con un respaldo potente. El pensador griego ha pasado a la historia a partir de su famosa definición del hombre como un ser social, un ser político. Ahora bien, ¿qué significa que la mayor esencia y cualidad del hombre sea su condición social? Implica que la participación del hombre en la ciudad, en los asuntos públicos es consustancial al hombre, y lo es porque tiene palabra, el poder de hablar y discutir. Esto lleva de forma necesaria a que el hombre es capaz de relacionarse con otros hombres y convivir con ellos. Por tanto, el espacio natural del hombre es la sociedad, vivir con otros como él. Y por el poder de la palabra, del *logos* a juicio de Aristóteles, puede llegar a discernir y deliberar con los otros hombres aquello que es bueno y malo, justo e injusto. Solo así la ciudad será un espacio de convivencia, paz y prosperidad. La ciudad es el espacio donde se aspira al bien y a la justicia. La participación no es algo que se elige, sino algo en lo que se está, porque constitutivamente somos seres sociales.

Aristóteles presenta la fundamentación de la ciudadanía que entiende como una sola pieza al ciudadano con su comunidad política y con los demás. Desde la cosmovisión griega de la ciudadanía se tiene muy claro cuál sería el ideal de vida, que no es otro que darse en cuerpo y alma a los asuntos de la ciudad:

³⁸ ARISTÓTELES; *Política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997. Trad. María Araújo y Julián Marías.

Ante la pregunta clásica, que continúa abierta en nuestros días, ‘¿qué es una vida digna de ser vivida?’, la respuesta desde esta perspectiva sería la siguiente: la del ciudadano que participa activamente en la legislación y administración de una buena polis, deliberando junto con sus conciudadanos sobre qué es para ella lo justo y lo injusto, porque todos ellos son capaces de palabra y, en consecuencia, de sociabilidad.³⁹

Es el mismo Aristóteles quien responsabiliza a la política el buen funcionamiento de la ciudad que hará posible el fin de todo ciudadano, la felicidad:

Tal es la manifestación de la política. En efecto, ella es la que establece qué ciencias son necesarias en las ciudades y cuáles a de aprender cada uno, y hasta qué punto. Vemos además que las facultades más estimadas le están subordinadas, como la estrategia, la economía, la retórica. Y puesto que la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla además qué se debe hacer y de qué cosas hay que apartarse, el fin de ella comprenderá los de las más ciencias, de modo que constituirá el bien del hombre; pues aunque el bien del individuo y el de la ciudad sean el mismo, es evidente que será mucho más grande y más perfecto alcanzar y preservar el de la ciudad; porque, ciertamente, ya es apetecible procurarlo para uno solo, pero es más hermoso y divino para un pueblo y ciudades.⁴⁰

Aristóteles concede a la política la responsabilidad de conseguir y establecer el bien del hombre. Sin embargo, dicho bien no es solo el de cada cual, puesto que el bien propio solo se consigue a través del bien de la ciudad. Y el instrumento que posee el hombre para conseguir este objetivo no es otro que la política.

Ahora bien, aunque hemos determinado el origen y la génesis del concepto de ciudadanía en Grecia, estableciendo un espacio ideal para la participación de todos y cada uno de los miembros de la ciudad, en esta visión o modelo encontramos grandes anomalías que es necesario aclarar. Es innegable que para los griegos la ciudad, la *polis*, es la unidad social principal que posibilita una serie y conjunto de instituciones básicas

³⁹ CORTINA, A.; *Ciudadanos del mundo, op. cit.*, p. 46. Esta condición de la democracia ateniense producía estupor en los extranjeros. Carles Ferrer, en un reciente artículo, lo manifestó de forma gráfica: “Puesto que el ejercicio del poder parte de la ley, que su aplicación depende de su interpretación, y que todo ciudadano debe participar en el proceso, en Atenas, la discusión es continua, el pleito está servido. El visitante se extraña: los atenienses, en vez de pelearse con sus enemigos, se pelean entre ellos, contra sí mismos. La democracia se presenta como una forma de gobierno esencialmente inestable. ¡Curiosos, los atenienses! Dictan leyes y pasan tiempo discutiendo acerca de cómo aplicarlas (...) a los atenienses no es necesario declararles la guerra: la tiene ya en su interior. Y sin embargo, Atenas resultará ser más sólida y resistente de lo que parece”, “La democracia en sus orígenes”, en *El País*, viernes 12 de agosto de 2011, p. 25.

⁴⁰ ARISTÓTELES; *Ética a Nicómaco*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 2. Trad. María Araújo y Julián Marías.

que proporcionan a sus miembros una vida feliz. Pero ¿a qué miembros? ¿A todos los que viven en la ciudad?

En la sociedad griega para ser ciudadano pleno se requería participar, como ya se ha señalado, en los asuntos de la ciudad, acción que solo podían llevarlo a cabo los hombres libres e iguales⁴¹. Esta concepción ha hecho historia, inspirando modelos de democracia participativa en los que se asume como verdadera marca de la ciudadanía la participación directa en los asuntos públicos. Sin embargo, todos los que han asumido como modelo la democracia ateniense, se han encontrado cuatro grandes limitaciones, descritos sucintamente por Cortina. La primera limitación es que la carta de ciudadanía no alcanzaba a todos los ciudadanos, solo a una minoría: ciudadanos con todos los derechos eran únicamente los varones adultos. Quedaban descartados y marginados de la condición de ciudadano las mujeres, los niños, los metecos (es decir, los extranjeros que residían en ciudades griegas) y, finalmente, los esclavos. La segunda limitación se refiere a que la libertad e igualdad de la que se hacía gala afectaba exclusivamente a aquellos que obtenían la carta de ciudadanía. El resto de seres humanos no podían acceder a tal status. La tercera limitación consiste en que la libertad del ciudadano ateniense estaba en peligro porque la Asamblea podía intervenir en cualquier momento en la vida privada. En consecuencia, no había protección alguna de las injerencias o abusos de la propia Asamblea en la vida de cada ciudadano. Y por último, la última limitación consiste en que la participación directa de la que tanto hemos hablado en la sociedad griega solo es posible en comunidades con un tamaño reducido. Otra cuestión diferente es cómo organizamos dicha participación en los Estados nacionales, en las grandes sociedades postindustriales⁴². Encontramos aquí “una de las razones por las cuales la noción de ciudadanía va desplazándose desde la participación activa a la protección: el ciudadano es aquel al que la comunidad política protege legalmente, más que aquel que participa directamente de los asuntos públicos. Así lo reconocerá el mundo romano, que extiende su imperio a todo la tierra conocida”⁴³. El otro gran pivote de la ciudadanía en la

⁴¹ La igualdad se entendía en la sociedad griega de una doble forma: por la *isegoría*, todos los ciudadanos tienen el derecho a hablar en la asamblea de gobierno y por la *isonomía*, esto es, la igualdad de todos ante la ley.

⁴² CORTINA, A.; *Ciudadanos del mundo, op. cit.*, p. 50-51. Aquí nos situamos ante uno de los grandes temas que las ciencias sociales y humanísticas tendrán que resolver: cómo organizar la participación en los grandes núcleos urbanos.

⁴³ *Ibid.*, p. 51.

Antigüedad está en Roma. Por su extensión y dominios, alteró el concepto participativo de ciudadanía.

Este cambio en el concepto de ciudadanía no significó un lastre o un retroceso, sino todo un avance. La ciudadanía romana fue mucho más inclusiva que la griega. No solo se concedió y reconoció a los descendientes de los fundadores del Imperio, sino que se fue extendiendo paulatinamente a todos los hombres libres del Imperio, sin tener en cuenta el origen⁴⁴. Estamos, pues, ante un cambio a tener en cuenta, ya que la ciudadanía es ahora “un estatuto jurídico, más que una exigencia de implicación política, una base para reclamar derechos, y no un vínculo que pide responsabilidades”⁴⁵. Dicho cambio implica una evolución de lo que se ha convenido en llamar el paso del *zoón politikón* al *zoon legalis*. Aunque estas dos visiones de la ciudadanía se presenten como contrapuestas, han marcado los dos ejes irrenunciables de cualquier planteamiento sobre la ciudadanía, ya sea en los siglos XVI y XVII, como en la edad contemporánea. Si cualquier posicionamiento respecto al tema quiere mostrarse sólido no puede prescindir, por una parte, de los derechos subjetivos que posibilita la ciudadanía legal (romana) y, por otra, la importancia de la deliberación en los asuntos públicos (griega). Como iremos viendo en el desarrollo del trabajo, los planteamientos contemporáneos sobre la ciudadanía intentan llevar a cabo una síntesis de estos dos momentos que resultan del todo irrenunciables. Pensemos por un momento que todas las protestas a nivel mundial se limitan a reclamar más participación y presencia en la toma de decisiones, pero sin que ello repercuta en una merma de los derechos individuales. Para llegar ahí, antes debemos pasar por la ciudadanía moderna que se inaugura con una de las figuras e invenciones más importantes e influyentes de la historia de la humanidad: el Estado Moderno.

1.1.2 La ciudadanía moderna

Hemos visto con detalle que las raíces de la ciudadanía se situaban en Grecia y en Roma. En cambio, para reflexionar sobre la participación y otros temas que están marcando la actualidad, debemos recurrir al tronco principal y responsable de lo que hoy conocemos como ciudadanía. Procede de varios momentos históricos: siglos XVII y XVIII con el surgimiento y asentamiento de la ciencia moderna, la revolución francesa, inglesa y

⁴⁴ Resulta curioso el caso de Séneca. Nació en Córdoba, por tanto, un hispano para el Imperio y llegó ser senador. Adriano y Trajano fueron emperadores y eran originarios de Hispania, región romana.

⁴⁵ CORTINA, A.; Ciudadanos del mundo, *op. cit.*, p. 54.

americana y, por supuesto, el nacimiento del capitalismo. Sin olvidar ni dejar de lado todo lo que significó el período medieval y el Renacimiento. Estos acontecimientos nos ayudan a entender un nuevo concepto desde el que podemos entender qué implica y significa la ciudadanía en la actualidad: el Estado.

Es un lugar común situar a Maquiavelo como el primero en utilizar el término *estado*. En su obra más conocida y universal, *El Príncipe*, se refiere a este como una organización estable con un aparato establecido dividido en cargos, burocracia y su gobernante⁴⁶. Pero para entender lo que significa realmente el Estado nacional moderno, que obliga a defender la vida, la integridad y la propiedad de sus miembros, tenemos que acudir a Hobbes y a su *Leviatán*. Así, hablando sobre el estado, señala:

La causa final, propósito o designio que hace que los hombres se impongan a sí mismos esas restricciones de las que vemos que están rodeados cuando viven en Estados, es procurar su propia conservación y, consecuentemente, una vida más grata (...). El único modo de erigir un poder que pueda defenderlos de la invasión de extraños y de las injurias entre ellos mismos, dándoles seguridad que les permita alimentarse con el fruto de su trabajo y con los productos de la tierra y llevar así una vida satisfecha, es el reconferir todo su poder y todo su fuerza individuales a un solo hombre o a una asamblea que, mediante una pluralidad de votos, puedan reducir las voluntades de los súbditos a una sola voluntad (...). Una vez hecho esto, una multitud así unida a una persona es lo que llamamos ESTADO, en latín CIVITAS. De este modo se genera ese gran LEVIATÁN, a quien debemos nuestra paz y seguridad (...). Esta persona del Estado está encarnada en lo que se llama el SOBERANO, de quien se dice que posee un poder soberano; y cada uno de los demás es su SÚBDITO (...). Se dice que un Estado ha sido instituido, cuando una multitud de hombres establece un convenio entre todos y cada uno de sus miembros, según el cual le da a un hombre o a una asamblea de hombres, por mayoría, el derecho de personificar a todos, es decir, de representarlos.⁴⁷

En este texto, Hobbes presenta el estado como el garante de la paz. Los ciudadanos necesitan una plataforma que conserve sus vidas en un estado de guerra. El problema de Hobbes es que concibe el estado en una situación límite como es la guerra; no obstante, la idea nos sirve para entender esta figura como la instancia que sobrepasa al propio individuo para defenderlo. La cuestión está en que todo tiene precio y el peaje que debe pagar el ciudadano en la sociedad hobbesiana es con su libertad. Los ciudadanos hacen posible un pacto, un *contrato*, que es el papel que juega el estado en la vida de todos y cada uno de los ciudadanos. La grandeza de Hobbes está aquí mismo, ya que

⁴⁶ MAQUIAVELO; *El Príncipe*, Alianza, Madrid, 2000. Trad. Miguel Ángel Granada.

⁴⁷ HOBBS, TH.; *Leviatán*, Alianza, Madrid, 1999, pp. 153-159. Trad. Carlos Mellizo.

inicia toda una tradición que seguirán, aunque de forma diferente, como veremos a continuación, Locke y Rousseau, y que es una de las raíces de la conciencia moderna: la idea del contrato.

No podemos obviar que bajo la idea del estado de Hobbes se escenifica una monarquía absoluta. Esta puede garantizar la seguridad y hacer posible la igualdad entre todos los ciudadanos, pero sacrificando la libertad individual e impidiendo cualquier tipo de participación política. Eugenio Trías indica las fuentes históricas que Hobbes utiliza para presentar su *Leviatán* y nos posibilitan entender las razones que esgrime el escritor inglés. Como buen conocedor de la Biblia que fue Hobbes, se remite a los libros históricos, en concreto al *Libro de los Reyes*, para fundamentar la creación del Estado:

(...) el pasaje en que los jefes de las tribus de Israel piden al juez Samuel un monarca con el fin de poderse codear con los pueblos vecinos y preservarse en relación con ellos. Samuel les responde: ‘¿Queréis un monarca? ¿Sabéis exactamente lo que pedís? Pues querer un monarca significa que vuestra libertad será ejercida en el momento en que decidís y optáis por la monarquía, pero a partir de ese momento esa libertad quedará completamente enajenada. La libertad se transferirá entonces al monarca; vuestras propiedades, vuestras mujeres –hermanas, hijas, esposas–, una parte muy sustancial de lo que poseéis (y de vuestro tiempo) formará parte de ese personaje o de la institución que encarna’. Así arranca la idea del contrato social de Hobbes: un contrato libremente ejercido debido al miedo que provoca nuestra condición fraterna, o nuestra igual condición de asesinos potenciales.⁴⁸

De acuerdo con Trías, Hobbes es el iniciador de toda una serie de pensadores que establecerán las relaciones entre el ciudadano y el Estado como una cuestión de primer orden.

A partir de la obra *Leviatán* surgieron posiciones que reclamaban una presencia y una participación más clara por parte de los ciudadanos. Aparecen nombres como los de Locke, Montesquieu, Rousseau o Kant, quienes coincidieron con un período histórico caracterizado por elevar la autonomía individual a través de la razón como aquello que define al hombre: la Ilustración. Esta etapa de la historia destacar por cuestionar las tradiciones: es bien conocida por todos la expresión kantiana *sapere aude*, “¡atrévete a pensar!”. Junto con ello, se exige y reclama un pensar autónomo, por uno mismo, no por lo que dicte la historia o la tradición. Dicho atrevimiento, dicha disposición es lo que impregna y da sentido a todo este período.

⁴⁸ TRÍAS, E.; *La política y su sombra*, Anagrama, Barcelona, 2005, pp. 41-42.

John Locke, hijo de este tiempo y con una fuerte aspiración por liberar al hombre de todas sus servidumbres y esclavitudes, y defensor a ultranza de la idea de contrato, afirmó taxativamente, y en respuesta Hobbes⁴⁹, que no podía darse ningún poder legítimo si no contaba con el consentimiento y la participación expresa de los ciudadanos. Locke no creía en los súbditos, como sí lo hacía Hobbes, sino que creía en los ciudadanos. Por tanto, la ciudadanía, para Locke, solo podría entenderse desde la libertad de movimientos y de participación que le confiere la sociedad. Locke inicia, así una tradición de pensamiento político en el que el estado tiene unas funciones mínimas⁵⁰: asegurar los derechos individuales más fundamentales, como son la libertad, la igualdad y la propiedad. Si estos derechos se garantizan, los ciudadanos pueden someterse a un poder común. De lo contrario, si estos derechos se vulneran, los ciudadanos tienen todo el derecho a romper el pacto. Por tanto, el contrato no es una cuestión absoluta, eterna, sino que más bien, para mantener el pacto las dos partes, el Estado y los ciudadanos tienen que cumplir con sus obligaciones:

Para comprender qué es el derecho al poder político y cuál es su verdadero origen hemos de considerar cuál es el estado en que los hombres se encuentran por naturaleza, que no es otro que un *estado de perfecta libertad* para ordenar sus acciones y disponer de sus pertenencias y personas según consideren conveniente, dentro de los límites impuestos por la ley natural, sin necesidad de pedir licencia ni depender de la voluntad de otra persona. Es también un estado de igualdad, dentro del cual todo poder y jurisdicción son recíprocos, sin que nadie tenga más evidente que el que criaturas de la misma especie y rango, nacidos en total promiscuidad, deberían también iguales entre sí, sin subordinación ni sujeción alguna, a menos que el Señor y Dueño de todos ellos, mediante una declaración explícita de su voluntad, hubiera situado a alguno por encima de los demás, confiriéndole, mediante un nombramiento evidente y claro, un derecho indudable al dominio y a la soberanía.⁵¹

Tal y como señala Locke en la cita anterior, cada ciudadano tiene el derecho a disponer, en perfecta libertad, de su vida como le plazca. Los límites son muy claros: si en el uso y ejercicio de la libertad individual una persona pone en peligro los tres bienes que Locke considera sagrados –la libertad, la igualdad y la propiedad– de otra persona, el

⁴⁹ Aunque ambos autores pertenecen a la misma tradición, la del contrato, postulan, sin embargo, visiones diferentes del fenómeno.

⁵⁰ En el siglo XX encontramos en esta posición, aunque más radicalizada, a Robert Nozick con su obra *Anarquía, estado y utopía* en el que defiende un Estado mínimo en el que se encargue únicamente de protección contra la fuerza, el robo, el fraude o el cumplimiento de los contratos.

⁵¹ LOCKE, J.; *Dos ensayos sobre el gobierno civil*, Austral, Madrid, 1991, p. 205. Trad. Francisco Jiménez.

Estado surgido del pacto y de la voluntad de los ciudadanos tiene todo el derecho a actuar contra dicho ciudadano que ha cercenado la libertad de otro. Esta es una de las máximas fundamentales del pensamiento de Locke y que ejercerá en el futuro una gran influencia, puesto que defiende una posición liberal del Estado y de la ciudadanía. En esta concepción ser ciudadano responde a un principio claro y conciso: gozar de derechos fundamentales e inalienables. Esta condición ciudadana solo podía ejercerse desde un concepto claro de tolerancia⁵², como es el que definió a la Ilustración.

Rousseau⁵³ y Kant⁵⁴, por su parte, profundizaron -cada uno con sus especificidades propias- en una ciudadanía en la que a través del peso de la voluntad particular y general se llegó a conseguir que la participación adquiriera importancia para que las sociedades se presentaran con una mayor solidez. Todo ello se fue desarrollando hasta el siglo XX, que vino marcado por los dos conflictos mundiales que alteraron la sociedad y la ciudadanía. Después de la Segunda Guerra Mundial, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 marcó el mapa político. A partir de ese momento, la ciudadanía no solo se iba a entender como igualdad ante la ley y desarrollo de los derechos individuales y de conciencia, sino que estos se ampliaron a través los llamados *derechos sociales y económicos*. Estos principios se refieren a que, para poder participar en los asuntos públicos y políticos de la sociedad, se requieren de unos mínimos que garanticen una vida digna. De ahí surge el estado social y del bienestar

⁵² El concepto de tolerancia que maneja Locke se entiende desde la libertad religiosa, es decir, el Estado tiene vetado intervenir en temas de conciencia del individuo. Al mismo tiempo, ningún Estado de corte liberal puede imponer un determinado credo religioso al conjunto de la ciudadanía: “(...) estimo necesario, sobre todas las cosas, distinguir con exactitud las cuestiones de gobierno civil de las cuestiones de religión, y fijar las debidas fronteras que existen entre la Iglesia y el Estado. Si no se hace esto, no tendrán fin las controversias que siempre surgirán entre aquellos que tienen, o que pretenden tener, un interés en la salvación de las almas, por un lado, y por el otro, en la seguridad del Estado. El Estado, es a mi parecer, una sociedad de hombres constituida únicamente para preservar y promocionar sus bienes civiles. Lo que llamo bienes civiles son la vida, la libertad, la salud corporal, el estar libres de dolor y la posesión de cosas externas, tales como el dinero, tierra, casa, muebles y otras semejantes (...). El que confunde estas dos sociedades mezcla los cielos con la tierra, une cosas que son sobremanera remotas y opuestas entre sí y que en su origen, finalidad y sustancia son radical y completamente diferentes la una de la otra. Ningún hombre, por tanto, cualquiera que sea la dignidad eclesiástica de que esté investido, puede privar a otro hombre que no es de su Iglesia y fe de la libertad o de parte alguna de sus posesiones terrenas por causa de sus diferencias religiosas. Porque lo que no es legal para la Iglesia en bloque no puede por ningún derecho eclesiástico convertirse en legal para algún miembro de ella” en *Ensayo y carta sobre la tolerancia*, Alianza, Madrid, 1998, p. 66 y 79. Trad. Carlos Mellizo.

⁵³ ROUSSEAU, J. J.; *El contrato social*, Tecnos, Madrid, 1988. Trad. María José Villaverde.

⁵⁴ KANT, I.; *La metafísica de las costumbres*, Tecnos, Madrid, 1994. Trad. Adela Cortina y Jesús Conill.

donde la justicia social se alzaría como una exigencia ética a cumplir y llevar a cabo. En la actualidad, este modelo se ha puesto en cuestionamiento: parece no ser sostenible, puesto que implica una excesiva intervención del Estado en la vida privada de las personas y crea ciudadanos dependientes y no autónomos. Todas estas críticas han surgido con el asentamiento de la globalización en nuestras vidas. Así pues, cabe preguntarse: ¿es posible en nuestros días configurar un concepto de ciudadanía?, ¿qué tendencias de ciudadanía encontramos y cómo se relacionan con la configuración de las políticas públicas?

1.2 Ciudadanía y políticas públicas

El debate sobre la ciudadanía pivota entre dos elementos: los derechos individuales y el vínculo con la comunidad política particular. Toda teoría sobre la ciudadanía tiene que tratar estas dos perspectivas. Si proyectamos nuestra mirada sobre la historia podremos ver cómo emergen y se desarrollan de forma diversa. Así lo recoge ya uno de los textos claves de Platón que hace una descripción exacta del problema, y que hoy nos puede servir de referencia:

Buscaban los hombres la forma de reunirse y salvarse construyendo ciudades, pero una vez reunidos se ultrajaban entre sí por no poseer el arte de la política, de modo que, al dispersarse de nuevo, perecían. Entonces Zeus, temiendo que nuestra especie quedase exterminada por completo, envió a Hermes para que llevase a los hombres el pudor y la justicia, a fin de que rigiesen las ciudades la armonía y los lazos comunes de amistad. Preguntó entonces Hermes a Zeus la forma de repartir el pudor y la justicia entre los hombres: “¿Las distribuyo como fueron distribuidas las demás artes, con un solo hombre que posea el arte de la medicina bastando para tratar a otros muchos legos? ¿Reparto así el pudor y la justicia entre los hombres, o bien las distribuyo entre todos?”. Respondió Zeus: “Entre todos, y que todos participen de ellas: porque si participan solo unos pocos, como ocurre con las demás artes, jamás habrá ciudades. Además, establecerás en mi nombre esta ley: que todo aquel que sea incapaz de participar del pudor y la justicia sea eliminado, como una peste, de la ciudad.”⁵⁵

El texto platónico, que recurre a la sabiduría mítica, incide en la necesidad que tiene el hombre de participar en los asuntos y en la vida de la ciudad. Cuando los hombres olvidan su vida en común, se dispersan y, por tanto, perecen. Perecen, porque como ya apuntaba Aristóteles, el hombre es un animal dotado de palabra y de lenguaje; necesita de la comunicación y de la relación con los otros. El espacio idóneo en el que se produce

⁵⁵ PLATÓN; *Protágoras*, 322 c-d, Alianza, Madrid, 1999. Trad. José Manuel Pavón.

dicho encuentro es la ciudad. Estos rasgos no responden a un capricho antropológico o a un mero planteamiento teórico, sino que escenifican la propia esencia del hombre. En los clásicos griegos (Pericles, Platón y Aristóteles) encontramos la fundamentación de la ciudadanía moderna y contemporánea. Es necesario, pues, aproximarnos a su pensamiento para estudiar la ciudadanía. Como señala Domingo:

Palabras [como las de Platón] siguen siendo una invitación para participar en la vida de la comunidad política, donde a veces, creemos que como agentes, usuarios o pacientes, somos *clientes* de un sistema democrático. Creemos que la vida política y las instituciones políticas funcionan natural o mecánicamente, sin intervención alguna de nosotros como afectados, protagonistas y verdaderos *autores* de los proyectos de convivencia.⁵⁶

Este texto señala una de las anomalías que cualquier planteamiento sobre la ciudadanía ha de afrontar. Especialmente en Occidente, existe una creencia arraigada en la sociedad que marca una tendencia clara de la ciudadanía: todos los avances en políticas públicas y políticas sociales están presentes de forma natural y necesaria, para siempre. Este es uno de los grandes problemas, un destacado defecto, que a juicio de Ortega, manifiestan las sociedades contemporáneas. Una de sus mayores dolencias es disfrutar de lo heredado sin preguntarse siquiera por su mantenimiento, sin caer en la cuenta, argumentaba el pensador español, de que todo aquello con lo que contamos es fruto de una conquista, de años, décadas y siglos de esfuerzos y renunciaciones. Así pues, concluía Ortega, para mantenerlo se requiere de las mismas actitudes y de una idéntica tensión vital⁵⁷.

Para entender las tendencias de la ciudadanía que operan en la actualidad, y así poner en diálogo las dos fuerzas que la configuran, los derechos individuales, por una parte, y la pertenencia a una comunidad particular, por otra, no podemos olvidar una serie de acontecimientos políticos y sociales de primera magnitud. Es el caso, por ejemplo, del despertar de la sociedad civil en la Europa del Este, las tensiones generadas por los movimientos migratorios acaecidos en Europa, la apatía y la desafección de los votantes en las democracias europeas y de EE.UU., la crisis del Estado del bienestar o el auge del nacionalismo. Todos estos acontecimientos han puesto sobre el tapete las deficiencias de

⁵⁶ DOMINGO, A.; “Horizontes éticos de ciudadanía activa. El lugar de la filosofía política en el pensamiento contemporáneo”, *Diálogo Filosófico*, 66, 2006, p. 389.

⁵⁷ A medida que vaya avanzando el trabajo, la presencia de Ortega se hará importante. Sobre estos temas, puede consultarse, entre otras obras, *España invertebrada y la rebelión de las masas*, ambas en las Obras Completas, volumen III y IV respectivamente de la edición de Taurus, Madrid, 2004-2011.

grandes planteamientos políticos y sociales en torno a la ciudadanía, como es el caso de la Teoría de la Justicia de Rawls⁵⁸ o los planteamientos clásicos sobre la democracia defendidos por Sartori⁵⁹, a la hora de mostrar la viabilidad y la solidez de la democracia. Ante todo, la ciudadanía debe centrarse en las cualidades y actitudes de los ciudadanos, como veremos a continuación⁶⁰.

Las circunstancias señaladas suponen un giro a una de las acepciones del concepto ciudadanía empleado tras la Segunda Guerra Mundial. Este momento histórico se caracteriza por la búsqueda del reconocimiento de unos derechos que aseguren que cada persona es tratada como miembro de una sociedad de iguales. Estamos ante el planteamiento de T. H. Marshall⁶¹, quien propone un modelo de estado muy claro y definido: el estado liberal-democrático. Estamos ante el concepto canónico de ciudadanía, esto es, el de *ciudadanía social*, sin el cual no se pueden llegar a entender los posteriores debates de la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI. La propuesta de Marshall resulta relevante pues a partir de ella surge el concepto de *estado social de derecho*, más conocido por *estado del bienestar*. En la actualidad, ciertos conflictos surgidos en las sociedades europeas se deben a la inviabilidad que supone defender a ultranza el estado de bienestar, o algunas de las diferentes variaciones de este concepto.

Las consideraciones anteriores implican muchas cuestiones que deberían ser estudiadas; entre otras, qué tipo de políticas públicas se han de llevar a cabo, cuál debe ser su alcance y quiénes deben ser sus autores. Cortina se refiere a las implicaciones del modelo de Marshall y las describe de esta manera:

Desde esta perspectiva, es ciudadano aquel que en una comunidad política goza no solo de *derechos civiles* (libertades individuales), en los que insisten las tradiciones liberales, no solo de *derechos políticos* (participación política), en los que insisten los republicanos, sino también de *derechos sociales* (trabajo, educación, vivienda, salud, prestaciones sociales en tiempos de especial vulnerabilidad). La ciudadanía social se refiere entonces también a este tipo de derechos sociales, cuya protección vendría garantizada por el Estado nacional, entendido no ya como Estado liberal, sino como Estado social de derecho.⁶²

⁵⁸ RAWLS, J.; *Teoría de la Justicia*, FCE, México, 1995. Trad. María Dolores González.

⁵⁹ SARTORI, G.; *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988. Trad. Santiago Sánchez.

⁶⁰ Este debate adquirirá cuerpo y forma al analizar a continuación los diferentes modelos de ciudadanía para ampliar y complementar los modelos clásicos del liberalismo y el republicanism.

⁶¹ MARSHALL, T. H.; *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1992.

⁶² CORTINA, A.; *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, op. cit., p. 66.

A partir del planteamiento de T.H. Marshall, el estado del bienestar surge a finales del siglo XIX, en 1880 de la mano del mariscal von Bismarck para hacer frente a las cada vez más poderosas exigencias provenientes del socialismo. Por primera vez en la historia, desde el propio estado, se establecen los seguros de enfermedad, los seguros contra los accidentes laborales y las pensiones para la vejez. Ello derivó en una *tendencia* de la ciudadanía de tipo pasiva, ya que no se exigía ni participación, ni actividad ni obligación alguna para conseguir el reconocimiento de unos u otros derechos. Eran, por tanto, las instancias políticas y estatales las encargadas de reconocer los derechos de todos y cada uno de los ciudadanos. Ahora bien, dicha tendencia se desarrolló a través del pensamiento keynesiano⁶³, esto es, la plataforma teórica de la que se nutrió el estado del bienestar, y cuyo objetivo fue mantener el sistema capitalista alejándose de los principios de la teoría económica clásica.

El estado del bienestar se compone de cuatro elementos⁶⁴:

1. Intervención del estado en los mecanismos del mercado para proteger a determinados grupos de un mercado abandonado a sus reglas.
2. Política de pleno empleo; imprescindible porque los ingresos de los ciudadanos se perciben a través del trabajo productivo o de la aportación de capital.
3. Institucionalización de sistemas de protección, para cubrir necesidades que difícilmente pueden satisfacer salarios normales.
4. Institucionalización de ayudas para los que no pueden estar en el mercado de trabajo.

Estas características, unidas a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, suponen que las democracias occidentales se conviertan en grandes instancias gestoras, más que proveedoras. Es el estado quien se alza como el único que puede solucionar y gestionar todos los problemas y tareas sociales. Han surgido, así, muchos calificativos para definir este modelo, como son los de *estado benefactor* o *providencia*, como ya se ha señalado.

A este respecto, resulta fundamental analizar qué influencia o qué efectos produjo este planteamiento del estado en la ciudadanía. Las posturas más liberales (Tocqueville)

⁶³ El pensamiento económico de John Maynard Keynes reposa en la capacidad del gobierno para moderar y hasta eliminar los ciclos económicos interviniendo en la economía. Apuesta por incrementar el gasto público en etapas de recesión para activar demanda adicional que estimule la inversión y disminuya el desempleo.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 69.

suelen señalar que de este modelo solo puede surgir una ciudadanía *pasiva*, puesto que el estado del bienestar crea y promueve unos ciudadanos acomodados por todas las facilidades que provienen del mismo estado. De este modo, se produce una cultura de la dependencia que, en lugar de ciudadanos, crea súbditos⁶⁵. Las posiciones de orden liberal ejercerán una crítica constante a esta visión de la ciudadanía la cual convierte al contribuyente, al ciudadano en un ser dependiente, “heterónomo”, en terminología kantiana. El estado no es más que un benefactor, un generador constante de servicios para con el ciudadano. La cuestión estriba en que este modelo de estado puede adueñarse de una de las claves y vías de solución para que la desafección de la ciudadanía no siga creciendo y sea todavía posible una regeneración institucional y política que fortalezca la democracia: la sociedad civil. A partir de esta forma concepción de la ciudadanía se puede llegar a creer que las únicas necesidades de aquellos que componen una comunidad política sean aquellas que el estado puede llegar a suministrar y posibilitar. Por el contrario, las concepciones liberales de la ciudadanía en las que el individuo marca distancias con el estado, también presentan problemas, pues un liberalismo radical puede caer en el error de describir una sociedad como si estuviera formada por individuos atomizados que deciden arbitrariamente formar una sociedad⁶⁶.

Autores tan importantes como Sieyès⁶⁷, Hegel⁶⁸ o Tocqueville⁶⁹, a los que nos referiremos a lo largo del trabajo, trazan de diferente forma una crítica y un matiz que será clave para poder construir una teoría de la ciudadanía acorde con nuestro tiempo: las personas no son átomos individualizados, sin ventanas; más bien, las personas cobran identidad en la medida en que la propia comunidad reconoce sus derechos o se los niega.

⁶⁵ Esta cuestión no carece de importancia. Parte del debate político, que se agudiza en período electoral, se centra en qué hacen los partidos que gobiernan con las subvenciones. Tanto es así que los medios del espectro político conservador apuntan que en España hay una arraigada *cultura de la subvención*.

⁶⁶ CORTINA, A.; *Ciudadanos del mundo*, op. cit., p. 92.

⁶⁷ SIEYÈS, E.J.; *¿Qué es el Tercer Estado?*, Orbis, 1985, Madrid. Trad. Francisco Ayala.

⁶⁸ Del pensador alemán nos centraremos en su noción de *eticidad*, que se sitúa entre la *moralidad* que encarna la persona y el sujeto, dimensión sobrevalorada por los liberales y la *legalidad* –y que corresponde al ámbito del estado y a la ley externa. La *eticidad* encarnaría en la actualidad lo que conocemos como la sociedad civil conformada por las empresas, las ONG’S, las parroquias... Es lo que hoy podríamos denominar el *Tercer Sector*, que Sieyès ya anunció en el siglo XVIII, y que se ha convertido hoy en una plataforma clave para que el ciudadano recupere su papel indiscutible en el seno de la sociedad global. Dos obras clave de Hegel son: *Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas*, Alianza, Barcelona, 2000. Trad. Vallas Plana; *Principios de la filosofía del derecho*, Edhasa, Barcelona, 1999. Trad. Juan Luis Verma.

⁶⁹ TOCQUEVILLE, A.; *La democracia en América*, Alianza, Madrid, 2005. Trad. Dolores Sánchez.

Esto se produce por una doble vía. La primera vía es que la comunidad está dispuesta a proteger y respetar la autonomía de sus miembros a través del reconocimiento de los derechos civiles y políticos. La segunda vía consiste en hacer que los ciudadanos participen de los bienes indispensables para llevar a cabo una vida digna. Todo ello ha de ir acompañado de la existencia de *asociaciones intermedias libres*, como diría Tocqueville, para reforzar la participación y la responsabilidad del ciudadano en la vida su comunidad política. La globalización vuelve a poner sobre la mesa todas estas cuestiones de forma más radical y perentoria. El estado ya no es ese cuerpo tan rígido, sino que en la actualidad las diferentes administraciones solo son posibles por la presencia de instituciones que van más allá del espectro político y estatal.

Hoy se requiere, más que nunca, una síntesis, una fusión de intereses por la complejidad de la realidad económica, política y social. Resulta necesario trabajar en concepciones de ciudadanía que asuman estos precedentes que determinan el mundo en el que vivimos. En ese sentido, se han hecho propuestas⁷⁰ como las de los filósofos canadienses W. Kymlicka y W. Norman, quienes han afirman que a la hora de analizar la cuestión de la participación hay que ir más allá de del *modelo* de estado, ya sea liberal, social, de bienestar o de justicia, puesto que lo que se dirime es un *modelo de sociedad*. Lo que está en juego es la calidad y la estructura del espacio público en el que se generan las virtudes públicas. Para conseguirlo, el estado debe ir más allá de la coerción y apuntar hacia la colaboración y el autocontrol en el ejercicio del poder. Kymlicka y Norman plantean cuatro posibilidades y propuestas que determinan el lugar y el espacio para aprender dichas virtudes públicas y, de esta forma, adquirir conciencia de lo público:

a) *La izquierda y la democracia participativa*. La pasividad solo tiene una solución: otorgar a los ciudadanos una mayor participación desde una clara democratización del estado del bienestar. Para abordarlo, se establece un camino: aplicar una renovación clara de la participación de las teorías de la democracia. Según los autores, la izquierda se enfrenta a una difícil tesitura puesto que ha considerado durante mucho tiempo que la ciudadanía era una noción burguesa.

b) *Republicanismo cívico*. Es una tradición cuyas fuentes se sitúan en Grecia y Roma, y que se inspira en Maquiavelo y Rousseau. Asume la participación política como

⁷⁰ Para desarrollar este punto vamos a utilizar dos fuentes: la primera, KYMLICKA, W. y NORMAN, W.; "Return of Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship", *Ethics* 104, 1994, pp. 257-289. Trad. P. Da Silveira en *Cuadernos del Claeh* 75, 1996, pp. 81-112; la segunda, DOMINGO, A.; *Ciudadanía activa y religión*, Encuentro, Madrid, 2011.

un valor intrínseco, y no accidental, como se piensa desde posiciones liberales. La dedicación a los asuntos públicos está por encima de los asuntos privados. Por ello, debe ocupar el centro de la vida de todos y cada uno de los ciudadanos.

c) *Teorías de la sociedad civil*. Estas teorías son defendidas por un grupo de pensadores comunitaristas para quienes la responsabilidad se aprende participando en todo el sistema de asociaciones que tiene lugar en las comunidades políticas. El ciudadano no actúa ni concentra su actividad y vida al amparo del estado desde la coacción, la coerción o la convención moral, sino desde la convicción y el convencimiento que ofrecen las asociaciones. En este sentido, asistimos a una transformación de la obligación en una actitud responsable que alimenta la civilidad que requiere toda vida democrática.

d) *Teorías de la virtud liberal*. Se ha afirmado que las grandes reflexiones sobre la virtud cívica se encuentran en la tradición liberal. No habría vida democrática sin la capacidad para poner en cuestión la autoridad y la voluntad de involucrarse en las discusiones públicas. Estas virtudes deberían aprenderse en el marco de las instituciones educativas de la sociedad, empezando por la familia, después en las escuelas para acabar en las asambleas y parlamentos. El ciudadano, de acuerdo con estas teorías, desempeñaría un papel culturalmente relevante y significativo.

Todas estas propuestas de participación para la constitución de una ciudadana activa apuntan a dos ámbitos que tienen que complementarse: el ámbito social y político. La participación es positiva “cuando el ciudadano incrementa el valor de las prácticas democráticas y éstas fortalecen el conjunto de los valores sociales”⁷¹. De esta forma, se consigue un equilibrio entre los bienes individuales, el interés propio y personal con el bien común. Por tanto, se entiende así cómo la responsabilidad cívica y ciudadana puede transformar los espacios públicos en ámbitos donde se valore y fomente la solidaridad y la responsabilidad social. Para poder analizar y estudiar las posibilidades que se derivan de la ciudadanía hemos de recurrir a los modelos de ciudadanía. Acudiendo a ellos podremos ver las respuestas que dan a la cuestión que orienta todo este trabajo: ¿qué grado de relación e implicación tiene el ciudadano con su sociedad?

⁷¹ DOMINGO, A.; *Ciudadanía activa y religión, op. cit.*, p. 33.

1.3 Modelos de ciudadanía participativa

Una vez hemos visto el recorrido realizado por el concepto de ciudadanía desde sus tendencias y propuestas, nos centramos en analizar los diferentes modelos de ciudadanía en los que se sitúa la cuestión que orienta todo este trabajo: la relación del ciudadano con la sociedad. Para ello, contamos con tres hilos conductores, con tres escritos de autores diferentes.

En primer lugar, analizaremos la conferencia “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”⁷², pronunciada por Benjamin Constant en el Ateneo de París en febrero de 1819. A partir de ella contextualizaremos el origen del problema central de la presente investigación. Asimismo, permitirá entender mejor cómo, de dónde y por qué surge aquello que denominamos *mentalidad moderna*. Muchos de los debates filosóficos y políticos adquieren sentido desde este acontecimiento. En segundo lugar, trataremos la ideología de Alexis de Tocqueville en *La democracia en América*. En tercer lugar, abordaremos el ensayo, “Tres modelos normativos de democracia”, incluido en la obra *La inclusión del otro*⁷³ de Habermas. Este documento mostrará la polémica trascendental entre los dos gigantes conceptuales que han protagonizado la historia de la filosofía política y la ciudadanía: el republicanismo y el liberalismo. De la mano del pensador alemán y de otros autores, veremos las virtudes, defectos y limitaciones ambas teorías políticas para atisbar y poder establecer qué cuotas de participación e implicación tienen los ciudadanos en la sociedad. Aquí encontraremos una de las claves interpretativas del trabajo.

En cuarto lugar, nos basaremos en un ensayo breve de Michael Walzer, “La idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social”⁷⁴. Con ello, trataremos de completar y ampliar el radio interpretativo tanto del republicanismo como del liberalismo a partir de la sociedad civil y de un concepto completo de ciudadanía: una ciudadanía que parta de una idea integral de la persona y que conciba en la responsabilidad uno de los caminos para hacer posible una participación social y pública acorde con los tiempos que

⁷² CONSTANT, B.; “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos” en *Escritos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989. Trad. María Luisa Sánchez.

⁷³ HABERMAS, J.; “Tres modelos normativos de democracia” en *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1998. Trad. José María Velasco.

⁷⁴ WALZER, M.; “La idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social” en *Debats*, n.º 39, 1992, pp. 31-39. Trad. Antoni Torregrossa.

vivimos. De esta forma, la sociedad civil podrá erigirse como el espacio y el marco donde evolucione esta pretensión que ya no puede ser un ideal sino una realidad.

1.3.1 Una cuestión previa: la libertad de los antiguos y de los modernos (Constant)

La reflexión de cualquier de las cuestiones sociales y políticas pasa por la consideración de una de las marcas clave de la historia occidental y europea: el concepto de libertad. Concepto filosófico y equívoco donde los haya, es el responsable de controversias y debates de toda laya. Consciente de su importancia, Constant pone en cuestión cómo se vive la libertad en la Grecia Antigua y considera de vital necesidad llevar a cabo una comparación con el concepto de libertad con el que trabajan los modernos. Sin este debate y confrontación no podríamos entender todas las patologías del sistema democrático que se han dado en el siglo XX. Es esta, por tanto, una referencia necesaria a la que debemos prestar atención. Sobre el concepto de libertad que manejaban los antiguos, Constant señala:

(...) consistía en ejercer de forma colectiva pero directa, distintos aspectos del conjunto de la soberanía, en deliberar en la plaza pública, sobre la guerra y la paz, en concluir alianzas con los extranjeros (...) pero a la vez que los antiguos llamaban libertad a todo esto, admitían como compatible con esta libertad colectiva la completa sumisión del individuo a la autoridad del conjunto (...). Todas las actividades privadas estaban sometidas a una severa vigilancia; nada se dejaba a la independencia individual, ni en relación con las opiniones, ni con la industria, ni, sobre todo, con la religión (...). La autoridad interviene incluso en las relaciones domésticas. El lacedemonio recién casado no podía visitar libremente a su esposa. En Roma, los censores escrutaban el interior de las familias. Las leyes reglamentaban las costumbres, y como las costumbres afectan a todo, no había nada que no estuviera sujeto a la ley. Así, entre los antiguos, el individuo, soberano casi siempre en los asuntos públicos, era un esclavo en todas las cuestiones privadas.⁷⁵

No existe una forma más detallada y descriptiva de condensar lo que entendían los antiguos por libertad. El trabajo de Constant ayuda a entender cómo vivía y asumía la experiencia de la libertad la sociedad griega, y evita una visión idealista y mítica de este concepto en dicha sociedad. Asimismo, no podemos olvidar un punto esencial que pone en entredicho la libertad de los antiguos y que, a continuación, expondremos de la mano

⁷⁵ CONSTANT, B.; “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, *op. cit.*, pp. 260-261.

de Constant: el esclavismo; al que se le suman el papel inexistente de los niños y las mujeres. Una de las claves de la Modernidad ha sido la lucha por la emancipación e igualdad de oportunidades de la mujer. Sin esta batalla, nuestro concepto de libertad estaría incompleto. Constant es tajante cuando después de describir el modo de ejercer la soberanía y otros asuntos, concluye que los griegos libres, que eran una minoría, solo podían relacionarse con la autoridad a partir de la sumisión. En cambio, los modernos van a trabajar un concepto de libertad que ahonda en el respeto a esa individualidad. Otra cuestión son las anomalías o los excesos del individualismo generados por los mismos modernos. Así pues, a partir de estas consideramos, vemos cómo se hace necesario aunar la dimensión individual y colectiva.

Nos aproximamos, antes, al concepto de libertad defendido por los modernos y que Constant expone de forma precisa. En su exposición, parece como si el pensador se dirigiera hoy a nosotros después de toda la experiencia histórica que nos ayuda a comparar y dar razón tanto de la libertad de los antiguos como la libertad de los modernos:

En primer lugar, pregúntense ustedes, señores, lo que hoy en día entiende por libertad un inglés, un francés, o un habitante de los Estados Unidos de América. Es el derecho de cada uno a no estar sometido más que a leyes, a no poder ser ni arrestado, ni detenido, ni muerto, ni maltratado de manera alguna a causa de la voluntad arbitraria de uno o de varios individuos. Es el derecho de cada uno a expresar su opinión, a escoger su trabajo y ejercerlo, a disponer de su propiedad, y abusar incluso de ella, a ir y venir sin pedir permiso y sin rendir cuentas de sus motivos o de sus pasos. Es el derecho de cada uno a reunirse con otras personas, sea para hablar de sus intereses, sea para profesar el culto que él y sus asociados prefieran, sea simplemente para llenar sus días y sus horas de la manera más conforme a sus inclinaciones, a sus caprichos. Es, en fin, el derecho de cada uno a influir en la administración del gobierno, bien por medio del nombramiento de todos o de determinados funcionarios, bien a través de representaciones, de peticiones, de demandas que la autoridad está más o menos obligada a tomar en consideración. Comparen esta libertad con la de los antiguos.⁷⁶

Constant desarrolla en su conferencia los motivos que se imponen para mantener la diferencia entre antiguos y modernos. A partir de dicha analogía podemos establecer la comparación que, no solo él, sino la actualidad nos exige. Como veremos, no se trata de desechar lo antiguo, aferrándonos a una visión radicalmente moderna, sino que es una necesidad motivada por una lectura completa ante una situación histórica compleja. Las

⁷⁶ *Op. cit.*, pp. 259-260.

complejidades solo pueden ser afrontadas con altura de miras, y la conferencia de Constant lo permite, aunque se decante claramente por la libertad moderna.

El pensador y político francés basa su concepto de libertad en la posesión y disfrute de los derechos civiles, con una clara idea de lo que llamamos *el imperio de la ley*, y siempre desde una confrontación clara con la figura del estado. Sin embargo, a medida que nos adentramos en su conferencia, observamos cómo Constant ofrece datos que sitúan claramente el porqué de la libertad moderna. El primero es el comercio por la expansión de los territorios. Los núcleos urbanos se disparan y su actividad va más allá de los límites físicos que imponen las fronteras. Tanto es así que cualquiera de “las repúblicas antiguas estaban encerradas en estrechos límites. La más poblada, la más poderosa, la más importante de ellas no igualaba en extensión al más pequeño de los modernos estados”⁷⁷. Tras ello declara cuál es la situación del individuo respecto al estado a partir de un mundo fundamentado en coordenadas modernas:

(...) A medida que aumenta la extensión de un país, disminuye la importancia política que le corresponde a cada individuo. El más oscuro republicano de Roma o Esparta, era un poder. No es lo mismo para el simple ciudadano de Gran Bretaña o de Estados Unidos. Su influencia personal es un elemento imperceptible de la voluntad social que imprime su dirección al gobierno.⁷⁸

A juicio de Constant una característica que influirá en la fisonomía de la ciudadanía moderna es el comercio. Es una instancia que alimenta la independencia individual y, por lo tanto, contrarresta la presencia y la huella del estado en la esfera individual. Ya Marx se percató, en su terminología, del peso ejercido por la burguesía para arrinconar el sistema feudal e incentivar la expansión del comercio y la economía de los estados: “la burguesía ha desempeñado en la historia un papel altamente revolucionario”⁷⁹.

El punto álgido del texto de Constant, y que lo convierten en un trabajo de referencia fundamental al que se debe volver una y otra vez para hallar luz en el tema de la ciudadanía y la libertad, es un párrafo que manifiesta una rabiosa actualidad. Tanto es así que enmarca el peligro o el peaje que una mentalidad moderna ha de pagar. En sus palabras se concentra una de las mayores quejas y salvedades a la globalización, esta es,

⁷⁷ *Op. cit.*, p. 264.

⁷⁸ *Op. cit.*, p. 267.

⁷⁹ MARX, K.; *El manifiesto comunista*, *op. cit.*, p. 30.

la modernidad desarrollada en su máxima expresión. ¿En qué sentido? En aquello que vimos apuntaba Estefanía en la introducción de este trabajo, a saber: la percepción por parte de la ciudadanía de que su voz y sus decisiones no son escuchadas ni representadas.

Frente a este problema se pueden observar diferentes posturas, que aquí desarrollaremos a partir del debate entre el republicanismo y el liberalismo, o la fuerza y el papel que puede llegar a imprimir la sociedad civil a la hora de configurar e influir en la estructura pública y social. Constant ofrece una respuesta intuitiva y pedagógica a todo ello:

En la Antigüedad, la parte que cada cual tenía en la soberanía nacional, no era, como en nuestros días, un supuesto abstracto. La voluntad de cada uno tenía una influencia real; el ejercicio de esta voluntad era un placer vivo y repetido (...). Cada cual, sintiéndose orgulloso del valor de su sufragio, encontraba sobrada compensación en la conciencia de su importancia personal. Para nosotros, esta compensación ya no existe. Perdido entre la multitud, el individuo casi nunca percibe la influencia que ejerce. Su voluntad nunca deja huella en el conjunto, nada hay que le haga ver su colaboración. El ejercicio de los derechos políticos tan solo nos ofrece una parte de las satisfacciones que encontraban en ellos los antiguos y, al mismo tiempo, el progreso de la civilización, la tendencia comercial de la época, la comunicación de los pueblos entre sí, han multiplicado y diversificado hasta el infinito los medios de felicidad particular.⁸⁰

Sorprende cómo Constant llega a atisbar los diferentes efectos que sufre o percibe el ciudadano en el mundo moderno. La consecuencia principal es que el papel del individuo se diluye en la sociedad, pierde influencia y fuerza. Varios son los factores que apuntan a esta situación: el comercio, la expansión de los territorios o la comunicación entre los pueblos. El valor del juicio de Constant adquiere más fuerza si cabe porque todos los factores a los que apunta actúan hoy con una fuerza y una radicalidad mayor, inimaginable en tiempos de Constant. De ahí la importancia de su lectura y su presencia. Precisamente, la globalización es el proceso histórico que se define por el lugar predominante que ocupan los medios de comunicación que han llegado a interconectar el planeta. Tanto es así que, en ocasiones, acuñamos términos transnacionales para calificar a la sociedad en la que vivimos como *sociedad europea*, incluso como *sociedad mundial* o *conciencia del planeta*. Como se ha ido indicando, uno de los retos de la globalización es encontrar las vías de participación para que su voz tenga un espacio, una presencia a tener en cuenta. Sin embargo, no podemos perder de vista que la dimensión individual del

⁸⁰ CONSTANT, B.; “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, p. 268.

ciudadano es hoy intocable. Denunciar una merma de presencia en la toma de decisiones es del todo justo y conveniente, puesto que en el mundo global compartimos las mismas obligaciones y responsabilidades. Nos guste o no, la humanidad comparte y tiene que afrontar los mismos problemas que amenazan su propia existencia.

Por muchas deficiencias que muestre el sistema democrático, no podemos olvidar la importancia de la dimensión individual, pues esta “es la primera necesidad de los modernos, por lo tanto no hay que exigir nunca su sacrificio para establecer la libertad política. En consecuencia, ninguna de las numerosas y muy alabadas instituciones que perjudicaban la libertad individual en las antiguas repúblicas, resulta admisible en los tiempos modernos”⁸¹. Constant ofrece un ejemplo gráfico al argumentar la fuerza e inviolabilidad de la individualidad en los tiempos modernos, el caso del destierro, del exilio político.

Una mirada por los siglos XX y XXI constata que todos aquellos países donde los ciudadanos se ven obligados a exiliarse coinciden con regímenes autoritarios y antidemocráticos, dictaduras en toda regla. Así, Cuba, Irán o Corea del Norte son los ejemplos más relevantes, sin olvidar el continente africano y China. En todos ellos las libertades individuales parecen correr un serio peligro. Las situaciones tanto de las mujeres, de los intelectuales y disidentes políticos como de las personas homosexuales, son una buena muestra para calibrar la salud democrática de estos países. Constant llega a señalar que todo “exilio político es un atentado político”, puesto que cualquier “gobierno de un pueblo moderno quisiera, como los censores de Roma, infamar a un ciudadano por una decisión discrecional, la nación entera clamaría contra este fallo no ratificando las decisiones de la autoridad”⁸². Una de las características de la libertad de los modernos consiste precisamente en un principio básico: los individuos, las personas, poseen una serie de derechos que la sociedad debe respetar. Por ello, el ostracismo practicado en Atenas es hoy impensable, pues en aquel caso, a diferencia de hoy, la sociedad tenía todo el poder sobre sus miembros. Constant concluye que hoy “los gobiernos no tienen ahora más que antes el derecho de arrogarse un poder ilegítimo. Pero los gobiernos que proceden de una fuente legítima tienen menos aún que antes el derecho a ejercer una supremacía arbitraria sobre los individuos”⁸³.

⁸¹ *Ibid.*, p. 274.

⁸² *Op. cit.*, pp. 276-277.

⁸³ *Op. cit.*, p. 279.

Ahora bien, ¿de dónde procede el principio de que la independencia y la autonomía individual son la primera necesidad de los modernos? En este extremo, resulta interesante la referencia a un acontecimiento histórico, y no es otro que el testimonio de Lutero ante Carlos V en el crucial *Discurso en la dieta de Worms*. El rey Carlos V reclama al pastor alemán que se retracte de todas las ideas que en ese momento conquistan y revolucionan una gran parte de Europa. Al final de su discurso, Lutero se defiende con el germen que originará y fundamentará la creencia en la primacía de la individualidad y que se expandirá, más tarde y con el paso del tiempo, a los diferentes ámbitos y disciplinas humanas: la conciencia. El mismo Lutero explica que, al acabar su intervención ante el rey, el heraldo imperial le exigió retractarse. Ante este órdago, Lutero, casi sin saberlo, sienta las bases filosóficas, políticas y sociales de lo que conocemos como época moderna:

Puesto que vuestra graciosísima majestad y vuestras señorías me piden una respuesta, se la daré ‘sin cuernos ni dientes’: A menos que se convenza por testimonio de la Escritura o por razones evidentes –puesto que no creo en el papa ni en los concilios solo, ya que está claro que se han equivocado con frecuencia y se han contradicho entre ellos mismos-, estoy encadenado por los textos escriturísticos que he citado y mi conciencia es una cautiva de la palabra de Dios. No puedo ni quiero retractarme en nada, porque no es seguro ni honesto actuar contra la propia conciencia. Que Dios me ayude. Amén⁸⁴.

Lutero propone, un elemento totalmente nuevo: la conciencia. De ahí surge la primacía y el poder de la razón que Descartes instituye como clave de bóveda de toda su filosofía.

El pensador francés es quien inaugura la modernidad filosófica y, con ello, un nuevo tiempo para la Humanidad, al que se une el desembarco del poder de la ciencia que desarrollarán Kepler, Galileo y Newton. La fuerza que ejerce la individualidad en los modernos, y que Constant nos muestra, proviene de la influencia del pensamiento de todos estos pensadores. Así lo apunta Descartes en la segunda parte de su *Discurso del método*. Para el autor, esa dimensión no puede ser violada ni violentada por nada ni por nadie: “Mis designios no han sido nunca otros que tratar de reformar mis propios pensamientos y edificar sobre un terreno que me pertenece a mí solo”⁸⁵. Dicho edificio

⁸⁴ LUTERO, “Discurso en la Dieta de Worms” en *Obras Completas*, Sígueme, Salamanca, 1977, p. 175.

⁸⁵ DESCARTES, R.; *Discurso del método*, Austral, Madrid, 1999, p. 52. Trad. Manuel García Morente.

que pertenece solo a la propia persona es la razón humana, que representa y escenifica la propia individualidad. Ahora bien, esa individualidad, como veremos en el siguiente apartado, no puede ser entendida como un recluirse en uno mismo, en un egoísmo ontológico, estructural y antropológico del hombre. Como explica Sartori, los griegos no llegaron a conocer la dimensión positiva del individuo que se traduce en el concepto de *persona*: “Los antiguos no reconocían al individuo como persona, como un yo privado merecedor de respeto, ni podían reconocerlo por la razón obvia de que dicha concepción es producto del Cristianismo y fue posteriormente desarrollada por el Renacimiento, por el Protestantismo y por la escuela moderna del derecho Natural”⁸⁶.

Asumir la individualidad desde la persona significa dotarla de dignidad, es decirlo que significa que es inviolable, que cada persona es un fin en sí mismo, y no un objeto maleable susceptible de experimentación alguna. Ello exige un compromiso social, una responsabilidad para con el otro. Fue Kant quien concibió al individuo como persona y, por ello, como fin en sí mismo:

El hombre y, en general, todo ser racional, existe como fin en sí mismo, no solo como medio para usos cualesquiera de esta o aquella voluntad; debe en todas sus acciones, no solo las dirigidas a sí mismo, sino dirigidas a los demás seres racionales, ser considerado siempre al mismo tiempo como fin (...). [Por tanto] El imperativo práctico será, pues. Como sigue: obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio.⁸⁷

Hoy, la ley y todas las declaraciones de derechos se basan en esta concepción de la individualidad entendida desde la persona. Por estas y otras razones, la libertad de los modernos se aleja de la de los antiguos, y ello nos obliga, como diría Constant, a una organización distinta que la que desarrollaron los antiguos. Se hace necesario fraguar un sistema político en el que la sociedad y la persona vayan por el mismo camino, conjugando intereses, fines y proyectos comunes.

1.3.2 La democracia participativa (Tocqueville)

Uno de los autores que mejor ha sabido defender la necesidad de que el ciudadano participe activamente en la construcción de la sociedad más allá del proceso democrático

⁸⁶ SARTORI, G.; *Teoría de la democracia*, *op. cit.*, p. 353.

⁸⁷ KANT, I.; *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, Madrid, 1992, pp. 63-65. Trad. Manuel García Morente.

y más allá de la reivindicación de intereses particularistas, es Tocqueville. Tocqueville culpaba al individuo de ser dependiente de la tutela del poder elegido por sí mismo y de ceñir su contribución al bien común a un proceso electoral: “se consuelan de su tutelaje pensando que son ellos mismos quienes eligen a sus tutores. Con este sistema, los ciudadanos salen un momento de la dependencia para elegir a su amo y vuelven luego a ella”⁸⁸.

En este sentido, Tocqueville refleja a través de su escrito *La democracia en América*, una reflexión interesante a cerca de la democracia. A lo largo de las dos partes del mismo, se aproxima a los efectos de esta democracia en las relaciones entre la política y la sociedad civil, “lo que preocupa esencialmente a nuestro autor son las tendencias individualistas que observa en la sociedad democrática moderna y los peligros que de ello se derivan, a saber, la degradación del ser humano en el aislamiento egoísta y las nuevas formas de servidumbre que le acompañan”⁸⁹.

De esta forma, el autor interpreta que el individualismo convierte al ciudadano en aquel que considera que sus intereses pueden ejercerse con independencia del interés general, entendiendo el interés general como la suma de los intereses particulares. Esta concepción se aleja de forma preocupante del *interés bien entendido*, en el que lo público es responsabilidad de todos y debe ejercerse a través de una participación activa en la política, a través del respeto a las leyes y de una fuerte e involucrada sociedad civil:

El choque entre la posición personal y la impersonal es uno de los problemas más agudos que se muestran en este camino. Si por medio de la teoría moral y del diseño institucional no podemos reconciliar la preocupación imparcial por todos con una consideración a cómo se puede esperar razonablemente que viva cada individuo, no hay esperanza de poder defender la aceptabilidad general de ningún orden político.⁹⁰

Para Tocqueville, la falta de compromiso del ciudadano con el interés general, legítimamente gestionado a través del noble ejercicio de la política, conlleva la generación de una sociedad individualista y egoísta, capaz de aunarse únicamente con el fin de *proteger* sus propios intereses en un peligroso acercamiento hacia la *tiranía de la*

⁸⁸ TOCQUEVILLE, A.; *La democracia en América*, 2, Madrid, Alianza, 2006, p. 406.

⁸⁹ ROS CHERTA, J. M.; “Individuo y ciudadano: La cuestión del sujeto en *La democracia en América*, de A. de Tocqueville” en R.R. ARAMAYO (ed.) *Tocqueville y las revoluciones democráticas. Diálogos con clásicos europeos*, Plaza y Valdés, Madrid, 2011, p. 67.

⁹⁰ NAGEL, T.; *Igualdad y parcialidad. Bases éticas de la teoría política*, 2006, Paidós Surcos 27, p. 17.

mayoría: “resulta difícil concebir cómo unos hombres que han renunciado enteramente al hábito de dirigirse a sí mismos podrían elegir bien a los que deben dirigirlos”⁹¹.

En definitiva, y de acuerdo con Tocqueville, el individualismo y la falta de compromiso del ciudadano en el interés general pueden convertirse en el mayor de los peligros para una sociedad democrática que, apelando a sí misma, navegue en la deriva de aquello que nunca inspiró su creación: el egoísmo.

Existen dos pilares fundamentales sobre los que se asienta el ideal *corresponsable* de Tocqueville: la sociedad civil y una preparada y responsable clase política. Ambas parten de un eje principal: el individuo, un individuo que asume responsabilidades como ciudadano. Este individuo es consciente de la necesidad de la construcción de la sociedad desde la doctrina del *interés bien entendido* cuyos rasgos más característicos son el ejercicio de la libertad, la búsqueda de la justicia y la equidad en la distribución de los bienes, la preocupación por lo humano y la participación activa en los asuntos públicos.

Por su parte, la participación activa en los asuntos públicos puede realizarse, bien a través de la actividad desarrollada por asociaciones profesionales, educativas, caritativas, religiosas, de vecindad, etc. bien a través de ejercicio directo de la política. Respecto a las asociaciones, todas ellas conforman la sociedad civil que, para Tocqueville, representa el *cuerpo intermedio* capaz de provocar la interacción entre el estado y el ciudadano, la esfera civil y la política que conforman la sociedad democrática. A través de esta participación, el ciudadano sale de sí mismo, de su individualismo para buscar poner límites al paternalismo del estado y corresponsabilizarse del día a día de su entorno, de su ciudad, de su país: “Instruir la democracia, reanimar, si es posible, sus creencias, purificar sus costumbres, regular sus movimientos, sustituir poco a poco su inexperiencia por la ciencia de los asuntos públicos y sus instintos ciegos por el conocimiento de sus verdaderos intereses”⁹². Para poder participar activamente en la vida pública, Tocqueville destaca como fundamental la educación del ciudadano en valores democráticos, la cual se irá adquiriendo a través de su participación en los asuntos públicos y le llevará a poner límites a su propio egoísmo, pero también, y al mismo tiempo, al estado y a la administración.

⁹¹ NAGEL, T.; *Igualdad y parcialidad. Bases éticas de la teoría política*, op. cit., p. 376.

⁹² TOCQUEVILLE, A.; *La democracia en América, I*, Madrid, Aguilar, 1989, p. 10 y ss.

Sin embargo, el asociacionismo, no está exento de peligros, pues puede constituirse sobre la suma de intereses particulares que no persiguen el interés común, y de esta manera erigirse en defensores de la minoría. Este peligro es advertido por Tocqueville, especialmente, para los partidos políticos. Así, apunta que “el despotismo de las facciones no es menor de temer que el de un solo hombre. Cuando la masa de ciudadanos únicamente quiere ocuparse de sus asuntos privados, los partidos (...) no deben desesperar de convertirse en dueños de los asuntos públicos”⁹³.

¿Cuál es la alternativa a este ciudadano responsable y comprometido cuyo límite es el interés general y las leyes y que participa activamente en la configuración del estado democrático a través del asociacionismo? Para Tocqueville, la alternativa es la denominada *tiranía de la mayoría* que, de forma discreta y velada, impone una mayoría amparándose en la igualdad propia de la democracia. Es esta una verdadera democracia de la masa conformada por individuos mediocres y conformistas que tienden a la uniformidad. Esta sociedad igualitaria que tiende hacia el bienestar material se manifiesta extremadamente frágil en tiempos de crisis, en los que el individuo experimenta el miedo a no alcanzar sus expectativas o a perder lo alcanzado, lo que genera en una desafección hacia lo público y, especialmente, hacia la participación política. Uno de los mayores riesgos de una sociedad cívicamente débil es la animadversión, la indiferencia y la apatía frente a lo público. Este tipo de sociedad, genera políticos interesados en sus propios privilegios y que fomentan la construcción de un estado que hace caridad con sus ciudadanos, de manera que aligeran su miseria, pero no se esmeran en alterar su condición.

Tocqueville habla de la caridad ejercida por el estado en su gobierno –en su caso, aplicado al estado inglés– en su obra *Memorias sobre el pauperismo*, en la que describe una población instalada en la indigencia y la degradación:

No se trata de campesinos, ni artesanos, sino de mano de obra excedente que ya no conseguía contribuir con el desarrollo del campo o de la industria; no era propietaria de tierras ni del fruto de su trabajo; no prestaba servicios para atender a las nuevas necesidades de la sociedad próspera. Estos indigentes debían registrarse en sus parroquias para recibir, periódicamente subvención económica del Estado que les garantizase la supervivencia. Si tal registro facilitaba al Estado la fiscalización de la condición de miseria

⁹³ TOCQUEVILLE, A.; *La democracia en América*, 2, Madrid, Aguilar, 1989, p. 182.

declarada, también impedía a los miserables dejar la parroquia preñándolos irrevocablemente a esa condición.⁹⁴

Para Tocqueville, esta caridad deja de ser un acto de buena voluntad del estado con los ciudadanos que atraviesan dificultades y se convierte en una obligación propia del estado y en un derecho del indigente. El autor critica abiertamente las consecuencias sociales y políticas de este tipo de acciones, pues esta caridad reafirma la desigualdad y la dependencia y sometimiento del ciudadano a un estado que le excluye del debate político y de la toma de soluciones a los problemas comunes. Esta forma de caridad ahonda en la apatía del ciudadano y en el paternalismo del estado.

Frente a la apatía del ciudadano, Tocqueville plantea una sociedad civil fuerte; y frente a la clase política interesada, una clase política formada, carismática y comprometida. Para el autor, la política es una verdadera oportunidad para la realización espiritual e intelectual, un instrumento necesario para combatir las sociedades mediocres y acomodadas. De esta manera, el líder determinará el devenir de las historia y restablecerá el espíritu inquieto de una comunidad que favorece el talento, la creatividad y una doctrina del *interés bien entendido*, a la que el autor no deja de referirse.

Para alcanzar la meta propuesta por Tocqueville se reivindica una necesaria *cultura de la excelencia*, que serviría de freno al peligroso riesgo de la democracia de masas, aquella en la que prima la mediocridad, el conformismo, la indiferencia hacia la política y la cosa pública, la búsqueda de la satisfacción material y el bienestar, en definitiva, la tediosa uniformidad. Un sujeto que aspira a servir a sus conciudadanos a través de la participación en la política desde la predisposición al servicio, el respeto a las leyes, la formación y la asunción de las opiniones contrapuestas, es un sujeto que aspira a su crecimiento personal y espiritual, así como a la mejora de su sociedad y la calidad de vida de los que le rodean: “la peor enfermedad que amenaza a los pueblos democráticos es el debilitamiento gradual de las costumbres, el rebajamiento de los espíritus, la mediocridad de los gustos; es de este lado donde se encuentran los grandes peligros de su porvenir”⁹⁵. Es un sujeto que tiene verdadera pasión por la libertad:

Me he preguntado a menudo dónde está el origen de esa pasión por la libertad que en todos los tiempos ha inducido a los hombres a realizar las

⁹⁴ ESSER DOS REIS, H.; “Sobre la tarea política de construcción de la igualdad social: Un abordaje a las ideas de Tocqueville” en R.R. ARAMAYO (ed.) *Tocqueville y las revoluciones democráticas. Diálogos con clásicos europeos*, Plaza y Valdés, Madrid, 2011, p. 151.

⁹⁵ TOCQUEVILLE, A.; *Oeuvres Complètes*, VI, 1, París, Gallimard, 1954, p. 335.

cosas más grandes llevadas a cabo por la humanidad, en qué sentimientos se enraíza y nutre (...) lo que ha ganado en todas las épocas el corazón de los hombres son sus mismos atractivos, su propio encanto, con independencia de sus beneficios (...) el que busca en la libertad otra cosa que no sea ella misma está hecho para servir.⁹⁶

Tocqueville ennoblece la actividad política de forma exponencial considerándola como un instrumento excelente de superación del hombre. Para el pensador, el noble ejercicio de servicio público se consolida como una herramienta de crecimiento espiritual: “los sentimientos y las ideas no se renuevan, el corazón no se engrandece, ni el espíritu humano se desarrolla, sino por la acción recíproca de unos hombres sobre otros”⁹⁷. Por otro lado, articular instrumentos de acción común, fomentar el asociacionismo y los espacios de reflexión, diálogo y participación evita la apatía de la sociedad mediocre, que se deja llevar, y la transforma en un espacio que potencia las oportunidades de todos los hombres para comprometerse en el ámbito colectivo.

A la educación, destina el autor partes fundamentales de su obra, pues se reconoce como el único instrumento para regenerar esa sociedad democrática que advierte peligros que podrían evitarse desde el doble prisma de la corresponsabilidad-ejemplaridad. Corresponsabilidad de los ciudadanos y ejemplaridad de los políticos: en ambas cosas se requiere una educación firme desde las edades más tempranas del ciudadano, una formación en valores que sienta las bases del ciudadano preocupado por el bien común.

1.3.3 Republicanismo versus liberalismo (J. Habermas)

Es relevante para el desarrollo del concepto de ciudadanía el debate entre republicanismo y liberalismo, para ello haremos analizaremos el artículo “Tres modelos normativos de democracia” de Habermas en el que aborda los argumentos principales del republicanismo y del liberalismo. Habermas nos va a ayudar a situar el debate entre estas dos concepciones, ver sus principios, compararlos y mostrar sus limitaciones como virtudes desde el punto de vista del derecho y de la naturaleza del proceso de formación de la voluntad política. Este texto es muy adecuado porque todo ello lo hace desde el concepto de ciudadanía. Por ello vamos a presentar a Habermas como el hilo conductor, la guía de este punto, en diálogo, de forma indistinta, con otros autores que tratan y

⁹⁶ TOCQUEVILLE, A.; *El Antiguo Régimen y la Revolución, I*, Madrid, Alianza, 1982, p. 177 y ss.

⁹⁷ TOCQUEVILLE, A.; *La democracia en América 2*, Madrid, Alianza, 1980, p. 142.

analizan tanto el republicanismo como el liberalismo. Finaliza el escrito dando su propia alternativa que califica de *política deliberativa* producto de su concepción filosófica central: la acción comunicativa desde la Teoría Crítica.

En primer lugar, Habermas establece una “diferente comprensión del papel asignado al proceso democrático”. Para el liberalismo, dicho proceso consiste en concebir y preparar al estado en interés de la sociedad. Por su parte, la sociedad se compone de la suma de relaciones que tienen lugar entre las personas a través de su trabajo (entendido este y estructurado desde la economía de mercado). La función de la política es, pues, la de mantener los intereses privados de los ciudadanos, lo que la diferencia así del empleo administrativo que procede del poder político.

Por el contrario, en la tradición republicana la política es un elemento constitutivo para el funcionamiento de la sociedad. En otras palabras, la política es el medio y la instancia mediante la cual los miembros de la sociedad adquieren una conciencia de responsabilidad y “dependencia con el que en su calidad de ciudadanos prosiguen y configuran con voluntad y conciencia las relaciones de reconocimiento recíproco con las que se encuentran convirtiéndolas en una asociación de miembros libres e iguales”⁹⁸.

Aunque no vayamos a recurrir a Habermas como el camino y la estrategia para ir más allá del republicanismo y del liberalismo, su planteamiento y alternativa muestra hacia dónde tenemos ir puesto que indica que no son suficientes. Ni la jerarquía estatal que tiene su origen en el poder administrativo (republicanismo) ni la regulación descentralizada del mercado (liberalismo), dan una explicación completa de lo que es la ciudadanía. Habermas apunta, más bien, a la *solidaridad* “como una tercera fuente de integración social”⁹⁹. La solidaridad en este sentido, a nuestro modo de ver, se reflejaría en la sociedad civil en la que los ciudadanos, más allá de los dominios del estado y del mercado, aunque sin prescindir de ellos, encuentran su fuente de realización personal, política y social. Ahora bien, ¿qué entienden por *ciudadano* el republicanismo y el liberalismo?:

De acuerdo con la concepción republicana, el status de los ciudadanos no se determina por el modelo de las libertades negativas que pueden reclamar como personas privadas. Más bien los derechos cívicos, principalmente los derechos de participación y comunicación, son libertades positivas. No garantizan la libertad de coacción externa, sino la participación en una práctica común solo a través de cuyo ejercicio los ciudadanos pueden llegar

⁹⁸ *Op. cit.*, p. 232.

⁹⁹ *Op. cit.*, p. 232.

a ser aquello que ellos mismos desean ser: sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales (...). La razón de ser del Estado no radica primordialmente en la protección de iguales derechos subjetivos, sino en la salvaguardia de un proceso inclusivo de formación de la opinión y de la voluntad común, en el que los ciudadanos libres e iguales se entienden acerca de las metas y normas que serían de interés común para todos. Con esto a los ciudadanos republicanos se les exige algo más que una orientación en función de sus propios intereses.¹⁰⁰

De las palabras de Habermas, se deriva que en el republicanismo no hay ciudadanía si únicamente se alimentan los derechos subjetivos, puesto que estos son insuficientes. La concepción republicana del ciudadano se centra en los llamados derechos cívicos de participación para conseguir sujetos políticamente responsables en una comunidad de personas libres. Así pues, podemos destacar como eje principal de la noción republicana que el hombre es por naturaleza un ser social y político (se recupera, como ya vimos en el primer capítulo, la inspiración aristotélica de *La ética a Nicómaco* y de la *Política*). Otra característica del republicanismo atañe a las obligaciones del ciudadano en relación con la comunidad política. Si el ciudadano se implica en su comunidad política se adquiere la virtud cívica que promueve el bien común y la virtud entre los ciudadanos¹⁰¹. En definitiva, la comunidad política se concibe como un sistema de cooperación entre personas desinteresadas mutuamente; la misma comunidad se torna fundamental para concebir la identidad de los miembros de la sociedad.

Por su parte, el liberalismo, en principio, y a diferencia de los principios republicanos, subestima la importancia que tiene la vida en comunidad para configurar y proyectar la identidad y la integridad del propio ciudadano. Así, dice Habermas:

De acuerdo con la concepción liberal, el status de los ciudadanos está determinado por la medida de los derechos subjetivos que tienen frente al Estado y frente a los demás ciudadanos. Como portadores de derechos subjetivos, disfrutan de la protección del Estado mientras persigan sus intereses privados dentro de los límites trazados por las leyes y esto incluye también la protección frente a las actuaciones estatales que vayan más allá de las reservas legales de la intervención. Los derechos subjetivos son

¹⁰⁰ *Op. cit.*, pp. 233-234.

¹⁰¹ Para indagar en las características y problemáticas del republicanismo, pueden consultarse dos obras: CONILL, J. y CROCKER, D.; *Republicanismo y educación cívica (Más allá del liberalismo)*, Comares, Granada, 2003 y MULHALL, S. y SWIFT, A.; *El individuo frente a la comunidad*, Temas de hoy, Madrid, 1996. Trad. Enrique López Castellón.

derechos negativos que garantizan un ámbito de elección dentro del cual las personas jurídicas están libres de coacciones externas¹⁰².

El liberalismo parte de un convencimiento claro respecto a la relación del ciudadano con la sociedad en la que vive: los derechos políticos cumplen la función de posibilitar los intereses privados para configurar la voluntad política a partir de elecciones legislativas, formación de gobierno y la constitución de cámaras parlamentarias. Con toda esta estructura, los ciudadanos cumplen una función de control sobre el poder del estado, ejercido sobre los propios ciudadanos en tanto que sujetos privados. Aquí radica la esencia del liberalismo, su fuerza y su atractivo.

En principio, el liberalismo tiene en su origen un carácter político, económico y moral. Ya en la Inglaterra anterior al 1688 se exigía que las instituciones políticas protegieran los intereses y garantizaran los derechos de los individuos. El liberalismo de carácter ilustrado aboga por la reconstrucción nacional de la sociedad y se compromete con los valores de la libertad que deben inspirar y organizar la vida social, política y económica. Ahora bien, en torno al liberalismo se han desarrollado muy diversas concepciones, en numerosos casos contradictorias entre ellas.

El liberalismo se ha concebido, a nuestro modo de ver, quizás de forma equívoca, más como una doctrina económica que política y de organización social. Todo se subordina al mercado, tanto la vida de las personas y las sociedades como las diferentes políticas que aplican los diferentes gobiernos. Por ello, se establece la primacía de lo individual sobre lo estatal. Sin embargo, desde la orientación adoptada en el presente trabajo, como ya se ha señalado, la noción de ciudadanía se entiende desde una síntesis ineludible de la dimensión individual y colectiva, puesto que someter una de las dos dimensiones a otra de manera extrema conlleva el riesgo de disolver la presencia y el papel del mismo ciudadano.

Por otro lado, el liberalismo ha asumido una serie de principios. Uno de ellos es la descentralización del poder del estado, como Habermas recuerda: la Constitución prima sobre los gobiernos de los estados a partir de la separación de poderes. El liberalismo acepta como valores propios el pluralismo y las libertades, ideológica, de información o de asociación. Estos se constituyen en los pilares que conforman y dotan de sentido a una

¹⁰²HABERMAS, J.; “Tres modelos normativos de democracia” en *La inclusión del otro, op. cit.*, pp. 232-233.

sociedad liberal, y a los que parece que no podemos renunciar y que hoy damos por supuestos.

Otro de los principios del liberalismo se refiere al peso de la economía libre de mercado. Muchos liberales creen que han fallado los objetivos y las previsiones del estado del bienestar. Por su parte, el estado del bienestar, a través de protecciones y prestaciones sociales, se propuso un equilibrio entre la sociedad y el modelo capitalista defendido por el liberalismo. Tanto es así que muchos críticos del modelo liberal defienden que este modelo ha desembocado en lo que se conoce como *neoliberalismo*. Varias son sus señas de identidad¹⁰³.

La característica fundamental del neoliberalismo es el consumo ilimitado. Parece algo evidente desde la fuerte presión que se ejerce desde todos los medios para que el ciudadano consuma; no es, por tanto, un tema baladí¹⁰⁴ para la ciudadanía. El consumo llevado al extremo implica que nuestra vida solo sea entendida y adquiera significado a través del mismo acto de consumir un producto determinado. Esto hace que nos olvidemos de las otras dimensiones de la vida, como son nuestras responsabilidades sociales, públicas y políticas. Por otro lado, detrás del consumo parece esconderse un modelo vacío de persona, en tanto que implica que la única moral válida es el éxito, la posesión y el prestigio, valores que no casan con la urgencia y la complejidad que el mundo requiere y obliga que solucionemos. Por ello, como ya se dijo, la globalización en algunos aspectos puede comportar la generación de hábitos no plenamente adecuados para el desarrollo una ciudadanía responsable y participativa. Sin embargo, es desde dentro de la misma globalización donde tenemos que buscar las soluciones.

En cuanto al republicanismo, vemos cómo algunos de sus teóricos –Philip Pettit¹⁰⁵, Hannah Arendt¹⁰⁶– reconocen que en las sociedades liberales se fomenta la competencia ilimitada y emerge la desigualdad. Todo ello crea la despolitización de los individuos porque estos solo se preocupen de su vida privada; es inconcebible la dedicación a lo público.

Hasta aquí hemos revisado las características fundamentales del republicanismo y del liberalismo, de acuerdo con la perspectiva de Habermas. Si bien dan cuenta del debate

¹⁰³ Para indagar en las características del neoliberalismo, CABRERA, J.; *Democracia y participación ciudadana*, Sinergia, Madrid, 2008.

¹⁰⁴ CORTINA, A.; *Para un ética del consumo*, Taurus, Barcelona, 2002.

¹⁰⁵ PETTIT, P.; *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1999.

¹⁰⁶ ARENDT, H.; *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza, Madrid, 2006. Trad. Guillermo Solana.

de estas dos posiciones, hay otros datos que permiten entenderlo más cabalmente. En ese sentido, es fundamental destacar que la concepción liberal se ha entendido siempre desde una perspectiva individualista. En este extremo resulta interesante la aportación de Macpherson sobre la *teoría política del individualismo posesivo*, la cual, a nuestro juicio, impide construir un concepto completo y maduro de ciudadanía en la era de la globalización. Veamos brevemente sus principios de la propuesta de Macpherson¹⁰⁷:

I) Lo que hace humano a un hombre es ser libre de la dependencia de las voluntades ajenas.

II) La libertad de la dependencia ajena significa libertad de cualquier relación con los demás, salvo aquellas en las que el individuo entra voluntariamente en su propio interés.

III) El individuo es esencialmente el propietario de su propia persona y de sus capacidades, por lo que nada debe a la sociedad¹⁰⁸.

IV) Aunque el individuo no puede enajenar la su propiedad sobre su persona, puede enajenar su capacidad para trabajar.

V) La sociedad humana se establece sobre una serie de relaciones mercantiles.

VI) Dado que lo que hace humano a un hombre es vivir libre de las voluntades ajenas, la libertad de cada individuo solo se puede limitar justamente por unas obligaciones y reglas tales que sean necesarias para garantizar la misma libertad a los demás.

VII) La sociedad política es una invención humana para la protección de la propiedad que el individuo tiene sobre su propia persona y sobre sus bienes y, por tanto, para el mantenimiento de relaciones de cambio debidamente ordenadas entre individuos considerados como propietarios de sí mismos.

Estas características conforman el perfil del individualismo egoísta de Macpherson, que son, desde nuestro punto de vista, un punto de partida sobre el cual se hace imposible construir una ciudadanía responsable y madura.

Todas las razones aducidas hasta aquí llevan a Habermas a defender, a nuestro juicio de forma acertada, que en la concepción liberal los ordenamientos jurídicos cobran

¹⁰⁷ Estos principios son expuestos literalmente por MACPHERSON, C.; *La teoría política del individualismo posesivo*, Trotta, Madrid, 2005, pp. 257-258. Trad. Juan-Ramón Capella.

¹⁰⁸ Este es uno de los principios más débiles que enumera Macpherson y que hoy resulta impensable en la sociedad en que vivimos, pues compartimos no solo derechos, sino también obligaciones y responsabilidades.

forma a partir de los derechos subjetivos puesto que toda sociedad y organización política debe proteger y cuidar la propiedad de la persona. Mientras que en el planteamiento republicano el derecho se concibe como una interrelación entre la libertad subjetiva y la pertenencia a la comunidad. En la actualidad el modelo que está en tela de juicio y sobre el que se tienen que extraer conclusiones es el modelo democrático liberal pues, desde nuestro punto de vista, el republicanismo, con sus virtudes y defectos, puede cumplir un papel de complemento fundamental ahí donde el propio liberalismo manifiesta carencias como mostraremos a continuación.

Ahora bien, vistas estas diferencias entre ambas posiciones políticas y de pensamiento, ¿cabe una concepción de ciudadanía dentro del liberalismo más allá de la noción de individuo?; ¿es esta la única forma de entender una concepción de ciudadanía que ha marcado toda una época? la clave a la respuesta a estas preguntas está en la noción de *persona*. Y, al respecto, sería pertinente, a partir de ahora hablar “de persona en vez de individuo, y por tanto, de personalismo en vez de individualismo, es decir, fórmulas que den mejor cuenta de la complejidad de la realidad humana, incapaz de ser absorbida por el término individuo”¹⁰⁹.

La vida moderna no puede asumir un concepto antropológico de persona unívoco y reduccionista. No es factible concebir a la persona solo como un mero propietario de sus capacidades y propiedades. De ahí que apostemos por un concepto de ciudadanía complejo, porque la realidad lo es y así nos lo exige. Se entiende así, además, la necesidad de haber realizado este recorrido por el republicanismo y el liberalismo. Asimismo, presentar un concepto de ciudadanía integral, donde se incluyan las diferentes dimensiones humanas es también una de las formas de contribuir a que los niveles de desafección pública y política no aumenten es. El sustrato de las diversas dimensiones humanas (social, familiar, profesional, etc.), quien las acoge y sustenta, es la persona¹¹⁰.

Kant, el filósofo ilustrado por antonomasia, reconoció a la persona como uno de los elementos de la Modernidad. Si el liberalismo es un producto claro y conciso de la Modernidad, tendrá que escuchar y empararse de lo que Kant concibe como la característica moderna definitoria de la persona: su libertad y autonomía. Es una visión de

¹⁰⁹ CONILL, J.; “La conformación de deberes compartidos: una ética comunitarista frente al modelo individualista” en Pérez Adán, J. (ed.) *Las terceras vías*, Eiunsa, Madrid, 2001, pp. 140-141.

¹¹⁰ Esto no es una utopía, sino más bien ser fieles a nuestros ordenamientos jurídicos que se sustentan en el concepto de persona. Recordemos los Derechos Humanos.

la persona más amplia que la de Descartes y con unas consecuencias directas para el ámbito social y político. Sin embargo, dicha autonomía de la persona no lleva al individualismo sino a una pretensión de responsabilidad ética, no solo con uno mismo, sino con los demás. Es esta una fundamentación estrictamente kantiana:

¿Qué aporta esta otra modalidad [la kantiana] de la modernidad? Pues aporta fundamentalmente, a diferencia del contractualismo hobbesiano de una razón calculadora, la capacidad libre de la persona, no del mero individuo. Es la gran modalidad moderna de un nuevo sentido de libertad, que no está basada solo en los intereses individuales, sino en la capacidad racional de autolegislarse, más allá de las preferencias, por la perspectiva de la universalidad. Éste sería el punto central. Según la concepción individualista restrictiva, el individuo se rige exclusivamente por intereses individuales, por preferencias individuales. La perspectiva kantiana abre el espectro a la libertad, y parece querer decirle al ser humano –eso es lo que significaba el giro copernicano, el giro de la libertad–: ‘tú puedes más’, atrevete a ser tú mismo, ‘sapere aude’, atrevete a saber más. Y ¿qué es lo que tú puedes más? Te puedes abrir a la perspectiva de la universalidad, tú no solo puedes ser heterónomo, puedes ser autónomo y levantar la cabeza, tener posición erecta, no solo desde el punto de visto físico, sino moral (...) ¿Para qué vale una persona? Porque no vales para nada; ése es el máximo valor, no valer para nada. Porque si vales para algo ya estás vendido. ¿Quiere decir eso que se anula todo lo demás? No, lo que dice Kant es que también podemos abrirnos a esa nueva dimensión; no para anular a los demás, sino para establecer una jerarquía de valores y descubrir que este valor de dignidad pertenece a la realidad humana.¹¹¹

Abrirse a la universalidad y afirmar la dignidad de la persona implica aceptar el alcance y el sentido de la justicia en todos los ámbitos y contextos humanos, ya que asumir la justicia no significa otra cosa que “compartir cargas y beneficios”¹¹². En una Modernidad bien entendida tenemos los elementos que pueden ayudar a enderezar las

¹¹¹ CONILL, J.; “La conformación de deberes compartidos: una ética comunitaria frente al modelo individualista”, *op. cit.*, pp. 144-145. A Isaiah Berlin tampoco se le escapó esta cuestión: “Los que creían en la libertad como autodirección se vieron obligados, tarde o temprano, a considerar cómo había que aplicar esto, no solo a la vida interior del hombre, sino también sus relaciones con otros miembros de su sociedad. Incluso los más individualistas –y desde luego Rousseau, Kant y Fichte empezaron siendo individualistas– llegaron a preguntarse si era posible una vida racional, no solo para el individuo, sino también para la sociedad, y si lo era, cómo es posible conseguirla. Quiero ser libre para vivir como me manda mi voluntad racional, mi verdadero yo, pero igualmente lo tienen que ser otros. ¿Cómo he de evitar conflictos con sus voluntades? ¿Dónde se encuentra la frontera que está entre mis derechos, determinados racionalmente, y los idénticos derechos de los demás? Ya que si soy racional, no puedo negar que lo que está bien para mí tiene que estar bien por la misma razón, para los demás, que son racionales como yo. Un estado racional o libre sería un Estado gobernado por leyes que fuesen aceptadas por todos los hombres racionales”, en “Dos conceptos de libertad”, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1988, p. 215. Trad. Julio Bayón.

¹¹² *Op. cit.*, p. 146.

deficiencias de las diferentes doctrinas políticas. Para que el liberalismo dé una respuesta equitativa a la sociedad y construya un concepto de ciudadanía que contemple la dimensión personal y colectiva, requiere ser *más moderno*. Sin embargo, el liberalismo de corte individualista se construye a partir del yo egoísta y cerrado. Esta concepción, si bien legítima, no es realmente *moderna*. Si en la actualidad asumimos casi como un dogma el poder de la primera persona, la inviolabilidad del yo, cabe asumir con la misma fuerza la otra cara de la moneda del yo, que es la que lo fundamenta, el otro que yo, que comparte con el yo, no solo su capacidad racional, sino intereses, historia y tradiciones, esto es, los diferentes ámbitos de la vida humana. En definitiva, si partimos estrictamente de los postulados de la Modernidad, estaríamos ante una libertad responsable, y mejoraríamos, así, ciertos aspectos del liberalismo aplicados a la sociedad y a la ciudadanía.

Veamos ahora las virtudes y defectos del republicanismo y del liberalismo, volviendo a apoyarnos en Habermas. Ya se han ido destacando algunas carencias; nos referimos ahora a ellas en contraste, para esclarecer las diferencias:

El modelo republicano posee ventajas e inconvenientes. La ventaja la veo en que se atiende al sentido demócrata-radical de una autoorganización de la sociedad mediante ciudadanos unidos de manera comunicativa y en la que los fines colectivos no solo se derivan de un ideal entre intereses privados contrapuestos. El inconveniente lo veo en que resulta ser un modelo demasiado idealista y hace depender el proceso democrático de las virtudes de los ciudadanos orientados hacia el bien común. La política empero no consiste solo, y menos aún en primer lugar, en cuestiones referentes a la autocomprensión ética. El error radica, pues, en el estrechamiento ético al que son sometidos los discursos políticos.¹¹³

Sin lugar a dudas, la virtud del republicanismo se encuentra en su lucha contra la excesiva privacidad del ciudadano. Esto lleva, y somos testigos de excepción en la actualidad, a que la población se aleje y desinterese de la política y de lo público. Los niveles de desafección política que se dan en las sociedades europeas y occidentales vienen de este aspecto que el republicanismo quiere evitar a toda costa. En este punto, ¿no podría erigirse el republicanismo en un sano complemento del liberalismo? La fuerza del pensamiento de Aristóteles es importante, casi imperecedera. La identidad del ciudadano está en la participación y toma de decisiones de lo público. Esta mentalidad debería ser aplicada hoy a la formación de la ciudadanía. Sin embargo, el reto a través de qué vías lo

¹¹³ HABERMAS.; “Tres modelos normativos de democracia”, *op. cit.*, p. 238.

hacemos posible en una sociedad global¹¹⁴. Por su parte, los defectos del republicanismo apuntan siempre a la misma dirección: la democracia griega, que fue el ideal de esta concepción, era muy simple y primitiva. A juicio de Sartori, “cuanto más numerosa es la gente implicada, menos efectiva es su participación. En consecuencia, cuando se trata de territorios extensos y de naciones enteras no es posible utilizar la democracia directa”¹¹⁵. Defiende el sociólogo italiano que toda democracia basada en la participación personal tiene que cumplir ciertas condiciones que hoy no se cumplen por la gran extensión que han adquirido de nuestras sociedades. Además, el gobierno del *demos* es en sus aspectos más importantes un tanto ilusorio porque toda participación de hombres y mujeres es esencialmente indirecta. Walzer llega a decir que “incluso los militantes de partido tienen más probabilidades de debatir y protestar que de decidir realmente”¹¹⁶.

Por su parte, ¿qué defectos y virtudes muestra el liberalismo? Habermas es muy explícito al respecto:

Según la concepción liberal la separación del aparato estatal respecto de la sociedad no puede ser eliminada, sino solo franqueada por medio del proceso democrático (...). La formación de la voluntad democrática, entendida en términos minimalistas, de los ciudadanos atentos a su propio interés solo configura un elemento dentro de una constitución que disciplina el poder estatal mediante dispositivos normativos (...). El punto crucial del modelo liberal no es la autodeterminación democrática de ciudadanos que deliberan, sino la normativización, en términos de Estado de Derecho, de una sociedad volcada en la economía que mediante la satisfacción de las expectativas de felicidad privadas de ciudadanos activos habría de garantizar un bienestar general entendido de manera apolítica.¹¹⁷

De las palabras de Habermas, se implica que la función y tarea política se constituyen para no ser un obstáculo en la felicidad privada del ciudadano. Aquí está su virtud y, al mismo tiempo, su defecto. Sartori enmarca de manera clara el logro crucial del liberalismo del que todos disfrutamos porque “en gran medida hemos resuelto un problema que no se les planteó a los griegos: el de proporcionar a cada individuo la seguridad de su libertad”¹¹⁸. Esto es cierto, solo hace falta hacer recorrer lo que ha sido el siglo XX para observar cómo en nombre del estado, de algunos gobernantes, la libertad

¹¹⁴ Como veremos en el siguiente punto del capítulo, la sociedad civil puede canalizar esas energías de participación ciudadana en el ámbito público y político.

¹¹⁵ SARTORI, G.; *Teoría de la democracia*, *op. cit.*, p. 350.

¹¹⁶ WALZER, M.; “La idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social”, *op. cit.*, p. 32.

¹¹⁷ HABERMAS, J.; “Tres modelos normativos de democracia”, *op. cit.*, p. 241.

¹¹⁸ SARTORI, G.; *Teoría de la democracia*, *op. cit.*, p. 351.

personal, de cada cual, era completamente vulnerada, llegando al intento de exterminio de toda una raza en nombre de la historia y la pureza de un pueblo. Los diferentes totalitarismos –fascismo, comunismo o nacionalsocialismo- ahogan y diluyen en la nada la iniciativa y creación personal. Por ello, el concepto de *dignidad* de inspiración cristiana, que después Kant y muchos otros adoptarán para dar forma y sentido a los diferentes ordenamientos jurídicos, se torna fundamental. El juicio de Nuremberg es la escenificación de dos visiones y formas de vivir en el mundo: civilización contra barbarie, tolerancia contra intolerancia. Es la pugna para que el hombre no tenga precio, ni se convierta en una manufactura más. El hombre, el ser racional de Kant, es un absoluto, es intocable porque tiene dignidad. Aquí radica la gran apuesta histórica del liberalismo, su aportación. Sin embargo, muestra defectos que deben ser discutidos y debatidos. El problema está en el hecho de que el desarrollo equivocado de una sociedad liberal no posibilitaría mantener y defender aquello que ha conseguido, lo que, en definitiva, violentaría el desarrollo mismo de la persona. Esto es lo que tenemos que dirimir.

Para Raymond Aron, el mayor error del liberalismo supondría sostener que “el liberalismo político y el económico iban a la par”¹¹⁹. Por otro lado, a partir de Locke, padre del individualismo con plena influencia en el liberalismo, se afirma que el propio individuo viene antes que la sociedad, ya que esta solo comienza a existir mediante un contrato voluntario de individuos que intentan obtener el máximo beneficio para su propio interés personal. Ambas visiones nos abocan, necesariamente, a la sociedad de la abundancia, del éxito, del consumo desenfrenado, obviando las responsabilidades públicas, sociales y políticas. Es lo que Tocqueville vio allá por 1830 y a lo que anteriormente hemos hecho referencia. Ciertos rasgos de la vida norteamericana se ponían en peligro por un excesivo individualismo, como son las relaciones familiares, la importancia de la religión o la amistad cívica¹²⁰ (el apego), la fidelidad y responsabilidad hacia los asuntos públicos. La anatomía de la sociedad liberal ha llevado en muchos casos a establecer unos valores que, en ocasiones, ponen en riesgo a la misma sociedad. El consumo y la propiedad no pueden ser los únicos criterios y directrices a seguir, puesto que hay personas y sectores sociales que no tienen la posibilidad ni de una propiedad ni

¹¹⁹ ARON, R.; *Introducción a la filosofía política*, Paidós, Barcelona, 1999, p. 151. Trad. Radamés Molina.

¹²⁰ Para un estudio de la importancia de Tocqueville en la sociedad americana: BELLAH, N, MADSEN, R, SULLIVAN, W, SWIDER, A, TIPTON, S.; *Hábitos del corazón*, Alianza, Madrid, 1989. Trad. Guillermo Gutiérrez.

de consumir. La defensa de la individualidad y de la competencia económica, ha producido en muchos casos que un gran número de personas sea invisible para la propia sociedad. Su individualidad se diluye, se torna invisible porque uno de los objetivos de la sociedad entendida desde los parámetros del individualismo es que la persona solo se es tomada en cuenta si tiene algo que ofrecer.

Por su parte, la globalización se ve abocada a este mismo problema. ¿Qué hacer con aquellas personas, no individuos, que no tienen nada que ofrecer? Una sociedad democrática y liberal, como la nuestra, debe plantearse esta cuestión, que va más allá de lo estrictamente político, puesto que es cuestión de justicia y ética y, por tanto, de ciudadanía. Este es un punto crucial que el liberalismo tendría que resolver. Así lo discute Rawls en *Teoría de la justicia*: el liberalismo ha de asumir una ciudadanía que vaya más allá de la dicotomía ganancia-beneficio. Si bien esta idea es importante, no es, sin embargo, la única clave que mueve una sociedad. La cuestión va más allá, puesto que la ciudadanía debería interiorizar estos asuntos como propios. Y la manera de hacerlo debería apoyarse en las posibilidades de la sociedad civil que potencia los canales de participación ciudadana.

Todo lo que acabamos de exponer hasta aquí cumple un objetivo: humanizar el liberalismo. En la historia, los logros del liberalismo han sido irrenunciables. Merece la pena que este beba de ciertas tradiciones que no son suyas para mejorar y limar sus deficiencias. Sin embargo, no se puede olvidar sus éxitos que jamás estarán conquistados de forma definitiva, y de ahí, el estado de alerta constante en el que ha de estar la ciudadanía. La barbarie del siglo XX representa todo un aviso a navegantes. El respeto, la tolerancia y parte de las prácticas de nuestra sociedad son de naturaleza liberal. El mayor legado, la mayor enseñanza que debemos mantener es aquello que descubren las democracias modernas: “el disenso, la diversidad y las partes no son incompatibles con el bienestar del cuerpo político”¹²¹. Nuestras democracias modernas liberales alimentan la diversidad, el disenso como síntoma de normalidad. Es un consenso dentro del desacuerdo. Ahí está su notable éxito al que no podemos renunciar. Por ello, desde una mentalidad liberal, nos vemos obligados a hallar caminos y fórmulas para que individualidad y sociedad vayan de la mano, que representen dos caras de la misma moneda. Constant nos lo recuerda: “Lejos, pues, señores, de renunciar a ninguna de las dos clases de libertad de las que he hablado, es necesario, como he demostrado, aprender

¹²¹ SARTORI, G.; *Teoría de la democracia, op. cit.*, p. 360.

a combinar la una con la otra (...). Respetando sus derechos individuales, cuidando de su independencia, no turbando sus ocupaciones, deben sin embargo reafirmar su influencia sobre la cosa pública”¹²². La pretensión de Constant que es la nuestra y la de este trabajo, puede hacerse realidad en la sociedad civil.

1.3.4 La sociedad civil: modelo de ciudadanía global (M. Walzer)

La expresión sociedad civil procede del término latino *societas civilis*, y que más tarde también nos ha llegado a través del préstamo del inglés *civil society*. Este concepto se ha contrapuesto al de estado, por lo que se establece, así, una separación entre los niveles político y social. Como ya hemos señalado, en los orígenes griegos de la filosofía política occidental, lo político y lo social se presentaban unidos por la figura de la polis. No existía separación alguna. Ningún ciudadano podía ser feliz sin la participación en los asuntos de la ciudad. En cambio, en el mundo moderno se dignifica de la vida privada.

El concepto de la sociedad civil surge en el contexto de los siglos XVII y XVIII con el nacimiento del capitalismo. La sociedad civil que emerge en este tiempo es de naturaleza burguesa (*bürgerliche Gesellschaft*). El núcleo central de este tipo de sociedad civil es, como es lógico, el individuo. Aparece también en ese momento otro elemento crucial (también en la actualidad): el mercado, como mayor logro de la sociedad civil burguesa. Otro logro es la poliarquía, esto es, la existencia de múltiples centros de poder, más allá del estado, que sustenta el poder coactivo. En ese sentido, la característica más aceptada de la sociedad civil es el hecho de incluir a asociaciones e instituciones que no están sometidas directamente al control estatal y que tienen una naturaleza espontánea y voluntaria. Este ámbito es el desarrolla Walzer en el ensayo que va a servir como hilo conductor para este último apartado del capítulo.

Walzer sostiene que el desarrollo y el ethos de las sociedades socialdemócratas y capitalistas hacen que la vuelta a los principios de la sociedad civil sea más necesaria que nunca. Hoy vivimos en ciudades donde la prisa olvida la necesidad de relacionarse con los otros. A raíz de este hecho, Walzer recuerda una de las situaciones más sintomáticas

¹²² CONSTANT, B.; “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, *op. cit.*, p. 285.

que describen nuestra realidad: los otros, las personas de la calle, ya no merecen confianza¹²³, pero esta confianza es fundamental.

Estos antecedentes muestran que la vida asociativa y comunitaria está en crisis, pues se anula cualquier tipo de cooperación entre las personas. Actitudes tan importantes como “la solidaridad familiar, la asistencia mutua, la afinidad política, son menos seguras y sustanciales que en otros tiempos”¹²⁴. Nos encontramos ante evidentes carencias del proceso moderno que han desembocado con mayor fuerza en la globalización. Sin embargo, Walzer está convencido de que recuperar y apostar por la sociedad civil puede significar una de las vías para que la ciudadanía viva al mismo tiempo su dimensión personal y colectiva; puede resultar un camino hacia la regeneración política, social e institucional. Y puede serlo por el grado de participación e implicación que asumen los ciudadanos:

Las palabras ‘sociedad civil’ denominan el espacio de asociación humana sin coerción y también el conjunto de la trama de relaciones –formadas en nombre de la familia, la fe, los intereses y la ideología– que llenan este espacio. La disidencia en Europa central y del este prosperó en el seno de una versión altamente restringida de sociedad civil, y la primera tarea de las nuevas democracias creadas por los disidentes, según se ha dicho, consiste en la reconstrucción de las tramas sociales: sindicatos, iglesias, partidos y movimientos políticos, cooperativas, asambleas de vecinos, escuelas de pensamiento, sociedades de promoción o de prevención de esto o aquello. En Occidente, por el contrario, hemos vivido en la sociedad civil durante muchos años sin saberlo. O, mejor dicho, a partir de la Ilustración escocesa, o a partir de Hegel, las palabras han sido conocidas por los concedores de tales materias pero raramente han servido para atraer a alguien más. Ahora los escritores de Hungría, Checoslovaquia y Polonia nos invitan a reflexionar cómo se asegura y fortalece esta formación social¹²⁵.

El texto de Walzer es ciertamente relevante y presenta diversas claves para entender la sociedad civil. Se apuntan sus principales características: por un parte, es un espacio donde no hay coerción y, por otra, hay una implicación de las diferentes tramas sociales a partir de los sindicatos, iglesias, asambleas y cooperativas.

¹²³ Todos son sospechosos, como decimos de forma castiza, de *jugármola*. La confianza se constituye como un elemento nuclear en una sociedad, ni que decir tiene la importancia de la confianza para la economía. Para este tema, véase: FUKUYAMA, F.; *Trust: la confianza*, Ediciones B, Madrid, 1998.

¹²⁴ WALZER, M.; “La idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social”, *op. cit.*, p. 31.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 31.

El texto de Walzer, además, remite necesariamente al pensador que fundamenta filosóficamente la sociedad civil, Hegel. ¿En qué sentido Hegel es importante para comprender la sociedad civil? El pensador alemán la sitúa entre dos niveles. Para cualquier estudio económico, político o sociológico, se delimitan dos grandes ámbitos: el nivel de la moralidad y el nivel de la legalidad. El primero tiene que ver con el sujeto, con la persona, y el segundo con el Estado. Sin embargo, hay otro ámbito, que es tan importante como los dos anteriores, y que Hegel fundamenta, el ámbito de la *eticidad*¹²⁶. Esta se compone de tres esferas que han de trabarse armónicamente, como son la familia, la sociedad civil¹²⁷ y el estado. Hegel aboga por la necesidad de que estos ámbitos colaboren. Sin esta circunstancia, se correría el riesgo de colectividades atomizadas, donde no existe relación y responsabilidad alguna entre los diferentes componentes de la sociedad. Hegel lo describe de la siguiente forma:

Del mismo modo que lo es el sistema solar, también el estado en el campo de lo práctico es un sistema de tres silogismos. 1) El singular (la persona) se concluye mediante su particularidad (las necesidades físicas y espirituales), que es aquello que queda más configurado y da la sociedad civil con lo universal (la sociedad, el derecho, ley, gobierno). 2) La voluntad y actividad de los individuos es también lo mediador que da satisfacción a las necesidades en la sociedad, en el derecho, del mismo modo que da cumplimiento y realización efectiva a la sociedad, al derecho. 3) Pero también lo universal (estado, gobierno, derecho) es el medio sustantivo en el que los individuos y su satisfacción tienen y mantienen su realidad plena, su mediación y su subsistencia. Cada una de las determinaciones, en tanto la mediación la concluye con el otro extremo, se concluye asimismo consigo, se produce, y esta producción es autoconservación. Solo mediante la naturaleza de este concluir, o sea, mediante esta triplicidad de silogismos

¹²⁶ “La eticidad es la idea de la libertad como bien viviente que tiene en la autoconciencia su saber, su querer y por medio de su actuar, su realidad; actuar que tiene a su vez en el ser ético su fundamento y en y por sí y su fin motor. Es el concepto de la libertad que ha devenido mundo existente y naturaleza de autoconciencia”, HEGEL, G. W.; *Principios de la filosofía del derecho*, &142, *op. cit.*, p. 266.

¹²⁷ Sobre la sociedad civil, señala Hegel: “La persona concreta que es para sí misma un fin particular, en cuanto totalidad de necesidades y mezcla de necesidad natural y arbitrio, es uno de los principios de la sociedad civil. Pero la persona particular está esencialmente en relación con otra particularidad, de manera tal que solo por la mediación de la forma de la universalidad que es el otro principio”, *Ibid.*, &182, p. 303. Y los momentos de la sociedad civil son los siguientes: “A. La mediación de las necesidades y la satisfacción del individuo por su trabajo y por el trabajo y la satisfacción de necesidades de todos los demás: el sistema de las necesidades. B. La realidad efectiva de lo universal de la libertad contenido en ese sistema, la protección de la propiedad por la administración de justicia. C. La prevención contra la contingencia que subsiste en aquel sistema y el cuidado de los intereses particulares como algo común por medio del poder de policía y la corporación”, *Ibid.*, &188, pp. 310-311.

con los mismos términos, es como verdaderamente se comprende un todo con su organización.¹²⁸

Con su peculiar y complejo lenguaje, Hegel da cuenta de que una adecuada organización social ha de contemplar como una necesidad la relación entre el estado y la sociedad civil. Particularidad y universalidad se necesitan. Son realidades diferentes, pero se necesitan la una a la otra. Una de las características de las sociedades occidentales es su atomismo. Cada persona vive como un punto separado e independiente del mundo en el que se encuentra. Hegel aplica este planteamiento, a través de su método dialéctico, a la persona, a la sociedad civil y al estado para crear espacios de colaboración y participación ciudadana. De acuerdo con el autor, el todo no le es ajeno a la persona; cada persona es una particularidad que forma parte de dicho todo, de la organización social. Por ello, ninguna persona puede des-entenderse de lo que pasa en su sociedad, porque cada uno de los tres momentos

Le atribuye un momento al concepto total: la persona es la singularidad, la sociedad civil como lugar donde se desarrolla la particularidad y el estado es la universalidad. Siendo los tres momentos parciales del concepto, ninguno de ellos puede subsistir separadamente. Todos viven trabados en y con los otros, y formando un todo organizado. Pero es necesario contemplar el modo de imbricación mutua. Esto es así porque cada uno de los momentos puede hacer, y hace, el rol de término medio entre los otros dos¹²⁹.

La idea de sociedad civil nos conduce hacia el convencimiento de que no puede haber una organización social dinámica, justa y competente sin un mínimo de colaboración e implicación por parte de la ciudadanía. Es más, todos los desarrollos posteriores a Hegel sobre la sociedad civil explicitan que esta puede ser el nexo de unión entre, por un lado, el ciudadano –el yo particular– y, por otro, el Estado y la sociedad. La sociedad civil puede convertirse en la vía adecuada para canalizar toda la responsabilidad social proveniente de la ciudadanía. Esto es clave para la globalización, ya que la sociedad civil es la realidad que se diferencia, aunque no puede desentenderse, tanto del ámbito de la economía estatal del sector público como de la economía privada de naturaleza capitalista.

¹²⁸ HEGEL, G. W.; *Enciclopedia de las ciencias filosóficas*, op. cit., &198, pp. 274-275.

¹²⁹ VALLS PLANA, R.; “Sociedad civil y Estado en la filosofía del derecho de Hegel”, en *Tópicos*, Revista de Filosofía de Santa Fe, n.º 5, 1997, p. 11.

En segundo lugar, la otra clave del texto de Walzer¹³⁰, y siendo conscientes del contexto en el que lo escribe, año 1992, cuando aún no se atisbaban las consecuencias de la caída del Muro de Berlín, es recurrir al ejemplo de la disidencia de la Europa central con nombres tan importantes como Lech Walesa o Václav Havel. El peso de estos nombres adquiere gravedad con la perspectiva del paso del tiempo. Países como Polonia o Checoslovaquia fueron arrasados por dos dictaduras, por dos regímenes totalitarios, el comunismo y el nazismo. En estas democracias tenemos un claro ejemplo de resistencia al terror y un claro anhelo de libertad y esperanza; valores de los que está Europa está necesitada. Así, por ejemplo, estos países presentan un gran respeto por parte de la ciudadanía a las instituciones democráticas, a diferencia de lo que ocurre en otros países tradicionalmente democráticos, en los que se concibe que la democracia siempre ha estado ahí y que siempre estará. Cuando se tiene conciencia de que algo se puede perder, que no es imbatible, se cuida para mantenerlo y mejorarlo.

Si hoy Polonia o Checoslovaquia presentan una normalidad democrática que le ha llevado a ser unos componentes más de la Unión Europea es, sin lugar a dudas, por el peso de la sociedad civil; por el compromiso y la implicación de la ciudadanía, no solo en la actividad política, sino en aquellos sectores que son necesarios para que se den unas condiciones equitativas para la vida social, ya sean sindicatos, iglesias, partidos o asociaciones. La aportación de la sociedad civil es llegar ahí donde el Estado y el mercado no llegan. ¿Significa esto debilitar al Estado, al mercado? Todo lo contrario. Una sociedad fuerte implica un estado fuerte, que sabe cuáles son sus capacidades y limitaciones específicas. De esta forma el estado puede mejorar y ser más consciente de sus funciones. La sociedad civil consigue dos objetivos para la ciudadanía: primero, que el ciudadano se sienta autor y actor principal y responsable del mundo que lo rodea; segundo, que el ciudadano no viva única y exclusivamente de la reclamación de derechos, sino de deberes y responsabilidades. Con ello, pasamos de una sociedad menor de edad para conducirnos a una sociedad madura, que es consciente de que toda la construcción social, ya sean espacios públicos o privados, está ahí gracias al esfuerzo, y que para que siga ahí tiene que ser cuidada y estimada. El orden y progreso social, es contingente, es decir, no es necesario que exista y puede desaparecer en cualquier momento. De ahí que sea ineludible un máximo compromiso y responsabilidad de la ciudadanía en la

¹³⁰ Recogida en la nota al pie n.º 74.

globalización. Y en la sociedad actual quizás mucho más, porque como ya se ha apuntado, hoy compartimos problemas y responsabilidades a nivel mundial.

Walzer se queja de que en Occidente hemos actuado como si la sociedad civil hubiera existido desde siempre. Y quizás en ello reside el acicate que puede hacer que la ciudadanía actual genere formas y vías de participación en el seno de la sociedad civil para recuperar la confianza en la política y para que, en último término, desarrolle un entorno y un marco para vivir de forma plena. Walzer cree que no se ha conseguido esta situación. Tanto las posiciones de izquierdas y republicanas, como capitalistas de corte liberal y los planteamientos nacionalistas han fracasado. En cada una de ellas, ha primado un polo, una particularidad, en terminología hegeliana, pero sin una mentalidad global porque “pasan por alto la complejidad de la sociedad humana, los inevitables conflictos de compromiso y lealtad”¹³¹. Así pues, ¿puede la sociedad civil presentarse como la pieza clave de la regeneración política, moral y social? Walzer cree, con ciertas puntualizaciones, que sí:

El cuadro en este caso [la sociedad civil] es el de unas personas asociándose y comunicándose libremente entre ellas, formando y reformando grupos de todo tipo, no ya en virtud de ninguna formación particular –familia, tribu, nación, religión, comuna, hermandad, grupo de interés o movimiento ideológico- sino por la propia sociabilidad en sí misma. Puesto que somos seres sociales por naturaleza, antes que seres políticos o económicos. El concepto ‘ser social’ describe a hombres y mujeres que son ciudadanos, productores, consumidores, miembros de la nación, además de muchas otras cosas. La vida asociativa de la sociedad civil es el terreno efectivo en que se generan y experimentan todas las versiones de lo bueno (...) y donde se demuestra que son parciales, incompletas, en definitiva poco satisfactorias. No es que la vida en este marco sea digna en sí misma; es que no existe ningún otro lugar en que vivir. Lo que es verdad es que la calidad de nuestra actividad política y económica y de nuestra cultura nacional estás íntimamente conectada con la fuerza y la vitalidad de nuestras asociaciones. En términos ideales, la sociedad civil es una base de bases¹³².

La virtualidad de la sociedad civil es que las personas se entreguen de forma integral, tal como son. Se deja de ser solamente consumidor, productor o miembros de una nación o pueblo determinado, para ser persona, desarrollando actividades desde la vocación y la sinceridad íntima. Ya no se funciona a través de clichés. Por ello, Walzer afirma que en el seno de la sociedad civil se dan todas las versiones de lo bueno. Supera,

¹³¹ WALZER, M.; “La idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social”, *op. cit.*, p. 34.

¹³² *Op. cit.*, p. 34.

así, las visiones republicanas, liberales y nacionalistas porque no entiende al hombre de una forma sesgada y unívoca, sino desde una fusión de intereses y realidades complejas que definen a la persona. De ahí que Walzer sostenga que la sociedad civil es la base de las bases porque es donde emergen las energías más socializadoras, responsables y comprometidas. Instituciones como ONG's o las iglesias de diversos credos nos enseñan que la dimensión individual y social solo adquieren sentido si se conjugan y trabajan de forma conjunta¹³³. En relación con ello, Amatai Etzioni, uno de los sociólogos más importantes de la actualidad, sostiene que en toda sociedad que aspira a la justicia social tiene que darse un equilibrio ético entre autonomía y orden, porque estado, comunidad y sector privado tienen que combinarse al mismo tiempo. No son instancias contrapuestas, sino complementarias. Para hacerlo posible, Etzioni presenta una regla, una reformulación social de la vieja regla de oro, que debe tenerse en cuenta y que adquiere mayor radicalidad en la misma lógica de la sociedad civil: "Respetar y defender el orden moral de la sociedad de la misma manera que harías que la sociedad respetara y defendiera tu autonomía"¹³⁴. Persona y comunidad van de la mano de forma necesaria. Este principio es clave para la globalización porque las diferencias entre lo público y lo privado se difuminan. Así, por ejemplo, cuando se argumenta que las creencias religiosas tienen que desarrollarse en la privacidad de cada cual, todas las acciones que se derivan de dichas creencias, ¿son públicas o privadas? En este sentido, la acción de Caritas Española, que atendió en el año 2015 a más de 4 millones de personas, de las cuales 1,96 millones estaban en España, ¿es pública o privada? Y todas las acciones que lleva a cabo el voluntariado, ¿van en contra del estado? La sociedad civil, donde se plasma el voluntariado y las diferentes creencias religiosas, es el ámbito donde la iniciativa

¹³³ "La gran contribución que la Iglesia puede hacer hoy es su insistencia en el de que la individualidad y sociedad no se oponen, sino que se necesitan mutuamente. Quizás resultó necesario, en un momento del desarrollo de la sociedad moderna, que los individuos declararan su independencia de iglesias, estados y familias. Pero una independencia absoluta se convierte en el atomismo que Tocqueville temió, la condición para un nuevo despotismo peor que el anterior. La idea de iglesia nos recuerda que en nuestra independencia contamos con otros, y nos ayuda a ver que una independencia saludable y madura es la que reconoce una dependencia de los demás saludable y madura. La independencia absoluta es un falso ideal. No proporciona la autonomía que promete, sino aislamiento y vulnerabilidad. Al mismo tiempo, la idea de iglesia nos recuerda que la autoridad no tiene por qué ser externa y opresiva (...). Una iglesia en la que se puede confiar y que puede confiar en sus miembros puede constituir una gran fuente de fortaleza para reconstruir las bases sociales de nuestra sociedad. Una iglesia como ésta puede también, por medio de su testimonio social, tener la influencia para ayudar a que nuestra sociedad marche en una dirección más sana", en BELLAH, R, MADSEN, R, SULLIVAN, W, SWIDER, A, TIPTON, S.; *Hábitos del corazón*, op. cit., pp. 314-315.

¹³⁴ ETZIONI, A.; *La nueva regla de oro. Comunidad i moralidad*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 18.

individual tiene una realización colectiva, pública y social. Pero no podemos olvidar una cuestión importante: la sociedad civil no tiene el fin de substituir al estado, porque lo necesita para financiarse y darles presencia en la sociedad. Tanto es así que la sociedad civil solo puede darse de en un estado democrático, puesto que defiende que las personas tengan iniciativa personal desde su libertad y autonomía:

Solo un Estado democrático puede crear una sociedad civil democrática; solo una sociedad civil democrática puede mantener a un estado democrático. El espíritu cívico que hace posible una política democrática solo se puede adquirir en las tramas asociativas (...). Frente a un Estado despótico, los ciudadanos, que también son miembros de asociaciones, lucharán para abrir camino a asociaciones autónomas y relaciones de mercado (...). La sociedad civil es suficientemente democrática cuando, por lo menos, en alguna de sus partes somos capaces de identificarnos como participantes autorizados y responsables. Los Estados son puestos a prueba por su capacidad para mantener este tipo de participación (...). Y la sociedad civil es puesta a prueba por su capacidad de producir ciudadanos cuyos intereses, por lo menos a veces, vayan más allá de sí mismos y sus compañeros, que cuiden de la comunidad política que promueve y protege las tramas asociativas.¹³⁵

La libertad que se respira en la sociedad civil solo puede darse en sistemas democráticos. Esta es la razón por la que interesa defender nuestro sistema político de convivencia. Es muy valioso formular alternativas y sugerir mecanismos para mejorar la salud de la democracia, pero esto es diferente a clamar contra su propia existencia y viabilidad. Defender una mayor participación de la ciudadanía y una sociedad civil más fuerte significa más democracia. Y la virtualidad de la sociedad civil con el sistema democrático es la certeza de que cada ciudadano, para ser tal, ha de desprenderse, donarse y estar al servicio de su comunidad política. Esto es lo que sucede, de hecho, en las tramas asociativas. En definitiva, desde la inspiración, peso e influencia de la sociedad civil, se requiere una ciudadanía que cargue con la arquitectura y la fisonomía de la vida política y pública. Eso sí, para ello se necesita un concepto de ciudadanía que se aleje de la asepsia, y apunte a una clara fundamentación moral abierta a las tradiciones culturales, cívicas y religiosas de nuestras comunidades. Solo así podremos aspirar a regenerar la vida política, pública e institucional de la sociedad. A mayor democracia, mayor sociedad civil, y con ello, una mayor implicación por parte de la ciudadanía en la globalización.

¹³⁵ WALZER, M.; “la idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social”, *op. cit.*, pp. 37-38.

1.4 El principio de subsidiariedad: responsabilidad y corresponsabilidad social

Una vez hemos visto los modelos de ciudadanía participativa, tanto lo que aportan como sus virtudes y deficiencias, para desembocar en el peso que la sociedad civil puede jugar en la actualidad para la revitalización de la ciudadanía, corresponde ahora analizar y estudiar aquellos elementos que pueden construir, definir y dotar de sentido a la sociedad civil. El título y el contenido del capítulo merecen un comentario para que el lector sea consciente de la naturaleza del asunto.

Hasta ahora, y como es natural en un trabajo de estas características, hemos ido fundamentado cada razón y tesis con el peso de fuentes que van conformando la bibliografía.

Sin embargo, el presente apartado procede de otra forma. Puesto que atiende y analiza cuestiones contemporáneas, la situación social que vivimos actualmente, es conveniente tomar los datos del análisis de la realidad más que del pensamiento de un autor. Podría concebirse como un problema, pero más bien estamos ante una oportunidad histórica. La humanidad tiene la inercia de caracterizar su época o tiempo vivido como el más inestable, el más revolucionario, el más violento. Sin embargo, nuestro tiempo está demandando soluciones y planteamientos nuevos. Esto requiere un esfuerzo mayor de observación de la realidad y de ahí atisbar y poner y sobre la mesa soluciones que gestionen nuestra vida económica, social y política.

La globalización está en marcha y conviene repensar sus fundamentos, lo que no significa ir en contra de ella. Es este un fenómeno irreversible en su esencia, aunque sí se puede influir tanto en su desarrollo al igual que en sus efectos. Esto es casi una obligación ética porque, a juicio de algunos analistas, como Gilles Lipovetsky, la globalización está produciendo en su propia base un movimiento de descivilización y una confusión radical de signos y valores que requieren toda nuestra atención¹³⁶. Atención que debe surgir de la ciudadanía, de todos y cada uno de nosotros, en cada uno de nuestros ámbitos de trabajo, de intereses, ocio, voluntariado o comunidad vecinal.

Por ello, en este apartado se aborda un tránsito que debemos realizar. Para que nuestra ciudad, que ya es el orbe global, pueda afrontar los diferentes retos con garantías

¹³⁶ JUVIN, H-LIPOVETSKY, G.; *El Occidente globalizado*, Anagrama, Barcelona, 2011. Trad. Antonio Prometeo.

y esperanza se requiere de un compromiso social de todos, una forma de toda la sociedad y en la sociedad. Aunque los conceptos de *subsidiariedad*, *responsabilidad* y *corresponsabilidad social* siempre han existido, se hacen ahora más necesarios que nunca.

En el campo de las ciencias sociales y humanas se han desarrollado conceptos que pueden ayudar a formar un concepto y una idea de sociedad donde sus ciudadanos se muestren responsables de todo aquello que hacen y proyectan. Uno de ellos, que puede servir para combatir los niveles de desafección de la ciudadanía respecto a los políticos y la clase política, está en el principio de subsidiariedad, en el que la responsabilidad y corresponsabilidad social son fundamentales.

Para comenzar, conviene fundamentar el concepto, por lo que revisaremos sus fuentes y acudiremos al origen histórico. Una de las definiciones más básicas y extendidas del principio de subsidiariedad es la siguiente: “El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que debe emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local”.¹³⁷ Así, este principio establece la dignidad participativa del ciudadano. Las instancias estatales, autonómicas y legales tienen que dejar libertad y espacio para que la acción e iniciativa ciudadana se refleje en la sociedad. Es un principio que lucha contra de la invisibilidad del ciudadano. Pero, ¿de dónde surge y por qué?, ¿con qué motivaciones se crea?, ¿qué influencia ha tenido en la historia del siglo XX?, ¿es hoy aplicable en la era de la globalización?

Para conocer su procedencia hemos de acudir a la historia de la Iglesia Católica y, en concreto, a la doctrina social de la Iglesia, puesto que es ahí donde surge y se desarrolla. La doctrina social de la Iglesia nace y se desarrolla como disciplina en la transición de la sociedad antigua a la moderna, aunque su punto de inflexión lo encontramos en el siglo XIX. En este momento la clase obrera sufría situaciones dramáticas a consecuencia del asentamiento de los procesos industriales en la economía. Así lo reflejan algunos datos que merecen ser expuestos.

Podría decirse que en la actualidad hemos retrocedido hasta límites insospechados. Cabe recordar que a día de hoy en España, finales del año 2016 cerca del 20% de la

¹³⁷ www8.madrid.org/gema/fmm/monogra1.htm.

sociedad es pobre¹³⁸. Esto es algo que no sucedía desde finales del siglo XIX y principios del XX, momento en que en Europa se vivió una situación descomunal de injusticia y miseria. Por ejemplo, los datos reflejan que en ese momento en Italia el 13% de la población eran indigentes y mendigos. En Irlanda se producía en agricultura el doble de lo producido 50 años atrás y, en cambio, el agricultor vivía en la más absoluta miseria. En Bélgica, país industrializado y rico, producía en grano más del doble que lo que necesitaba para su propio consumo, sin embargo, uno de cada seis habitantes tuvo que ser socorrido por el hambre extrema. En Holanda, se registraba un indigente por cada cinco habitantes, y era muy normal emigrar para buscarse la vida y no perecer ante el hambre. En algunas ciudades principales de Alemania, país rico y potente, como Hamburgo, de cada 100.000 habitantes había que socorrer a 25.000. Y en Inglaterra, cuna de la sociedad industrial, la cuarta parte de la población era pobre¹³⁹.

Es en esta situación y contexto donde adquiere fuerza la doctrina social de la Iglesia. Se puede intuir su carácter contestatario e incómodo para sectores políticos y gubernamentales. En el tiempo que transcurre del siglo XIX al XX, se enfrenta al socialismo más primario, que somete a la clase trabajadora a una situación de esclavitud y absoluta miseria, a los desórdenes y desequilibrios que había generado el liberalismo económico de naturaleza capitalista. Su siguiente pugna, todavía vigente hoy, fue hacer frente al peso de los totalitarismos que comportaban una amenaza a la concepción del hombre desde la dignidad humana.

Veamos brevemente los motivos por los que se hace necesario remitirnos a la doctrina social de la Iglesia. La primera razón, como ya se ha dicho, atañe que es este el marco en el que surge el principio de subsidiariedad que estamos analizando. El segundo motivo fundamental es que, ante una situación de miseria y penuria, esta era la única vía que podían tomar las grandes instituciones que no se identificaban ni con el estado ni con los mercados, y que provenían de la sociedad civil. Asimismo, y como veremos, el principio de subsidiariedad, ha sido posteriormente adoptado por instituciones internacionales en su régimen jurídico.

¹³⁸ Véase la el VI Informe 2016 del Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2015 de la EAPN (European Anti Poverty Network en: <http://www.eapn.es/estadodepobreza/>).

¹³⁹ Para ver estos datos, CABRERA, J.; *Democracia y participación ciudadana, op. cit.*, pp. 84-88.

El verdadero punto de inflexión de la doctrina social de la Iglesia lo encontramos en la Encíclica de León XIII, *Rerum Novarum*, en 1891¹⁴⁰. Este histórico escrito, surge en el contexto de pauperización de grandes masas de obreros por los desmanes de la ideología liberal capitalista y de mercado. Esta encíclica es una denuncia clara y concisa de tal situación; su lectura elimina cualquier interpretación escapatoria o condescendiente con la situación que se vive. El tema principal del documento es presentar al socialismo como insuficiente como instrumento y medio que instaure la justicia social. Frente a su pretensión de abolir la propiedad privada, el Santo Padre reclama y propone una colaboración entre la Iglesia, el estado y las clases que sufren la miseria para mantener y sostener un orden social justo y equitativo. León XIII y la Iglesia no creen en las divisiones, en el protagonismo único y exclusivo de la iglesia, por una parte, y del estado, por otro; más bien, lo contrario. Si se quiere establecer la justicia social y solucionar adecuadamente los problemas que afectan a la sociedad actual se requiere de la participación de todos. Con algunas salvedades, Walzer, la Iglesia y las organizaciones no gubernamentales, así como algunos dirigentes que aportan interesantes iniciativas a su gestión, como veremos en los siguientes capítulos, caminan por esa línea. Por ello, desde esta perspectiva histórica, tenemos que huir de las divisiones o debates estériles como “estado sí, estado no” o “mercados sí, mercados, no”. La realidad global es tan compleja que requiere del concurso y la responsabilidad de todos.

Cuarenta años después, Pío XI, en la Encíclica *Quadragesimo Anno*, de 1931, hace una crítica brutal al sistema económico predominante, que marcaría, junto con el comunismo, la orientación histórica del siglo XX: el capitalismo. Pío XI insiste en la idea de que para construir una sociedad justa se requiere una reforma de las costumbres y de las instituciones. Ahora bien, para conseguirlo hay que alejarse de la conflictividad de las clases sociales. La propuesta de Pío XI se resume en que no hay futuro en toda sociedad que se entienda desde compartimentos estancos, sin comunicación ni relación alguna, donde la colaboración entre los diferentes sectores de la sociedad es algo más que una utopía inalcanzable e impensable. Por ello, el autor aboga por el *corporativismo*, es decir, por un modelo de colaboración y armonía entre el empresario y el trabajador.

Décadas más tarde, y con la irrupción del Concilio Vaticano II, con el magisterio y pontificado de Juan XXIII, se asienta una nueva sensibilidad en la doctrina social de la

¹⁴⁰ Todas las encíclicas que citaremos y comentaremos a continuación, pueden encontrarse en su integridad y en español en la página oficial del Vaticano: www.vatican.va.

Iglesia. En su Encíclica *Mater et Magistra*, el Papa Bueno se centra en dos fenómenos sociales nuevos: la socialización y las desigualdades. En esta encíclica ya se reflexiona a partir de las estructuras sociales modernas: partidos políticos, asociaciones, sindicatos, organizaciones culturales y de ocio. Juan XXIII establece la relación que existe entre modernidad y pobreza.

Más tarde, Pablo VI, en la *Populorum Progressio*, analiza el desafío que existía, y que todavía hoy perdura entre pobreza y desarrollo. Y lanza un órdago, del que la humanidad es consciente de su necesidad pero sin atreverse a dar el paso, y no es otro que el hecho de que los países desarrollados ayuden a los estados del Tercer Mundo, dados los comportamientos en el pasado a partir de la explotación y la esclavitud.

Finalmente en 1991, 100 años después de la Encíclica de León XIII, Juan Pablo II publica la *Centesimus Annus*, en la que se plantea si el capitalismo puede ser aceptado tal cual por un cristiano. Se plantean también objeciones a la lógica de la vida moderna y de consumo. Juan Pablo II llega a reconocer de forma abierta que el mercado no funciona adecuadamente en todas las situaciones. En otras palabras, no cumple su función esencial y principal porque no asigna todos los recursos para cubrir las necesidades de las personas, especialmente, la de los más necesitados. La libertad económica y la dictadura del consumismo minan la libertad integral de la persona. No es extraño que cada vez más surjan con más insistencia voces que reclaman la urgencia de repensar los criterios que fundan la ciencia económica.

Cuando en junio de 2009, Benedicto XVI escribe su tercera Encíclica, *Caritas in Veritates*, denuncia que la economía no puede estar regida exclusivamente por los criterios de beneficio y ganancia. Tiene que trabajar, por el contrario, por la formación integral de la persona. A raíz de la influencia y el magisterio de dicha encíclica, el Vaticano, en boca del presidente del Pontificio Consejo Justicia y Paz, el cardenal Peter Turkson, presentó un documento titulado *Hacia la reforma del sistema financiero y monetario internacional en el contexto de una autoridad pública mundial*. Su objetivo no era otro que crear una organización comparable a la ONU para controlar el sistema financiero. Las propuestas de dicho documento son las siguientes¹⁴¹:

¹⁴¹ABC.; martes, 25 de octubre de 2011, pp. 50-51. También se puede consultar en la página oficial del Vaticano. Para indagar sobre el magisterio reciente del papado, véase: HERA, A.; “El papado en los últimos cien años”, en *La Gaceta*, jueves, 29 de septiembre de 2011, p. 4.

El tema de nuestro tiempo: política y ciudadanía

- Autoridad política: tener como punto de referencia la ONU; otorgarle a la autoridad política las funciones de controlar y desarrollar políticas financieras y monetarias que garanticen la distribución equitativa de la de la riqueza mundial.

- Crear un banco central mundial: para regular el flujo y sistema de los intercambios monetarios, con el mismo criterio que los bancos centrales nacionales y sea capaz de garantizar la unidad de las decisiones comunes.

- Establecer un Impuesto transacciones: se trataría de una imposición fiscal a las transacciones financieras, moduladas con gastos proporcionados a la complejidad de las operaciones. Podría resultar útil para promover el desarrollo global y sostenible.

- Crear un fondo de reserva: serie de impuestos para que las transacciones contribuyan a una reserva mundial de apoyo a los países afectados por la crisis. Por otra parte, el saneamiento de su sistema monetario y financiero.

- Recapitalización: toda aportación de fondos públicos a los bancos debería estar condicionada a comportamientos virtuosos con el objetivo de desarrollar la economía real.

- Diseñar reglas claras: separar las reglas de la banca comercial y de la banca de inversiones puesto que puede permitir una disciplina más eficaz de los mercados paralelos privados de controles y de límites.

Veamos ahora que relación presentan estas medidas con el principio de subsidiariedad. Dichas medidas nacen del mismo principio. Este se deriva de la doctrina social de la Iglesia, y en la actualidad se ha independizado de esta misma para convertirse en uno de los elementos más importantes del Derecho, para que se desarrolle y respete la autodeterminación y libertad de movimientos de todos los que forman la estructura social. Esto lleva, sin lugar a dudas, a acercarse a un modelo de democracia en el que la participación de cada cual es clave. Por otra parte, el principio de subsidiariedad aboga por la autonomía de cada colectivo desde sus estrategias y desde la implicación de sus miembros. Pero la aportación más importante de este principio es propugnar la responsabilidad de los colectivos de orden inferior en colaborar con el sostenimiento y consecución de los objetivos de las estructuras de orden superior y a la inversa. Y es aquí donde el documento de la Iglesia cobra mayor fuerza respecto al principio aplicado a la actualidad.

La globalización ha venido a desarrollar su dimensión económica con todos los desequilibrios que conocemos. Ello lleva que el ciudadano de a pie esté desnudo, en una absoluta vulnerabilidad. Por ello, lo que reclama la Iglesia es sencillamente lo que proclama el principio de subsidiariedad, que hay órdenes superiores, como son en este caso la Iglesia o la ONU, que deben proteger los órdenes inferiores. Todas las medidas del documento eclesial apuntan a una protección de ese orden más pequeño, que consiste en que el ciudadano frente a la potencia de la economía financiera. Con medidas e iniciativas como esta, se crea una sociedad que se funda a partir de la responsabilidad y de la corresponsabilidad social. Y es en este punto donde la sociedad civil es clave. Esta es fuerte cuando los demás se responsabilizan del otro. Las tramas asociativas, vecinales o de voluntariado solo pueden entenderse desde esta perspectiva y convicción. La globalización tiene el reto de crear y posibilitar instituciones de alcance y dominio global que defiendan al particular; en este caso, al ciudadano. Estamos, pues, ante el mayor reto de la globalización: que sepa generar las instituciones éticas que protejan esos niveles inferiores que el principio de subsidiariedad reclama¹⁴². Si esto se consigue, ¿no se reducirán los niveles de desafección y distanciamiento entre la clase política y la ciudadanía? Deberían producirse, pues una implicación del ciudadano en los asuntos públicos y políticos. No estamos ante un objetivo que tiene que afrontar solamente la clase política. Es una empresa y una tarea común. Un buen análisis de esta dialéctica podemos hallarlo en el pensamiento de Ortega y Gasset.

El 3 de octubre de 1906 Ortega y Gasset pronunció la conferencia “Discurso para los juegos florales de Valladolid”, que constituye una radiografía del cansancio hacia la política por parte de la sociedad. Pero el análisis que hace Ortega va más allá, e incide en el verdadero problema. No es solo que los políticos están en decadencia, sino que es el mismo pueblo, el mismo ciudadano el que está cansado, sin metas ni ideas. Ortega mantuvo este análisis a lo largo de su vida a través de diferentes escritos, de los que concluyó dos principios básicos: por una parte, los políticos solo son un mero reflejo de la sociedad y, por otra parte, que un pueblo que carga sobre su clase política todos los males que existen es, simplemente, un pueblo enfermo y decadente:

Porque si la Patria está en nosotros la única manera de ser patriotas es exigirnos nuestra propia mejora. De esta suerte el patriotismo mana de lo

¹⁴² El principio de subsidiariedad cuenta con una presencia jurídica en el artículo 3 B del *Tratado de la Comunidad Europea*, en el Título I del *Tratado* y en el preámbulo del mismo.

más adentro de las entrañas y del grumo más hondo, más personal de nuestra conciencia [Por ello] El pesimismo político no sea otra cosa que una teoría cómoda forjada por nosotros mismos para disculpar nuestra dejadez individual repartiendo la responsabilidad de faltas que son personales de cada uno sobre la totalidad de nuestra casa y nuestro pueblo. De esta suerte, cuando un español se recoge dentro de sí mismo y haciendo examen de conciencia encuentra en su vida graves y constantes pecados de inercia y otros peores pecados, se hace la ilusión de que no es él el que peca sino el país todo, el resto de los españoles los que le hacen pecar (...). Poca estima nos merecen los políticos, pero aún hay algo en España que nos parece más indigno de estimación, más lamentable, más inmoral y que, por desgracia, forma la más numerosa porción de ciudadanos (...). Es inmoral dejar caer sobre otros lo que es culpa nuestra, personal: es más inmoral todavía esperar que otro venga a darnos lo que nosotros podemos y debemos ganar. Si algo hemos de hacer, señores, es preciso que antes cerremos la era del mesianismo y comprendamos que nadie hará por nosotros lo que nosotros no hagamos (...) el primer mandamiento de una sana moral pública ha de ser éste: la mejora de mi país no depende de esta o la otra ley sino de que yo, pobre hombre entre millones, logre hacerme mejor; de que no descance ni pueda darme por contento hasta que en el arte, ciencia u oficio en que trabajo no llegue a alcanzar el más alto grado de perfección que me sea posible [Por tanto] Para que la política mejore es preciso que todos intervengan en la política.¹⁴³

Lo primero que llama poderosamente la atención es cómo Ortega escribió estas palabras para unos Juegos Florales y más en 1906 en un país como España. Después del desastre del 98, y tras la pérdida de sus últimas colonias, el país estaba en bancarrota social, política y económica. Cien años después, las palabras de Ortega adquieren mucha más fuerza porque si la globalización tiene un principio es porque se comparten, de forma necesaria, las responsabilidades. No hay escapatoria posible, ya que los problemas y las urgencias son las mismas, como se apuntó en la introducción del trabajo. Por tanto, desde el análisis orteguiano, desertar de nuestra actuación personal en la sociedad es una prueba de decadencia y miseria moral. Una huida hacia adelante para no asumir nuestra misión en la sociedad. Y es precisamente aquí donde emerge la cuestión del pesimismo político. No es otro síntoma más que el de la inercia vital. Alguien que se deja llevar por la inercia no es protagonista de sus propios pasos, pues vive determinado por condiciones y presencias externas a él mismo. En consecuencia, no es libre, puesto que la libertad solo existe en la medida que nos responsabilizamos de nuestros actos.

El principio moral y de salud pública que ofrece Ortega, la mejora de un país, o del mundo, no depende de esta ley u o de otra, sino de la superación personal de cada uno.

¹⁴³ ORTEGA Y GASSET, J.; “Discurso para los Juegos Florales de Valladolid”, en *Obras Completas, op. cit.*, pp. 73-79.

Dicho principio orteguiano recuerda a la conocida máxima de Kennedy “no te preguntes lo que tu país puede hacer por ti sino lo que tú puedes hacer por tu país”. Cuestión diferente es que la política deba cumplir unos mínimos de honestidad y saber hacer. En el caso del pensador español, se centra en la perspectiva del ciudadano para valorar el nivel de la sociedad. Lo argumenta, curiosamente, a partir de un concepto que no es de naturaleza política, sino ética, antropológica y, en última instancia, económica: la vanidad. Dice lo siguiente:

Vanidoso es el que rige su conducta por la opinión de los demás, y no la regula por un ideal íntimo, reclamador de incesante perfeccionamiento. El vanidoso es un enfermo de voluntad que no tiene para sostenerse a sí mismo y necesita apoyarse en la opinión de los demás. Si con poco que hagamos basta para que los demás nos acepten y nos aplaudan ese *mínimum* realizamos: sintiéndonos débiles, comprendiendo que nuestro tejado es de vidrio pedimos aún menos a los que tras nosotros llegan. De modo que ha ido reduciéndose hasta lo absurdo la medida de lo que unos a otros nos exigimos.¹⁴⁴

Sin embargo, lo que la globalización nos enseña es que no cabe en la actualidad una actitud vanidosa. Si nos alejamos de ese concepto tergiversado y uniforme de la globalización, entendida solamente como un proceso económico, observamos que en el mundo globalizado actual tienen lugar al unísono las dimensiones local, nacional y transnacional, pues todo está conectado. Ello requiere que cada persona, desde su ámbito, se responsabilice de su acción porque siempre tiene consecuencias para otros. La globalización, con sus defectos y virtudes, nos sitúa ante una nueva era de responsabilidad, ética y superación, donde no caben actitudes vanidosas, egoístas. El mundo ha dejado de ser el asunto de cada uno para convertirse en el asunto de todos. Ante esta situación los modelos de ciudadanía, de participación y de implicación política deben repensarse. El peso del entramado de la sociedad civil es una buena forma de hacerlo.

Y precisamente, una de las vías para reducir estos niveles de desafección hacia la política que hemos visto reflejado en Ortega, y que hoy es un hecho innegable, está en conocer y ser conscientes de la administración local. En ocasiones, y más todavía en tiempos de la globalización, se olvida lo que tenemos bajo nuestros pies. Las

¹⁴⁴ *Ibid.*; p. 77. Veinte años después, en un texto que trataba de establecer un diálogo entre el intelectual y el hombre de acción, el político, defendía algo similar, aunque con otros conceptos: “El magnánimo es un hombre que tiene misión creadora: vivir y ser es para él hacer grandes cosas, producir obras de gran calibre. El pusilánime, en cambio, carece de misión, vivir es para él simplemente existir él, conservarse, andar entre las cosas que están ya ahí, hechas por otros” en ORTEGA Y GASSET, J.; *Mirabeau o el político, Obras Completas*, IV, 2005, p. 200.

administraciones locales, encarnadas en los ayuntamientos y todo su entramado institucional y municipal, pueden convertirse en la primera escuela de participación pública y política. No es esta una propuesta localista, sino todo lo contrario, puesto que si queremos dirigirnos hacia una globalización más justa, se hace necesario recuperar y ser partícipes de este nivel local, puesto que esta es la administración que gestiona la mayoría de los problemas que afectan a los ciudadanos. De hecho, en España, a partir de la promulgación de la Ley 57/2003 de Medidas para la modernización del gobierno local, contamos con todo un modelo claro y directo de participación ciudadana desde el nivel local.

Así pues, realizado , a lo largo de este capítulo, el recorrido histórico del concepto de ciudadanía y examinados los diferentes modelos de participación o ciudadanía participativa, así como el principio de subsidiariedad y la necesidad tanto de la responsabilidad social como de la corresponsabilidad; comenzamos ahora por lo que debe ser el principio de la interrelación entre política y ciudadanía, que es el ámbito más próximo al ciudadano y por el que más interesado se manifiesta: el ámbito local.

CAPÍTULO 2. NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN ESPAÑA. EL ÁMBITO LOCAL

Dentro del análisis de las nuevas formas de participación en España, pasaremos a continuación a dedicar un capítulo a la administración local. Apostamos por la mejora de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos desde el ámbito más cercano a los mismos y así, hasta las instituciones aparentemente más inaccesibles. El ciudadano debe sentir que es capaz de influir en la toma de decisiones sobre su entorno más inmediato, su calle, su barrio, etc. Acercarse de esta forma a lo público le ayudará a comprender la complejidad de esta gestión y, al mismo tiempo, le confirmará en la necesidad de implicarse de forma más habitual. La administración local, con independencia de su tamaño, debe luchar contra la pasividad, evolucionar al ritmo de la sociedad, agilizar procesos, facilitar trámites y ofrecerse como un motor en continuo y constante cambio, resolutivo y eficaz y en conexión directa con su usuario.

2.1 Mejorar la participación en el ámbito más próximo al ciudadano

El historiador alemán Theodor Mommsen recibió el Premio Nobel por su trayectoria intelectual, marcada por su obra monumental *Historia de Roma*. En ella se recoge una valiosa enseñanza, que quizá debería inscribirse en los frontispicios de las facultades de Humanidades y Ciencias Sociales. Mommsen afirma que si una comunidad política, un pueblo o un estado quieren seguir ejerciendo un papel destacado en la historia, deben permanecer en un estado de alerta constante, en creación continua, sin descanso. Avisa del peligro que conlleva una mala gestión del éxito¹⁴⁵. “Morir de éxito” es más que una expresión, porque denota una de las anomalías internas de las sociedades, es un aviso a navegantes pues ayuda a velar y defender las diversas conquistas sociales. Es también una

¹⁴⁵ MOMMSEN, TH.; *Historia de Roma*, Gredos, Madrid, 1996.

clara advertencia sobre unas circunstancias históricas que pueden empeorar más de lo que ya están. La confianza en un progreso y mejora constante es solo una creencia.

La participación en España es una de esas conquistas sociales que merecen atención y, sin duda, en palabras de Momsen “creación continua”. Quedó regulada en el texto constitucional de 1978, en los artículos 9.2 y 129.1 donde se recoge la obligación de los poderes públicos de promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, sociales, económicos y culturales, así como el desarrollo legislativo de las fórmulas de participación ciudadana en asuntos que incidan en la calidad de vida o bienestar social. Sin embargo, debemos preguntarnos cuánto ha avanzado realmente la participación, y si el actual contexto social, económico y político es una palanca que acelera la necesaria participación de los ciudadanos en el diseño y gestión de los asuntos públicos. En palabras de Brugué: “será imprescindible que muestre [nuestro sistema político-administrativo] una renovada capacidad para afrontar los problemas de la ciudadanía y, simultáneamente, que se incorpore a los propios ciudadanos en el diseño y la implementación de estas soluciones”¹⁴⁶.

La progresiva pérdida de confianza en la clase política y las acentuadas consecuencias sociales de una feroz crisis económica, acrecientan la necesidad de un tránsito hacia nuevas formas de gestión de las instituciones y hace nuevas maneras de hacer política. En realidad, este proceso de cambio llevaba su propio camino, sin embargo, la necesaria regeneración de la vida pública ha acelerado la reflexión y el interés de todos. Todo ello ha llevado a que se realicen análisis de la situación, los cuales señalan que nuestro país vive inmerso en un creciente interés por introducir la voz de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, tal y como describen Ruiz-Rico Ruiz y Castel Gayán: “en los últimos años se observa en nuestro sistema jurídico un intento de revitalizar el derecho de participación ciudadana, situando la democracia participativa en el centro de atención”¹⁴⁷.

En este extremo, queremos aclarar que no es nuestra intención poner en cuestión los fundamentos de la democracia representativa, sino más bien, reforzarla y

¹⁴⁶ BRUGUÉ, Q.; “Regeneración democrática: un marco para desarrollar el gobierno abierto”, en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, n.º 3, octubre de 2013, 21-37. ISSN 2172-3265. p. 24.

¹⁴⁷ RUIZ-RICO RUIZ, C. Y CASTEL GAYÁN, S.; “El derecho autonómico de participación ciudadana: Un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, n.º 13/2013 (Segunda Época). Universidad de Jaén (España), ISSN 1576-124X (impresa). ISSN 2340-5066 (digital): rej.ujaen.es, p.16.

complementarla con instrumentos participativos y especialmente consultivos con el objetivo puesto en el fomento de la corresponsabilidad de los ciudadanos en la gestión de lo público. Así lo declara el Tribunal Constitucional en su sentencia (Sala Pleno) de 26 septiembre 2013:

La jurisprudencia constitucional establece, en relación con el principio democrático proclamado en el art. 1.1 CE, que garantiza la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo en aspectos que inciden en la democracia representativa, mediante la participación periódica en las elecciones de representantes en las diferentes esferas, nacional, autonómica y local. También se ha destacado que esta regla general de la democracia representativa aparece *complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa* (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Del mismo modo, la jurisprudencia constitucional ha puesto en relación directa el principio estructural del carácter democrático del Estado con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, establecido en el art. 23.1 CE (SSTC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2, o 212/1993, de 28 de junio, FJ 4)¹⁴⁸.

La recuperación de la confianza en la clase política pasa por la incorporación real de los ciudadanos en la toma de decisiones, pues la desconfianza actual en dicha clase política, en los políticos y en las administraciones públicas, invita a reflexionar sobre un cambio de relación entre el administrador y el administrado. Este cambio ha de estar basado en la colaboración, en la escucha, en el diálogo, en la transparencia y en la participación activa. Solo de esta forma conseguiremos reducir esta brecha de confianza reflejada con insistencia en los estudios del CIS de los últimos años¹⁴⁹:

A la pregunta, ¿qué dos clases de sentimientos le inspira a Ud., principalmente, la política? (en %).

Tabla 1 Sentimientos hacia la política

	Primer Sentimiento	Segundo Sentimiento
Entusiasmo	2,2	1,9

¹⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2013, de 26 de septiembre de 2013. Puede consultarse en <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-11122.pdf>

¹⁴⁹ En este capítulo se han consultado los datos del CIS correspondientes a los años 2002-2004-2006-2011 y 2014.

El tema de nuestro tiempo: política y ciudadanía

Indiferencia	27,2	14,5
Aburrimiento	14,8	20,1
Desconfianza	28,8	23,5
Compromiso	6,3	8,1
Irritación	5,0	10,0
Interés	11,9	8,6
N.S.	3,3	9,1
N.C.	,6	4,1
(N)	(4252)	(4252)

Fuente: CIS, Estudio n.º 2.450, marzo-abril 2002, *Ciudadanía, participación y democracia*.

Indicar si está Ud. más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones (en %):

Tabla 2 Afirmaciones sobre política y políticos

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	NS	N C	(N)
Generalmente, la política me parece tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa	47,3	48,4	3,5	,8	(4252)
El voto es la única forma en que la gente como yo puede influir en lo que hace el Gobierno	71,3	22,2	5,7	,7	(4252)
Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo	75,7	17,3	6,2	,9	(4252)
Esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales	74,9	18,7	5,6	,8	(4252)

Fuente: CIS, Estudio n.º 2.450, marzo-abril 2002 *Ciudadanía, participación y democracia*.

Tabla 3 Interés por la política en España

INTERÉS POR LA POLÍTICA EN ESPAÑA	2011 (%)	(N)
Mucho	7,8	(191)
Bastante	17,7	(434)

Algo	23,1	(566)
Poco	21,6	(531)
Nada	29,4	(722)
N.S.	0,2	(6)
N.C.	0,2	(4)
TOTAL	100,0	(2454)

Fuente: CIS, Estudio n.º 2.860, de enero-febrero 2011 *Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas*.

Este cambio de relación entre el político y el ciudadano debe comenzar a gestarse en la administración más cercana al ciudadano: la local. De este modo, será posible sentar las bases de la confianza, acercarse a una nueva administración, a un nuevo gestor político y a un nuevo ciudadano más exigente y más dispuesto a implicarse. Como describen Francesc García y Carrillo Cano:

Tradicionalmente, lo local, se ha considerado un espacio privilegiado para construcción democrática y participación ciudadana. Es un lugar donde con más frecuencia los vecinos y las vecinas entran en contacto con la representación política o con el personal técnico de la Administración, donde se materializan normalmente los servicios del Estado, y donde la gente se organiza en redes de cotidianidad. En definitiva, lo local es el lugar donde toman forma normalmente las formas de ciudadanía. El ámbito municipal, las ciudades, mediante el impulso de muchos gobiernos locales se están convirtiendo en el marco de la renovación democrática, actuando a modo de laboratorio de la democracia, a partir de la integración a la ciudadanía plena a importantes sectores de la población normalmente excluidos de la acción pública.¹⁵⁰

El actual contexto ha marcado la necesidad de cambio en las formas y modos de gestión y en la relación entre ciudadanos y administración; y ese cambio llega de los niveles inferiores de la administración a los superiores, puesto que la cercanía propicia la implicación de un administrado preocupado por sus intereses más inmediatos y que puede experimentar la participación en un ámbito próximo y directo. Estas reflexiones, son compartidas por los autores que han tratado la participación en el ámbito local, como es el caso de Navarro Clemente:

¹⁵⁰ FRANCÉS GARCÍA F. Y CARRILLO CANO A.; *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos*, Alicante, 2008, p. 11. En [http:// www.presupuestosparticipativos.com](http://www.presupuestosparticipativos.com).

La teoría de la democracia, desde las aportaciones más clásicas, ha atendido al que pudiera denominarse *problema de la escala*, esto es la relación entre el tamaño de la comunidad y la implicación política activa de sus miembros, al entender que el primero genera oportunidades para la segunda. Así, por ejemplo, tanto Aristóteles en su *Política* como Dahl (1967) o Barber (1984), por citar a algunos, discuten y proponen un tamaño ideal para la *politeya democrática* por sus consecuencias sobre la participación política de sus miembros. Por esa razón, en la mayoría de los casos, estas aportaciones consideran a los gobiernos municipales, el ámbito local, como el espacio privilegiado para desarrollar los ideales de la *politeya participativa*.¹⁵¹

Los ayuntamientos marcan la hoja de ruta de una etapa en la que la gestión se realizará de la mano de los ciudadanos. Hacerlo de forma eficiente, planificada y sin generar expectativas que se vean frustradas marcará el éxito de una nueva etapa en la que la confianza perdida en políticos, administración y sistema, podría recuperarse.

El objetivo en este capítulo es destacar iniciativas que, a nuestro juicio, han supuesto un paso más que importante en la forma de gestionar una corporación local, una nueva gestión en la que las decisiones sobre el futuro de la ciudad se consulta a los ciudadanos. Los políticos son los nuevos impulsores de estas iniciativas; ponerlas en marcha, consensuarlas y mantenerlas es el primer paso; asumir y aceptar el resultado del consenso se vuelve necesario para afianzar la credibilidad en una clase política que tiende la mano, asumiendo todo lo que ello comporta.

Pero, ¿están los ciudadanos dispuestos a participar? Los estudios nos demuestran que sí y, no solo eso, sino que indican distintas preferencias sobre los mecanismos para articular dicha participación. Así se refleja en el Estudio n.º 2.661 del CIS sobre *participación local* publicada en el año 2008 y cuyo trabajo de campo se realizó entre los meses noviembre y diciembre de 2006. El estudio concluye lo siguiente:

Así pues, los entrevistados muestran cierta demanda de mecanismos de participación, pues cerca de 80% señala alguno de los propuestos. Pero además, en atención a la forma de participación que subyace a cada uno de ellos, estos mecanismos pudieran dar cuenta de tres posibles conjuntos de preferencias: tradicional y típicamente asociativa (consejos consultivos y descentralización); difusión de información y/o consulta a la ciudadanía en general (cartas de servicios, encuestas, internet, defensor del ciudadano o referéndum); y por último, mecanismos de carácter deliberativo, que aunque también dirigidos a la ciudadanía individualmente, suponen un proceso de

¹⁵¹ NAVARRO, CLEMENTE J.; *Comunidades locales y participación política en España*, CIS, Madrid, 2011. Presentación.

discusión pública en torno a decisiones y/o iniciativas concretas (presupuesto participativo y consejo ciudadano)¹⁵².

Si bien el ciudadano manifiesta predisposición a participar, describe, de igual modo, una percepción confusa sobre el interés por parte de los políticos por incentivar esta participación. Tal y como refleja el estudio n.º 2.575 del CIS de octubre de 2004¹⁵³, hay división de opiniones en esta cuestión, así como en la creencia sobre si los partidos políticos ofrecen o no políticas alternativas realmente diferentes. Lo que queda claro es su predisposición a la participación, reflejada, por ejemplo, en este último estudio referenciado a través de los resultados a la pregunta sobre si los referendos son buenos métodos para abordar decisiones políticas importantes. La misma conclusión se extrae de los resultados del estudio n.º 2.860 del CIS de enero-febrero 2011¹⁵⁴.

Podría decirse que los ciudadanos consideran los mecanismos de participación vías útiles para la toma de decisiones de carácter político, y están dispuestos a formar parte de estos mecanismos, si bien, consideran que la clase política es poco receptiva a estas nuevas formas de gobierno basadas en la participación.

A la pregunta ¿en qué medida está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con las frases siguientes?

Tabla 4 Política y participación

	Los partidos políticos animan a la gente a participar en actividades políticas	Los partidos políticos no ofrecen a los votantes políticas alternativas realmente diferentes	Los referendums son un buen método para decidir temas políticos importantes
Muy de acuerdo	4,4	9,6	23,3
De acuerdo	29,2	37,7	44,6
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	19,8	20,2	13,2
En desacuerdo	27,9	18,2	5,4
Muy en desacuerdo	6,5	1,5	1,2
N.S.	11,2	11,4	11,4

¹⁵² El Estudio del CIS n.º 2.661, *Participación Local* de noviembre de 2006. Puede consultarse en el Boletín CIS n.º 4 del año 2008, www.cis.es.

¹⁵³ El Estudio del CIS n.º 2.575. *Ciudadanía y Participación (ISSP)* de octubre de 2004 puede consultarse en el Boletín CIS n.º 37 de enero-abril 2005, www.cis.es.

¹⁵⁴ El Estudio del CIS n.º 2.860. *Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas* de enero-febrero 2011, puede consultarse en la publicación *Opiniones y Actitudes CIS 71*, www.cis.es.

N.C.	0,9	1,3	0,9
(N)	(2481)	(2481)	(2481)

Fuente: CIS, Estudio n.º 2.575, octubre 2004, *Ciudadanía y participación (ISSP)*.

Valoración de distintas formas de toma de decisiones. Usando una escala de 0 a 10, donde el 0 significa que 'es la peor forma de tomar decisiones' y el 10 que 'es la mejor forma de tomar decisiones', ¿cómo valoraría Ud. cada uno de estos procedimientos?

Tabla 5 Formas para la toma de decisiones

	Media	Desviación Típica	(N)
Organizar referéndums frecuentemente	6,20	2,62	(2157)
Tomar decisiones políticas a través de consultas a expertos	6,71	2,22	(2157)
Organizar asambleas y reuniones para tomar decisiones entre todos/as	6,57	2,43	(2157)
Dejas que los gobernantes tomen las decisiones	4,89	2,57	(2157)

Fuente: CIS, Estudio n.º 2.860, enero-febrero 2011, *Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas*.

Mostrar el interés de los políticos por escuchar las opiniones de los ciudadanos y propiciar espacios comunes de reflexión y debate se ha convertido en una cuestión principal para recuperar la confianza. Empezando por la política municipal es más fácil inspirar una nueva forma de gobernar y participar en la política. Más allá del derecho de petición de los vecinos, la iniciativa popular y la consulta popular, cuestiones previstas en la Ley de Bases de Régimen Local, existen distintas e interesantes iniciativas en las que profundizaremos en este capítulo.

A continuación, se detalla las que han protagonizado la revolución municipal de los últimos años (años coincidentes con la mayor parte de los estudios del CIS empleados en este capítulo). Se trata de medidas que comportan un proceso complejo, dilatado en el tiempo y que ya está siendo incorporado de forma progresiva al día a día a muchas corporaciones locales.

No podemos olvidar que la voluntad política de visibilizar la importancia que tiene la participación de los ciudadanos en una corporación municipal aparece en los años ochenta del siglo XX y se traduce en la aparición de los reglamentos de participación ciudadana y en la progresiva introducción de la figura del concejal de participación

ciudadana¹⁵⁵. El concejal de proximidad o participación ciudadana es, hoy en día, una figura consolidada en el municipalismo español, y su peso específico en el organigrama político municipal ha ido adquiriendo fuerza desde su introducción en el terreno competencial hasta la fecha. Recientemente han surgido iniciativas que dan un paso más: es el caso del Concejal 28, cuestión que está siendo valorada por parte de algunas ciudades como Huelva y Castellón de la Plana, y que trataremos a continuación.

La preocupación por la necesidad de mejorar la participación más allá de la creación de una competencia delegada con unidades administrativas encargadas de la comunicación con el tejido asociativo, es objeto de reflexión por parte de los organismos nacionales y supranacionales. Destacan algunas resoluciones entre las que cabe destacar la Recomendación n.º (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local¹⁵⁶. En esta recomendación se destaca la evolución de la participación en el ámbito local como elemento que viene a cuestionar el sistema político tradicional y la existencia de multitud de métodos y de medidas que pueden impulsar la participación del ciudadano (ejercicio de los derechos electorales; la participación directa a través de referendos o consultas, iniciativas ciudadanas y populares, encuestas sobre usuarios, consejos consultivos, e-administración; o la participación mediante asociaciones).

A partir de este momento se producen las modificaciones legislativas más recientes vinculadas al ámbito local y que persiguen un incremento de los procesos participativos. La Ley 57/2003, que entró en vigor en enero de 2004, realizó mención específica a la participación ciudadana, estableciendo como innovaciones: el reglamento de participación, el uso de las tecnologías de la información y la iniciativa ciudadana y consulta popular. Como señala Pérez Alberdi:

En el ámbito local, la reforma de la LBRL efectuada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Régimen Local ha incidido notablemente sobre el ámbito de la participación ciudadana. Así, la participación aparece definida en la Ley de bases, tanto como un derecho de los vecinos- artículo 18.1, letras a), b), e) y f) –como una institución básica en el funcionamiento de la vida municipal, regulando los aspectos

¹⁵⁵ La concejalía de participación ciudadana se convierte en una competencia delegada adscrita a un miembro de la corporación cuyo objetivo principal es la relación y coordinación con las entidades sociales del municipio así como la organización de actividades conjuntas.

¹⁵⁶ “Recomendación n.º (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa”. Se puede consultar en:

http://www.seap.minhap.es/dms/es/web/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/recomendacion.pdf.

esenciales de las consultas populares locales, de la iniciativa popular en los ayuntamientos y de la participación ciudadana (artículos 69 a 72) (...). Baste con destacar que la LBRL exige, en su artículo 70.bis, que todas las Corporaciones municipales aprueben un Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana.¹⁵⁷

No obstante la trascendencia de lo anterior, analizaremos como destacable la introducción en la Ley 57/2003 de una nueva categoría de municipios llamados de *gran población*. Con este análisis se pretende dar un paso de los mecanismos tradicionales empleados en el municipalismo español para fomentar la participación ciudadana (reglamentos, iniciativas y consultas populares y concejales de participación ciudadana) a los que denominaremos los *mecanismos de nueva gestión*, es decir, aquellos que, más allá de procedimientos y formalismos, pretenden acercarse a una verdadera gestión corresponsable o compartida con el ciudadano. De esta forma, la regulación del régimen organizativo de los municipios de gran población introduce un cambio de gestión administrativa y la implantación de un verdadero proceso de participación ciudadana en ayuntamientos de mayor dimensión o de especiales características sociales, culturales, territoriales, etc., con una aplicación directa para los municipios que cumplan con la puesta en marcha de los órganos previstos en el denominado régimen de *Gran Ciudad*. Estos organismos son: el Consejo Social y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

Como se ha dicho anteriormente, a lo largo del debate parlamentario de la citada Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, se aludió de forma continuada a la necesidad de impulsar un nuevo modelo de administración local respaldado por el uso de las nuevas tecnologías como motor impulsor de la eficiencia, la modernidad y la participación ciudadana. Así se detalló a lo largo del mismo:

Potenciamos claramente la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a un nivel local; se regulan las iniciativas locales populares; se potencia la utilización de nuevas tecnologías de la información y comunicación para acercar la Administración local a los ciudadanos, y se crea una comisión de sugerencias y reclamaciones –título que viene

¹⁵⁷ PÉREZ ALBERDI, R.; “Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente. Especial consideración al Estatuto de Autonomía de Andalucía”. UNED. *Revista de Derecho Político* n.º 73, septiembre-diciembre 2008, p. 188.

sugerido por la oposición parlamentaria- para que todos los ciudadanos se puedan dirigir directamente a las corporaciones locales.¹⁵⁸

El uso de las nuevas tecnologías y la planificación adecuada en la puesta en marcha de una nueva administración deben ir de la mano, desde nuestro punto de vista, de la aprobación de un Plan de Calidad y Modernización.

Apostamos también por la aprobación de un Plan de Calidad y Modernización dentro de la administración local como instrumento válido para mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, así como la mejora de los servicios prestados. La búsqueda de soluciones tecnológicas que mejoren la comunicación con el ciudadano, la publicación de cartas de servicios, el uso de encuestas de satisfacción sobre la gestión municipal y la creación de un fluido sistema de quejas y sugerencias propician el acercamiento del ciudadano a una administración más accesible y clara que busca eliminar trabas burocráticas y mostrarse como una eficaz herramienta de gestión, abierta a las sugerencias de sus administrados.

Finalmente, la puesta en marcha de los llamados Presupuestos Participativos ha supuesto un verdadero cambio en la metodología organizativa y de gestión de los municipios. Impulsados en algunos casos por una ciudadanía inquieta, a través de colectivos e, incluso plataformas por su defensa, y en otros por voluntad política, constituyen un verdadero motor para la corresponsabilidad en la gestión de lo público. Su proceso, complejo y por fases, puede recoger tanto el capítulo de ingresos -propiciando la reflexión sobre las tasas y tributos municipales-, como el de gastos -el más común en este tipo de iniciativa- y, dentro de este último, inversiones y/o gastos corrientes. Aunque lo más común es que se implante para fomentar el debate sobre las inversiones municipales, es un proceso en constante evolución, y el objetivo perseguido inicialmente suele ser ampliado llegando a convertirse en una nueva metodología de gestión a través de un planteamiento transversal a toda la administración.

Estas iniciativas no son las únicas que se han desarrollado en las corporaciones locales en nuestro país para fomentar la participación ciudadana, pero sí son las que han llegado con más fuerza en los últimos años a los ayuntamientos, que se han convertido en verdaderos foros de participación ciudadana. Estos mecanismos han sido -y son- implantadas en algunos municipios españoles con independencia de su tamaño y de su

¹⁵⁸ DS. Congreso de los Diputados Núm. 264 de 26/06/2003 p. 13697 Pleno Debate de totalidad. www.congreso.es.

estructura organizativa. En su caso, la voluntad de los gestores municipales y la predisposición de los vecinos es, sin duda, lo que verdaderamente mueve el fomento de la participación.

Precisamente es esto lo que pretendemos abordar en este capítulo: una nueva forma de gestionar los ayuntamientos en la que políticos y ciudadanos apuestan por un nuevo municipalismo participativo y responsable.

2.2 De los mecanismos clásicos a la introducción del régimen de Gran Ciudad

Conviene hacer expresa referencia a mecanismos existentes como el régimen de concejo abierto, en el que todos los electores del municipio forman parte de una asamblea vecinal que delibera y adopta decisiones municipales que en el régimen ordinario corresponden al pleno del Ayuntamiento. Este régimen está previsto para municipios de menos de 100 habitantes o aquellos que cuentan tradicionalmente con este régimen de gobierno y administración (art. 29 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local). Se trata de un modelo organizativo particular que afecta a los municipios de menor población. Por el contrario, las ciudades o municipios de mayor tamaño, con una complejidad administrativa mayor, corren el riesgo de alejarse de sus vecinos, lo que hace más necesaria la búsqueda de herramientas útiles para combatir la distancia entre administrador y administrado.

A mediados de los años 80 del siglo XX, los ayuntamientos democráticos comenzaron a abordar la participación ciudadana a través de reglamentos en el ámbito municipal. Se podría decir que comenzaba la época de los mecanismos tradicionales de participación, con marcado perfil normativo y muy vinculado a la relación con el tejido asociativo del municipio.

En el ámbito europeo, uno de los primeros hitos políticos y normativos importantes referentes a la participación en el ámbito local fue la Recomendación n.º R (81) 18 del Comité de Ministros a los estados miembros, referente a la participación en el nivel municipal. Esta recomendación enfatizaba sobre la necesidad de

Intensificar la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes electos; mejorar las posibilidades de participación, en especial de los ciudadanos que tienen más dificultades en participar activamente; incrementar el influjo de los ciudadanos en la planificación municipal, en

las decisiones estratégicas para la entidad local y en sus condiciones de vida; y favorecer la participación de los residentes extranjeros.¹⁵⁹

Posteriormente, el 15 de febrero de 1996, el Comité de Ministros aprobó la Recomendación n.º (96) 2 sobre los referendos y las iniciativas populares en el nivel local. En ella se afirma que:

El derecho de los ciudadanos a pronunciarse sobre decisiones importantes que afectan al porvenir a largo plazo (...) forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”. Seguidamente se destaca que “es en el nivel local donde ese derecho puede ejercerse de forma más directa y donde conviene hacer más efectiva la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales importantes, siempre conservando la eficacia de aquélla.¹⁶⁰

A lo largo de los últimos años se ha producido una incorporación progresiva en el organigrama municipal de la figura del concejal de participación ciudadana, como competencia específica con unidades administrativas adscritas encargadas de la relación con el tejido asociativo del municipio. Progresivamente, la que inicialmente podría considerarse una competencia menor con un bajo perfil y visibilidad política, ha evolucionado con el proceso de apertura de los ayuntamientos a la participación ciudadana y con la creación de diversos mecanismos dirigidos a consultar las principales líneas políticas con los ciudadanos. Actualmente, podría decirse que el concejal de participación ciudadana es el que, tras el alcalde del municipio, mayor exposición, visibilidad y proyección política tiene en el ámbito local; pues constituye un vínculo incuestionable entre el tejido asociativo existente y la corporación municipal. No obstante, en este punto, resulta interesante analizar el papel del asociacionismo en una verdadera cultura de la participación en los asuntos públicos, cuestión que está condicionada por la escasa participación, en términos generales, de los ciudadanos en entidades y asociaciones, como demuestran las encuestas del CIS. Así, el estudio del CIS n.º 2.661 sobre participación local, refleja que solo el 19,5% de los encuestados considera que las asociaciones defienden mejor sus demandas a nivel municipal; un 23,5% entiende que les defienden mejor los concejales y el alcalde; un 9% cree que son mejor defendidos

¹⁵⁹ “Recomendación n.º R (81) 18 del Comité de Ministros a los estados miembros”. Se puede consultar en http://www.seap.minhap.es/dms/es/web/areas/politica_local/participacion-eell-auropeos/recomendacion.pdf.

¹⁶⁰ “96/694/CE: Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 1996 relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión”. Puede ser consultada en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31996H0694>.

por los órganos consultivos de partidos y asociaciones; y finalmente, un 32% considera que quienes defienden mejor los intereses son los propios ciudadanos¹⁶¹. Preguntados en el estudio n.º 2.450 de marzo-abril de 2002 por la implicación de los entrevistados y sus familias en asociaciones o entidades, la gran mayoría se manifiestan ajenos al movimiento asociativo. Así se refleja también en el estudio n.º 2.575 de octubre de 2004, en el que el 75% de los encuestado manifiesta no haber participado nunca en una asociación voluntaria, asociación de empresarios o asociación religiosa. El 88,3% declara que nunca ha pertenecido a un partido político y el 57,4% manifiesta que nunca ha pertenecido a un club deportivo, cultural o de ocio.

Algunos años más tarde, el estudio del CIS n.º 3.020 del año 2014 refleja una situación muy similar a la descrita anteriormente: la mayoría de los consultados manifiesta que no ha pertenecido a ninguna asociación, ya sea empresarial, religiosa, deportiva, política o de otro tipo.

1. Pertenecer y participa activamente en alguno (o varios)
2. Pertenecer, pero no participa activamente
3. Antes pertenecía, pero ahora no
4. Nunca ha pertenecido a ninguno de esos grupos
5. No recuerda/ No sabría decir

Tabla 6 Pertenencia a alguna asociación y modos de participación en una entidad asociativa

	1	2	3	4	5	NC	(N)
Un partido político	2,5	2,1	5,7	89,3	0,2	0,2	(1.755)
Un sindicato, asociación de empresarios o colegio profesional	7,5	9,8	10,7	71,8	0,2	0,1	(1.755)
Una parroquia u otro tipo de organización, o asociación religiosa	5,9	5,6	9,0	79,0	0,4	0,1	(1.755)
Un grupo deportivo, cultural o de ocio	17,8	9,1	21,7	51,1	0,1	0,2	(1.755)
Otro tipo de asociación voluntaria	10,5	7,6	11,5	68,6	1,7	0,2	(1.755)

Fuente: CIS, estudio n.º 3.020, marzo-mayo 2014, *Ciudadanía*.

El escaso interés actual de los ciudadanos en participar en asociaciones y entidades no supone que no puedan y quieran participar en la gestión de los asuntos públicos; de hecho, las mismas encuestas reflejan el interés de los ciudadanos por su

¹⁶¹ Estudio CIS n.º 2.661, *op. cit.*

entorno más inmediato. Según últimos datos publicados por la European Social Survey¹⁶² en noviembre de 2016, entre los años 2006 y 2014, la participación cívica y el trabajo voluntario aumentaron en España 8 y 5 puntos porcentuales, respectivamente. Según la encuesta, en 2014, el 20% de la población colaboraba en trabajos voluntarios (frente al 15% en 2006) y el 31% había firmado peticiones que reivindicaban mejoras para el país (frente al 23% en 2006). Los datos de las encuestas del CIS confirman también que la voluntad del ciudadano por participar en las gestiones más trascendentales de su entorno ha ido aumentando en los últimos años.

Como se está viendo en este apartado, pueden hacerlo a través de vías directas y mecanismos de comunicación e interacción con las entidades locales.

Junto con la figura del concejal de participación ciudadana, en España comienzan a experimentarse nuevas formas de participación directa del ciudadano en los asuntos públicos a través del denominado *escaño ciudadano*, que a efectos locales se convierte en el *concejal ciudadano*, o el Concejal 28, una fórmula en la que trabaja ayuntamientos como el de Huelva o el de Castellón de la Plana.

El caso del Concejal 28 de Huelva es, como el propio reglamento municipal indica, una figura a través de la cual se regula la potestad que tiene la ciudadanía, organizada en asociaciones ciudadanas o a título individual, de presentar mociones al Pleno Municipal del Ayuntamiento. La figura del Concejal 28 se puede ejercer de dos formas:

a) Como *iniciativa popular* (regulado en el artículo 70 bis) de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local) para proponer al Pleno proyectos de reglamentos relacionados con cuestiones de competencia ciudadana (se excluyen los relativos a la Hacienda Municipal), siempre y cuando este es suscrito por el 10% de los vecinos con derecho a voto en las elecciones municipales (al tratarse de un municipio de más de 20.001 habitantes);

b) Como *iniciativa ciudadana* (para cualquier cuestión no recogida en el apartado anterior). En este caso, las entidades inscritas en el registro municipal podrán plantear mociones al pleno municipal (con un mínimo del 1% de estas y con acuerdo de Asamblea o de Junta Directiva). También puede ejercer la iniciativa ciudadana cualquier persona

¹⁶² La Encuesta Social Europea (ESS) es una encuesta internacional que se lleva a cabo en toda Europa desde 2001 y que mide en más de treinta naciones los patrones de comportamiento vinculados con los cambios en la estructura social, el tejido social, político y moral de Europa.

mayor de edad, empadronada en la ciudad, con un mínimo del 0,1% de firmas de los vecinos y vecinas.

En ambos casos, se requiere un informe previo de legalidad del Secretario del Ayuntamiento, y del Interventor, si la iniciativa se refiere a una cuestión de índole económica. Se incluirá, en su caso en el Orden del Día del Pleno siguiente a la fecha en que se entiendan cumplidos los trámites necesarios, y se prevé un trámite de audiencia o defensa que debe realizar la persona que se identifica en la iniciativa. En este caso, el Pleno podrá aprobar la iniciativa, total o parcialmente o rechazarla. En caso de ser rechazada no se podrá presentar una iniciativa sobre el mismo tema hasta que no transcurra un año. En estos términos queda explicada la iniciativa en el portal web del Ayuntamiento de Huelva.

El procedimiento seguido por el ayuntamiento de Huelva se acoge, así, a la figura introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, a través de la cual se impulsa la iniciativa popular. En este caso, además, prevé la defensa por parte de un vecino concreto de la localidad que toma la palabra para tratar el asunto en cuestión, a modo de trámite de audiencia o defensa. Esta cuestión debería ser incorporada a la regulación básica de la iniciativa popular en con la finalidad de mejorar el procedimiento, tal y como se ha realizado en la normativa básica y las normas autonómicas que regulan la iniciativa legislativa popular, y que trataremos en el siguiente capítulo.

La opción de regular la figura del Concejal 28 dentro del marco normativo de la iniciativa popular salva los reparos que en esta materia ha encontrado el Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana¹⁶³ en atención a una solicitud de dictamen realizada por el Ayuntamiento de Castellón de la Plana en relación con la figura del Concejal 28, en la que se señala que: “no existe un derecho de entidades ciudadanas a participar en las sesiones plenarias-y menos aún como si se tratara de un concejal más-, sin perjuicio de lo que para algunos supuestos excepcionales en relación con concretos asuntos del interés de aquellas pueda prever el Reglamento Orgánico de la Corporación”¹⁶⁴.

En este sentido, el Reglamento Orgánico de la corporación deberá prever esta posibilidad y regular la participación del Concejal 28 en el pleno con carácter excepcional

¹⁶³ Se destaca este caso, por ser uno de los más conocidos por la autora de esta investigación.

¹⁶⁴ “Dictamen 408/2016 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”.

Puede consultarse en <http://portales.gva.es/cjccv/dictamen/Dic408-16.pdf#pagemode=none>.

y para un asunto concreto, pues como se ha dicho anteriormente y en coincidencia con la opinión mostrada por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, la participación ciudadana no debe ser confundida con la representación política. No obstante, resulta ciertamente interesante que los miembros de la corporación escuchen de primera mano la opinión de los ciudadanos en el proceso de debate para adoptar una decisión que se corresponda con las inquietudes de quienes en ellos depositaron su confianza.

Como se ha señalado arriba, esta cuestión es una de las principales novedades en cuanto a participación previstas en la Ley 57/2003, concretamente en el artículo 70 bis sobre la iniciativa popular. Una iniciativa, que al igual que la consulta, el reglamento de participación y el uso de nuevas tecnologías de la información para mejorar la comunicación con el ciudadano, conforman el grueso de las innovaciones legislativas en esta materia de la citada ley.

La Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local surgió con la vocación clara de ser un buen antídoto contra la inercia de las sociedades en la historia porque encarnaba una visión de la ciudadanía activa y participativa, consciente y responsable de su tiempo. Como se reconoce en la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003:

La Ley Reguladora Bases Régimen Local se vio rápidamente desbordada por las exigencias de una vida local dinámica y rica, profundamente influida por las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales que han venido experimentando los municipios españoles durante las últimas décadas: el modelo orgánico-funcional, lastrado por una percepción corporativista de la política local, y el rígido uniformismo, contemplando a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme.¹⁶⁵

Así, la esperada legislación de reforma y modernización del gobierno local resultó realmente positiva al fijar en el fomento de la participación ciudadana el principal reto del municipalismo español. Sin embargo, es, en cierto modo, algo insuficiente a efectos prácticos puesto que estas posibilidades siguen siendo desconocidas por gran parte de la ciudadanía¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. BOE n.º 301, de 17/12/2003.

¹⁶⁶ Como experiencia personal de la autora, cabe aportar que a lo largo de los cinco años en los que estuvo al frente de la Alcaldía de Torrent, del 2007 al 2012, no surgió ni una sola iniciativa

En este sentido, el fomento de las mismas debe ir acompañado del impulso de nuevas formas de gestión, de metodología y procesos, para que la participación se convierta en el elemento en torno al que diseñar un nuevo municipalismo, transparente y que cuenta con los ciudadanos. Estos mecanismos de *nueva gestión* han encontrado, en la misma Ley 57/2003, protagonismo en la regulación del régimen de municipios de *Gran Población*.

Existen muchos ejemplos en la administración local de gestores aperturistas que han iniciado este camino con interesantes iniciativas. Sin embargo, es incuestionable que las medidas introducidas en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local supuso, en lo relativo al régimen de gran población, una palanca de cambio importante y necesaria que ha impulsado las iniciativas previstas en su articulado para las ciudades y municipios sujetos al régimen de *Gran Ciudad*.

Para comprender las posibilidades de modernización del gobierno local, debemos repasar el marco competencial estatal y autonómico previamente. El modelo de estado que tenemos en España es el modelo autonómico amparado en la Constitución. Aunque resulte un poco árido y farragoso, hay que acudir al articulado constitucional¹⁶⁷. El artículo 148.1.2 prevé que las comunidades autónomas podrán asumir las competencias en materia de

Alteraciones de los términos municipales comprendidos en cada uno de los territorios y para todas aquellas funciones que correspondan a la administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

Todo ello lleva pues a una premisa clara sobre la autonomía orgánica y legislativa que se otorga a los municipios. El nuevo Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, regula el régimen organizativo de los municipios de gran población; un régimen sobre el que profundizaremos a continuación.

La introducción de las medidas previstas en la Ley 57/2003 para grandes ciudades pretende constituir el marco adecuado para fomentar una nueva

popular, y, en opinión de los técnicos municipales, las consultas populares resultaban excesivamente farragosas y complejas en su puesta en marcha.

¹⁶⁷ Apostamos por hacer desde estas páginas una defensa de la Constitución Española, tan denigrada y maltratada por algunos responsables políticos. Hasta el momento es la Ley que mejor ha articulado la convivencia, la estabilidad, la paz y el progreso de los españoles.

forma de gestión de las administraciones locales que se reguló, en principio, para los municipios de gran población, pero que nació con vocación de permanencia y con el objetivo de extenderse a todos los municipios españoles mejorando la gestión y la participación de los ciudadanos en la gestión local. Así es como el Ministro de Administraciones Públicas presentó esta iniciativa en el debate de totalidad del Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados, el 26 de junio de 2003: “para estos grandes municipios se configura un nuevo Gobierno municipal, como órgano plenamente ejecutivo en los asuntos públicos locales (...), señorías, podemos hablar de una nueva experiencia, de un nuevo modelo jurídico administrativo para las grandes ciudades españolas, que, en el futuro y paulatinamente, podrá trasladarse a todos los entes locales”.¹⁶⁸

Con esta reforma se mejora el diseño institucional del sistema de gobierno de los municipios de gran población, ya que supone un avance hacia un modelo de gobierno adaptado a las necesidades de estos municipios. Así se fortalece el control democrático del gobierno municipal, se garantiza su gobernabilidad, se mejora la gestión interna con la estructuración y potenciación de una serie de órganos directivos municipales y se desarrolla la democracia local, articulando diversos mecanismos para encauzar la participación ciudadana. Dicho de otra forma, y como se detalla en uno de los Reglamentos Orgánicos, consultados de un municipio de gran población:

Se traslada a los municipios de gran población el modelo organizativo departamental consolidado en las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas así como la posibilidad de dotar a estas ciudades de personal directivo cualificado. Con ello se pretende satisfacer uno de los objetivos planteados por el legislador como es la necesidad de mejorar la gestión de los asuntos locales, atendiendo a criterios de profesionalidad y eficiencia, ante la creciente complejidad de los servicios que prestan los municipios, especialmente visible en los grandes núcleos urbanos, en los que se hace necesario un nuevo modelo de funcionamiento de sus gobiernos inspirado en los principios de descentralización, desconcentración, calidad, flexibilidad, responsabilidad eficaz, eficiencia, logro de resultados y servicio al ciudadano.¹⁶⁹

El ámbito de aplicación del nuevo régimen organizativo se determina en el artículo 121 de la citada ley, en el que se establece que será aplicable:

- a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.

¹⁶⁸ DS. Congreso de los Diputados Núm. 264, *op. cit.*

¹⁶⁹ *Reglamento Orgánico de Administración y de Gobierno del Ayuntamiento de Torrent.*

c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.

d) A los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos a) y b) reseñados, la aplicación del nuevo régimen tiene carácter obligatorio. A tal efecto, se establece en el artículo 121.2 de la Ley de Régimen Local un plazo máximo para la implantación del mismo. Por su parte, los supuestos c) y d) señalan un carácter voluntario a las corporaciones locales, con la conformidad de la asamblea legislativa de la comunidad autónoma.

De dicho reconocimiento derivan una serie de consecuencias que afectan a una parte importante del funcionamiento mismo de la organización del ayuntamiento, y que redundan, asimismo, en el modelo de ciudadanía y en el papel de esta en la misma ciudad. En cuanto al régimen organizativo, se configuran como órganos necesarios el Pleno, las Comisiones del Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y la Junta de Gobierno Local. Se otorga especial relevancia y trascendencia a la división territorial de la ciudad en distritos, lo que ayuda a determinar acciones concretas en función de sus necesidades. Asimismo, la definición de los órganos superiores y directivos y la asesoría jurídica en la organización interna se ven redefinidos y se refuerzan los mecanismos de participación ciudadana, con la introducción de figuras como el Consejo Social de la ciudad y la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones.

La alcaldía es la máxima representación de la ciudad. Constituye el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal; ostenta, junto a las funciones representativas, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tal función. El alcalde o alcaldesa adquiere un perfil más político y menos gestor, pues posee menos atribuciones gestoras o ejecutivas que el alcalde de régimen común, porque se configura una Junta de Gobierno Local fuerte, que sustituye a la Comisión de Gobierno, dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva, y que se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento.

Por su parte, la Junta de Gobierno Local adquiere un perfil más ejecutivo. Sus miembros son designados y cesados libremente por el alcalde e incorpora, como posibilidad, que hasta un tercio, como máximo, de sus miembros, excluido el alcalde, puedan ser personas que no ostenten la condición de concejales. De esta forma, se incrementan las posibilidades de participación en los asuntos públicos de técnicos o

expertos del municipio a los que se les invita a formar parte de esta Junta de Gobierno Local de perfil gestor.

El Pleno de la Corporación es el espacio donde está representada la soberanía del pueblo. Con los votos de la ciudadanía, es el entorno natural de debate entre los distintos grupos políticos que lo configuran y, al mismo tiempo, ofrece la oportunidad de someter a los miembros de la corporación municipal a las cuestiones que, fuera del orden del día y tras el turno de ruegos y preguntas a los diferentes grupos, se realicen por parte de los vecinos que deseen asistir al mismo. Las funciones ejecutivas o administrativas vacían, en ocasiones, al Pleno de su naturaleza de entorno de proposición y debate de las grandes líneas de acción y estrategia del ejercicio público, así como de la participación de los vecinos en las mismas. La aplicación de las medidas previstas en la Exposición de Motivos de la Ley de Modernización del Gobierno Local, por lo que al Pleno se refiere, posibilitan configurar al Pleno como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan al municipio; también posibilitan la adopción de las decisiones estratégicas, a través de la aprobación de las ordenanzas y reglamentos, de los presupuestos municipales, de los planes de ordenación urbanística y de control del ejecutivo. Las innovaciones más relevantes son, sin duda alguna, la posibilidad de que el alcalde delegue la presidencia en cualquier concejal, la supresión de sus funciones ejecutivas o administrativas, que se concentran en los órganos de tal naturaleza, y la posibilidad de delegar funciones resolutorias en las Comisiones.

De esta forma, el Pleno ve redefinidas sus funciones a partir de un nuevo Reglamento Orgánico que será aprobado en sesión plenaria. Así se detalla, por ejemplo, en el *Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Torrent*¹⁷⁰:

Sin perjuicio de las competencias que el artículo 124.4, k) de la LRBRL atribuye al Alcalde para la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva, corresponde al Pleno, conforme a lo dispuesto en el artículo 123.1 c) de la LRBRL, la aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica, teniendo esta naturaleza: la regulación del Pleno y sus Comisiones, del Consejo Social de la Ciudad, de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, de los órganos complementarios, las normas de participación ciudadana, de los distritos, la regulación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas y la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales las grandes Áreas de

¹⁷⁰ A lo largo de este capítulo utilizaremos con frecuencia el modelo del Ayuntamiento de Torrent, por la estrecha relación del mismo con la autora. No obstante, queremos remarcar que se trata de un ejemplo utilizado, pues lo importante es la generalización del régimen de Gran Ciudad.

Gobierno, los Coordinadores Generales, dependientes directamente de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma Área de Gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas; y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores¹⁷¹.

La creación de distritos o divisiones territoriales para dotarlas de gestión y organización, es una característica esencial de la aplicación de este régimen. Constituyen un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados (su presidente será un concejal). Tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones como desde la de la participación ciudadana, se establece su carácter necesario. En este punto nos encontramos ante un intento claro de acercar la problemática ciudadana a los actores y gestores políticos: no solo es el edificio consistorial el lugar, el espacio y el contexto para la resolución de problemas; los distritos adquieren relevancia ayudando a crear un modelo de ciudadanía más fuerte. Es, en definitiva, una descentralización del poder político y obliga al político profesional a acercarse y a conocer el problema de cerca, como lo vive el propio ciudadano. Los vecinos participarán en estos distritos, e incluso, podrán determinar inversiones que se proponga acometer en los mismos, dado que el ayuntamiento los dotará de presupuesto aplicando un porcentaje mínimo de sus recursos a cada uno.

Pero si esta ley implica un cambio que deba tenerse en cuenta es, sin lugar a dudas, la creación del Consejo Social de la Ciudad y la creación de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones. En cuanto al Consejo Social de la Ciudad, se establece como mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio. Su composición es claramente abierta y participativa, dado que se configura por representantes de las organizaciones económicas, sociales y profesionales de la ciudad. Su finalidad es consultiva para trabajar por el desarrollo local y la estrategia urbana, ámbitos estos que están adquiriendo una importancia esencial en las políticas locales. Este organismo dará voz y participación a las principales organizaciones y entidades del municipio, dejando la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones como organismo al que podrán acudir de forma particular

¹⁷¹ *Reglamento Orgánico de Administración y de Gobierno del Ayuntamiento de Torrent, op. cit.*

aquellos vecinos que, bien deseen emitir una sugerencia, bien deseen plantear una reclamación.

De esta manera, se configura la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones como un órgano para la participación de los vecinos y la defensa de sus derechos. Esta comisión estará formada por miembros del Pleno, con participación de todos los grupos políticos y deberá responder a cuantas inquietudes se le planteen por el procedimiento establecido en el reglamento aprobado a efectos de su funcionamiento por el Pleno. A nuestro entender, la creación de esta comisión supone un paso más amplio y formalmente regulado de la posibilidad ya prevista de dirigirse a los miembros de la Corporación Municipal al finalizar las sesiones plenarias, posibilidad que anteriormente quedaba sometida a la voluntad del Alcalde. Con la comisión, el procedimiento es garantista para el ciudadano, puesto que la misma deberá responder siempre a las cuestiones planteadas. Hacer un buen uso de este instrumento, evitando la casuística particular y aportando iniciativas que colaboren y faciliten el buen gobierno de municipio, será responsabilidad del ciudadano, que ha de saber leer en estas iniciativas la posibilidad de colaborar en pro del bien común y no, en cambio, de sus intereses privados. Este es otro ejemplo claro de que la ciudadanía y la política solo tienen sentido si van de la mano, en constante colaboración.

La organización de la gestión económico-financiera también establece la posibilidad de establecer mecanismos de defensa de los intereses de los ciudadanos de forma más ágil y resolutive. Para conseguirlo, se prevé la creación de un órgano especializado para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos tributarios de competencia local, cuya composición y funcionamiento pretenden garantizar la competencia técnica, la celeridad y la independencia tan patentemente requeridas por los ciudadanos en este ámbito

Este órgano puede constituir un importante instrumento para abaratar y agilizar la defensa de los derechos de los ciudadanos en un ámbito tan sensible y relevante como el tributario, así como para reducir la conflictividad en vía contencioso-administrativa, con el consiguiente alivio de la carga de trabajo a que se ven sometidos los órganos de esta jurisdicción.¹⁷²

La organización de un municipio que adopta este nuevo régimen e incrementa las vías de participación ciudadana y define de forma clara los espacios y competencias

¹⁷² *Memoria Oficial Proyecto Gran Ciudad Ayuntamiento de Torrent.*

propios de una gestión técnico-administrativa de los organismos y mecanismos de decisión estratégico-política, implica de forma natural, una mejora sustancial de los procesos internos en cuanto a organización y gestión de calidad de los servicios públicos. A ellos dedicaremos una breve referencia y aludiremos a iniciativas que se pueden llevar a cabo.

La organización interna de una administración debe plantearse que el hecho de prestar un servicio público no queda exento de un planteamiento de objetivos necesariamente orientado a la evaluación de resultados. En este caso, resulta vital comprender que aquello que no se evalúa, se devalúa, y por ende pierde interés y consideración por parte de los beneficiarios del servicio, esto es, los ciudadanos. Debemos articular un sistema de objetivos, seguimiento y evaluación claro y conocido por todos. En sintonía con esta nueva organización en el ámbito municipal, se ha definido la aplicación de este nuevo modelo administrativo como una forma de acercar el sistema de gestión privada al ámbito municipal; se profesionaliza, así, la gestión técnico-administrativa y se definen de forma clara los ámbitos políticos y de decisión estratégica. Es, pues, una administración moderna con una organización clara que trabaja por objetivos y con estrategia definida.

La Administración debe aspirar a ser ética, claramente democrática y participativa, colaborativa, eficiente y eficaz, para lo cual ha de estar necesariamente conectada a la situación real de su contexto y ha de comprender las dificultades, las debilidades del entorno y las necesidades de sus ciudadanos. La flexibilidad resulta necesaria para adaptarse rápidamente a los cambios y poder anticiparse a los problemas y también a las oportunidades. La definición de una estrategia y de unos objetivos ha de realizarse desde el conocimiento real de los aspectos potenciales del entorno; reforzarlos será una de las metas con mayor rédito. Desde este punto de vista, la administración que se organice bajo el régimen de *Gran Ciudad* debe afrontar una serie de objetivos para poder desarrollar los compromisos de participación, transparencia y gestión eficiente.

Esta normativa puede significar un verdadero cambio en el modelo municipalista; un modelo que se tiene que proyectar en el futuro y que las nuevas generaciones deben asumir como los verdaderos protagonistas de la ciudad. Como apuntaba Ortega y Gasset en su discurso pronunciado en Segovia, el 14 de febrero de 1931:

De pronto, un pueblo que vivía inerte, desmoralizado se encuentra ante una situación de suma gravedad: va a decidirse toda una época futura de su historia. Si ese pueblo no se recobra, si no se incorpora enérgico y acepta

valientemente la faena difícil que el destino lanza sobre él, queda para siempre arrinconado en el mundo, subalterno.¹⁷³

Considero que la aplicación misma de la Ley no es un mero reconocimiento administrativo con repercusión mediática puntual. No es tampoco un concepto abstracto y vacío, sino que hay que darle forma a través proyectos, inversiones e iniciativas ciudadanas. Esta nueva forma y modelo de hacer las cosas en el mundo de la administración local, lleva a los ayuntamientos a una *misión*, que escenifica el presente, y a una *visión*, que representa el futuro¹⁷⁴. La misión implica gobernar la ciudad y prestar los servicios para mejorar la calidad de los ciudadanos a partir de un criterio claro de uso eficiente de los recursos. De dicha misión surge una cuestión fundamental para el futuro de la política española: ¿por qué las administraciones públicas tienen que ser, por decreto, deficitarias? Hacer que representantes y representados formen parte de los asuntos de la ciudad puede cambiar toda una tendencia de apatía y anomia política que parece existir entre ciudadanos y políticos.

Por su parte, la *visión* consiste en transformar el ayuntamiento en un espacio participativo e innovador, reconocido por la excelencia en la gestión y por la satisfacción de la ciudadanía. Tanto la misión como la visión muestran e impregnan toda una serie de valores que generan, no solo un cambio administrativo o de gestión, sino también ciudadano. Ese cambio puede impulsarse definiendo los objetivos de la administración e intentando alcanzarlos a través de líneas estratégicas políticas y líneas estratégicas administrativas. Ambas pueden desarrollarse a través de algunos de los mecanismos que abordaremos a continuación.

2.3 Mecanismos de nueva gestión: Consejo Social, Plan de Calidad y Modernización (PCM) y Presupuestos Participativos

Fomentar la participación ciudadana en el ámbito local conlleva que ciudad, ciudadano y político vayan de la mano, que colaboren necesiándose mutuamente. Esta experiencia, se asienta en una nueva clase política familiarizada con nuevas formas de gestión, aperturista, transparente, accesible y propiciadora de la construcción de un modelo de ciudadanía sólido y responsable. De igual modo, solo de esta forma, podremos

¹⁷³ ORTEGA Y GASSET, J.; *Discursos Políticos*, op. cit., p. 113.

¹⁷⁴ Para desarrollar todos estos puntos se puede consultar todo el Plan de Calidad y Modernización que el Ayuntamiento de Torrent está llevando a cabo en la actualidad: *Torrent Innova 2013*, Ajuntament de Torrent, 2010.

sentar la confianza necesaria para seguir avanzando en el incremento de la participación ciudadana en otros ámbitos supra-municipales, para que el ciudadano se sienta escuchado en su ámbito más próximo, que, en definitiva, es el que más repercute en su interés por la gestión de lo público en general.

Un ciudadano familiarizado con la participación en lo local, es un ciudadano necesariamente más vinculado a la gestión de lo público. Los municipios tienen, de esta forma, una responsabilidad importante en el impulso de una ciudadanía activa y una clase política. Los estudios indican que lo municipal es el ámbito que más interesa al ciudadano; el interés disminuye conforme el entorno es menos próximo, del mismo modo que disminuyen las posibilidades de participación directa:

Tabla 7 Interés del ciudadano por su entorno

	Media (0-10)	Desviación típica	N
El barrio donde vive	7,70	2,35	4193
El pueblo o ciudad donde vive	8,10	2,15	4230
La Comunidad Autónoma	8,02	2,13	4191
España	8,04	2,29	4193
Europa	7,03	2,33	3983
La humanidad en su conjunto	7,65	2,30	3943

Fuente: CIS, Estudio n.º 2.450, marzo-abril 2002 *Ciudadanía, participación y democracia*.

Tabla 8 Interés por los niveles de la política

	Muy interesado	Bastante interesado	Poco interesado	Nada interesado	NS	NC	N
Política local	7,5	27,8	37,2	27,2	,3	,1	(4252)
Política autonómica	6,0	26,1	37,3	30,0	,5	,2	(4252)
Política nacional	7,2	23,1	37,5	31,6	,3	,3	(4252)
Política europea	4,7	18,4	38,8	37,0	,8	,2	(4252)
Política internacional	5,6	17,6	37,6	38,4	,7	,2	(4252)

Fuente: CIS, Estudio n.º 2.450, marzo-abril 2002, *Ciudadanía, participación y democracia*.

Se constata a través de estos estudios que el interés del ciudadano se concentra en su pueblo o ciudad donde vive; en su país, y en su comunidad autónoma, así como en la

política municipal, nacional y autonómica (por ese orden) siendo superior al interés manifestado por el ámbito europeo e internacional.

La Ley 57/2003 y el régimen de *Gran Ciudad* no contribuyen, por sí mismas, a un incremento inmediato de la participación ciudadana. Las medidas introducidas en esta legislación son motores del cambio, pero el propio requiere de una visión renovada de la gestión municipal. En España se han dictado múltiples normativas y reglamentos con esta intención; pueden funcionar o no, pero lo que sí activa la participación en el ámbito municipal son las iniciativas concretas que, previstas o no, en la Ley 7/1985 Reguladora de Bases de Régimen Local, son las verdaderas protagonistas de este cambio de paradigma.

A continuación, profundizaré en el análisis de tres iniciativas que representan a la perfección la diferenciación entre los mecanismos de planificación de las líneas estratégicas políticas (Consejo Social de la Ciudad, previsto en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, pero que puede establecerse en cualquier administración local que lo desee), las líneas estratégicas administrativas (Plan de Calidad y Modernización) y las líneas estratégicas económicas (Presupuestos Participativos). Las tres, tienen en común un alto componente de compromiso con el incremento de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas.

La creación del Consejo Social está prevista en el régimen organizativo de Gran Ciudad; aunque esta iniciativa puede desarrollarse en cualquier municipio tenga o no dicho régimen organizativo. El Consejo Social ayudará a definir las líneas políticas del municipio orientando las mismas hacia una planificación estratégica que contará con la colaboración de los principales referentes sociales y económicos del municipio. La participación ciudadana en la planificación de las líneas económicas (Presupuestos Participativos) y otros mecanismos que incidan en la mejora de comunicación y en la política de eficiencia en el aparato organizativo del consistorio (Plan de Calidad y Modernización), completan un buen diseño que incide en todos los aspectos (administrativo, económico y político) propios de una administración local.

La aprobación de un Plan de Calidad y Modernización, como medida de planificación interna, organizativa y orientada a la eficiencia a través del uso de nuevas herramientas tecnológicas, permitirá la mejora de la comunicación entre la administración y el administrado. Por otro lado, apostamos por la introducción de los Presupuestos Participativos, que precisamente persiguen la participación ciudadana en la principal

decisión económica que el consistorio asume una vez al año: la aprobación de los Presupuestos.

De esta manera, la aparición de los Consejos Sociales o Consejos de Ciudad definirán la participación en las líneas estratégicas políticas. La aprobación de los Planes de Calidad y Modernización, la apuesta por la mejora de la comunicación y la eficiencia incidirán en la planificación de las líneas estratégicas administrativas del consistorio. Finalmente, la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos implica el fomento de la participación en las líneas estratégicas económicas. Desde nuestra opinión, estas tres líneas de acción participada constituyen una apuesta para avanzar en los años venideros hacia un gobierno local que evolucione con y para los ciudadanos.

2.3.1 El Consejo Social

Las líneas estratégicas políticas de los ayuntamientos pueden establecerse a través del organismo Consejo Social de la Ciudad, como órgano de estudio, encuentro y propuesta en materia de planificación estratégica de la ciudad y desarrollo económico, urbanístico y medioambiental sostenible. Como se ha dicho anteriormente, se trata de un organismo previsto en la Ley 57/2013 para los municipios de gran población. Sin embargo, cualquier municipio que lo desee puede constituirlo activando, de esta forma, un mecanismo de mejora de la participación ciudadana en la gestión municipal cuya experiencia haya sido positiva. Así se hizo constar en el *I Congreso de Consejos Sociales de España* (Vitoria-Gasteiz, 2010) del que se desprendió una declaración de los veintidós consejos sociales participantes que manifestaban la oportunidad de poner en marcha este organismo en todos los municipios españoles. En el congreso se resaltó el interés de esta herramienta tanto para la ciudadanía como para sus ciudades y gobernantes:

Se entiende como muy positivo el paso dado en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en lo que hace referencia a los criterios establecidos para la delimitación de aquellos municipios en los que es preceptiva su creación. No obstante, se considera que debiera revisarse este ámbito de aplicación, de tal manera que cualquier municipio, con independencia de su volumen de población, tuviera si no la obligación, sí la posibilidad de contar con este órgano de participación ciudadana. En cualquier caso, la mencionada Ley solo delimita la obligatoriedad, lo que deja la puerta abierta a que cualquier otro municipio pueda establecer su propio Consejo Social, si así lo considera oportuno.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Tomado de la página electrónica: <http://www.vitoria-gasteiz.org>.

Los Consejos Sociales tienen la pretensión de acercar la gestión municipal al ciudadano haciéndole partícipe de los asuntos más relevantes para la ciudad, como por ejemplo, describe el reglamento interno del consejo de la Ciudad de Barcelona:

Las finalidades del Consejo de Ciudad son asistir los poderes públicos municipales en la elaboración de la política y la gestión municipal y vincular de la mejor manera posible el conjunto de agentes institucionales e individuales de la vida de Barcelona a las preocupaciones y la actividad de los poderes públicos municipales, y éstos últimos a las inquietudes de la ciudadanía. Tiene que liderar procesos de debate, consenso y coordinación con el resto de consejos sectoriales y consejos ciudadanos de distrito, entorno a los intereses que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.¹⁷⁶

La experiencia de los consejos sociales demuestra que este organismo mejora las relaciones entre el ciudadano y la administración de forma sustancial aportando consenso a todos los acuerdos adoptados en el seno del mismo. Así se refleja, a modo de ejemplo, en la encuesta de representatividad y funciones del Consejo Social de la ciudad de Córdoba (CSC), realizado en julio de 2011 para evaluar el recorrido del Consejo creado en 2005 tras la aprobación de la Ley 57/2003. De la encuesta se desprenden las siguientes conclusiones:

Un 76,5 % de los encuestados consideran que la relación del CSC con el Ayuntamiento, tanto respecto al cuerpo político, como a los técnicos y funcionarios, ha sido fluida, puntuándola en 7,15/10,00. Tal apreciación contrasta con la consideración sobre la atención que el Ayuntamiento ha prestado a los informes y dictámenes del CSC, que se estima insuficiente por un 77,8 % de los encuestados, puntuándola en un exiguo 5,14/10,00. Esta consideración justifica claramente la opinión mayoritaria de los encuestados (94,4 %) de que debiera introducirse en la regulación del CSC algún mecanismo que obligara al Ayuntamiento a justificar los motivos que lo llevan a adoptar decisiones contrarias a las recomendaciones del CSC.¹⁷⁷

Efectivamente, la puesta en marcha de este mecanismo en el seno de una corporación municipal redundará en la mejora de las relaciones y comunicación entre el cuerpo de políticos, el cuerpo de funcionarios y los ciudadanos; pero a la vez, las decisiones adoptadas, dado el procedimiento y los actores implicados en las mismas, gozan del consenso suficiente y necesario para que las medidas sean aplicadas y resulten

¹⁷⁶ *Reglamento Interno del Consejo de Ciudad*, aprobado por el Pleno del Consejo Municipal de Barcelona del día 29 de abril de 2005, www.conselldecitutat.cat.

¹⁷⁷ Encuesta del Consejo Social de la Ciudad de Córdoba, 2011. Puede consultarse en <http://www.consejosocialdecordoba.es/noticias/documentos/resultado-encuesta-consejo-social-completa.pdf>.

exitosas. La implicación de los ciudadanos en la decisión adoptada es plena, pues han sido ellos, junto con los actores necesarios, los que han entablado un diálogo en torno a una cuestión de relevancia local contando con la información pertinente del consistorio. Ese es el motivo por el que se torna fundamental que la labor realizada en el debate con los ciudadanos y los acuerdos alcanzados se materialicen en acciones concretas para que la acción no sea considerada improductiva por los mismos. Dada la actual desconfianza de la ciudadanía en la clase política y el ambiente generalizado de protesta por determinadas medidas adoptadas por las administraciones, este organismo y las posibilidades que ofrece resultan de gran interés para la eficiencia y normalidad en la gestión de los asuntos más próximos.

Efectivamente, las funciones de estos consejos se ejercen, en principio, mediante la elaboración de informes, recomendaciones, dictámenes y demandas sin carácter vinculante dirigidas a los órganos de gobierno municipal, y que deben ser contestadas por los mismos. Sin embargo, la experiencia ha llevado a convertir estos consejos en instrumentos coordinadores de las entidades ciudadanas y en órganos preceptivos de consulta e informe sobre cuestiones estratégicas para los municipios. Este es el caso, por citar un ejemplo, del Consejo Cívico de Bilbao, que ha tratado hitos fundamentales para la ciudad, como la recuperación del centro histórico, creación de Ría 2000, Tranvía, Guggenheim, grandes equipamientos, Aeropuerto, ampliación del Puerto y la mejora de accesos por carretera y ferrocarril, entre otros.

La composición de los consejos está formada por las siguientes figuras: miembros de la corporación municipal, representantes de distrito, consejos sectoriales u órganos similares, representantes de las instituciones más significativas del municipio, representantes de asociaciones debidamente inscritas en los correspondientes ficheros de entidades ciudadanas, personas de especial representación o relevancia ciudadana e, incluso, ciudadanos que hayan manifestado su voluntad de participar. Respecto de su funcionamiento, se suele determinar una periodicidad de las sesiones en el correspondiente reglamento aprobado por el Pleno Municipal, que incluye tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias y la convocatoria de las mismas. En el mismo reglamento suelen establecerse distintos órganos dentro del Consejo Social: Plenario, Comisión Permanente, Grupos de Trabajo, etc.

Existen casos en los que este Consejo Social realiza la labor de coordinación entre otros consejos municipales establecidos por áreas temáticas. Este es, por ejemplo, el caso del Consell de Ciutat del Ayuntamiento de Barcelona en cuya composición están

incorporados representantes de todos los consejos municipales (Consell Municipal de Benestar Social; Consell Assessor de la Gent Gran; Consell Municipal del Poble Gitano; Consell Municipal d'Inmigració; Consell Municipal de Cooperació Internacional; Consell Municipal d'Associacions; Consell Escolar Municipal de Barcelona; Consell de la Formació Professional; Consell Municipal de Protecció i defensa dels Animals; Consell Municipal de Consum; Consell Municipal de Gais, Lesbianes i homes i dones Transsexuals; Consell Ciutat i Comerç; Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat; Consell d'Habitatge Social de Barcelona; Consell de Cultura de Barcelona; Consell Rector de l'IMD; Consell de les Dones; Pacte de la Mobilitat; Consell Municipal de l'Esport; así como todos y cada uno de los diez Consejos de Distrito de la Ciudad)¹⁷⁸. Actualmente, el Consell de la Ciutat de Barcelona trabaja de forma coordinada impulsando una Red de Consejos u organismos de participación sectorial y territorial de la ciudad.

El caso de la Ciudad de Barcelona ha sido en los últimos años un ejemplo a tener en cuenta en la gestión abierta a la participación ciudadana a través de distintos organismos que trabajan por áreas temáticas o territoriales. El Consejo de Ciudad ha trabajado en comisiones temporales la reforma de la normativa de participación ciudadana y el tejido asociativo y abordaje de la crisis. Asimismo, en comisiones permanentes como órganos fijos y no temporales trabaja el Consejo Asesor de Barcelona Televisió y la Comisión de Amparo del mismo Consejo de Ciudad.

La creación de estos consejos no está exenta de dudas y riesgos como la conversión de los mismos en plenos paralelos o en buzones de quejas. La correcta elaboración del reglamento, la fijación de temas concretos y objetivos del debate, así como un correcto grado de cumplimiento de sus recomendaciones puede ser la clave para el funcionamiento de un organismo que es, sin duda, un paso adecuado para fomentar el fomento de una ciudadanía participativa y una institución moderna y cercana.

La figura del Consejo Social, prevista en el régimen de municipios de gran población, puede ser incorporada a cualquier municipio con independencia de su tamaño, gracias a lo productiva que ha resultado su puesta en marcha. Tal y como establece la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril:

En este sentido, la legislación básica ha recogido la participación directa de los ciudadanos a través de organizaciones representativas de los intereses

¹⁷⁸ <http://www.conselldeciutat.cat>.

económicos, sociales, profesionales y vecinales en la adopción de determinadas decisiones que tienen una especial incidencia en la política urbana, y ha limitado su participación a una función meramente consultiva a través del informe, estudio y propuesta en materia de desarrollo económico y social, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos (...) la regulación que el precepto destina a este órgano consultivo, sirve a la finalidad de garantizar un nivel común de participación de la sociedad en las grandes decisiones de la política urbana sin que supongan una normativa pormenorizada que excluya, a priori, la posibilidad de desarrollo por parte del legislador autonómico (FJ4º).¹⁷⁹

Así pues, sería interesante que el legislador autonómico desarrollara esta figura para aquellos municipios que quisieran activarla, con independencia de su tamaño, pues no es únicamente de interés para las grandes ciudades.

2.3.2 Plan de Calidad y Modernización

Las líneas estratégicas administrativas pueden determinarse mediante la aprobación de un Plan de Calidad y Modernización (PCM). Estos planes parten de la aparición de nuevas herramientas tecnológicas y de gestión que, aplicadas a la actividad pública pueden mejorar considerablemente el servicio prestado en cuanto a eficiencia y eficacia. La administración debe estar abierta a la innovación y debe ser receptiva a los cambios para adaptar su modelo organizativo y/o sistema de gestión a las nuevas necesidades que expresan el entorno, la ciudadanía y los empleados/as. De esta forma, las características básicas de la estrategia de cambio que debemos desarrollar y traducir en un plan de acción son: por un lado, la orientación de la organización y, por tanto, de toda su actividad, hacia el ciudadano considerado de manera individual y colectiva, tratando de lograr maximizar su satisfacción como misión global corporativa; y, por otro, la orientación a resultados con el fin de mejorar la eficiencia interna en la gestión.

Estos planes van más allá de la aplicación de las TICs a la actividad administrativa, puesto que comportan, además, un cambio en el proceso de planificación y gestión de administración, empleados públicos y ciudadanos. De esta forma, los principios fundamentales de la modernización pasan a ser la estrategia y planificación, la gestión por procesos, los necesarios cambios en la estructura y forma de trabajar de las personas, la introducción de nuevas soluciones tecnológicas que mejoren las vías de comunicación interna y externa (fundamentalmente con el ciudadano) a través de la administración electrónica y la mejora de la transparencia y comunicación, que permitirá

¹⁷⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, *op. cit.*

una mayor implicación y motivación tanto de empleados públicos como de ciudadanos en este proceso de cambio.

Para la adecuada implantación y desarrollo del Plan, con el consiguiente cambio en los procesos, se precisa de la implicación de todos: responsables políticos, funcionarios, administraciones supra-municipales e incluso colaboradores como universidades y otras instituciones públicas y privadas. Estos agentes facilitadores tienen una tarea fundamental en el desarrollo de este proceso de cambio. La firme y decidida voluntad del gobierno local de impulsar un proceso de transformación interna encaminado a la modernización de la organización municipal y a la excelencia en la prestación de los servicios públicos es un punto de partida irrenunciable, puesto que es la planificación política la que dará el punto de partida necesario a este proceso. Junto con la apuesta política, es necesaria la profesionalidad y formación de los empleados públicos ya que resulta imprescindible contar con su participación en este proceso. Se les planteará objetivos y metas, dando así sentido así a su trabajo y aumentando su motivación y compromiso con el nuevo funcionamiento interno de la administración.

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, suministra a la Administración medios técnicos adecuados para optimizar los recursos y dotar de mayor eficacia y rapidez la gestión administrativa. También abastece de soluciones tecnológicas que permiten mejorar la comunicación bidireccional con el ciudadano, así como mejorar la gestión y formas de trabajo a nivel interno y mejorar la integración de la información en la Administración. En este sentido es interesante poner en valor proyectos como *¡Participa Móstoles! (PM)*, promovido por el Ayuntamiento de Móstoles con la colaboración de la Universidad Rey Juan Carlos durante los años 2006 a 2009, con el objetivo de mejorar las relaciones con los ciudadanos fomentando su participación a través de herramientas tecnológicas. El plan contenía experiencias piloto con voto electrónico y encuestas de electrónicas de satisfacción y ensayos de toma de decisiones con análisis de negociaciones y consultas empleando las TI.

En este sentido, se hace necesario fomentar la colaboración tanto con otras administraciones públicas, como con universidades y otras instituciones públicas y privadas, a fin de transferir conocimiento y experiencias, analizando y sustentando con su apoyo las actuaciones de modernización a implantar. Desarrollar estudios de forma conjunta, fomentar la colaboración público-privada en algunos procesos en busca de la eficiencia y la eficacia y mantener esta vía de contacto con una administración o entidad

externa, permitirá hacer un balance adecuado sobre el proceso, impulsar las iniciativas más relevantes y obtener un alto nivel de consenso en su aplicación.

Las actuaciones iniciales que las administraciones dan para la puesta en funcionamiento del Plan de Calidad y Modernización son:

– La aprobación por parte del órgano competente (Pleno o Junta de Gobierno Local) del Marco Estratégico del Proyecto de Mejora de Calidad y Modernización, con el que se legitima la puesta en marcha del proceso de formulación del Plan de Calidad y Modernización, y la creación de distintos órganos de gestión y seguimiento necesarios para su desarrollo.

– La constitución del Comité de Calidad y Modernización, con una composición mixta política y directiva.

– La creación del Grupo Responsable de Calidad y Modernización formado por empleados públicos del Ayuntamiento con nivel de responsabilidad en la gestión y dirección municipal. Su función como grupo es, en primer lugar y tomando como referencia el Marco Estratégico aprobado, consensuar el Plan de Calidad y Modernización para, posteriormente, poner en marcha con éxito las acciones en él consignadas y provocar el necesario cambio del modelo de gestión público y de la cultura que subyace en la organización.

Algunas de las iniciativas más importantes que pueden desarrollarse a través de estos planes en lo relativo a la mejora de la prestación del servicio hacia el ciudadano son la realización de encuestas de calidad de vida y satisfacción de los servicios, la publicación de cartas de servicios con la finalidad de asumir con los ciudadanos compromisos de calidad en la gestión de dichos servicios públicos y la creación de un sistema de quejas y sugerencias (Comisión de Quejas y Sugerencias prevista en el régimen de *Gran Ciudad*).

Percibir la satisfacción de la ciudadanía y adquirir compromisos de resultados ante la misma, se convierte en un anclaje vital de la aplicación del régimen de *Gran Ciudad* y del establecimiento de un Plan de Calidad y Modernización. A través de estas vías se configura el diagnóstico y los objetivos que se pretende alcanzar. El punto de partida es la evaluación necesaria y el resultado inevitable de la implicación del ciudadano en el devenir de la gestión pública; así se aprecia en el documento elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias sobre la elaboración del Plan de Calidad y Modernización en la Administración Local, donde se recomienda:

Se define, en consecuencia, como marco más idóneo para el inicio de una intervención, el de la Calidad Total y la Mejora Continua, la intervención normalizadora y simplificadora de los procesos. Aunque esta intervención en procesos puede abordarse desde distintas herramientas o modelos parece, de ser posible, más recomendable o progresivo abordar primero la certificación -el aseguramiento- a través de normas tipo ISO 9001:2000, y abordar con posterioridad las cartas de servicio (compromiso externo) o la autoevaluación (la excelencia). Aunque, insistimos, es obvio que cada Entidad debe buscar su propio camino, pues los modelos organizativos más idóneos son siempre los más ajustados a las necesidades y peculiaridades de cada organización. Es más, en otros ayuntamientos, y otras técnicas aconsejan empezar por autoevaluación o cartas de servicios. Insistimos, es la opinión mayoritaria de los autores de esta guía, abordar primero la intervención en procesos con metodología ISO, pero caben otras opciones igualmente defendibles. Será la situación organizativa la que aconseje el camino a seguir.¹⁸⁰

No debemos olvidar en este punto la importancia que adquiere en el desarrollo de estos Planes de Calidad y Modernización el refuerzo sobre la atención al ciudadano. De hecho, en muchos casos, el punto de partida de los PCM es la mejora del primer contacto entre ciudadano-administración, a través de la creación de oficinas de atención en las que el personal adquiere una formación global y realiza un asesoramiento con independencia de la materia de la consulta, y un seguimiento del asunto hasta su resolución.

2.3.3 Presupuestos Participativos

Las líneas estratégicas económicas vienen marcadas por la aprobación de los presupuestos municipales. Generalmente, estos presupuestos se determinan en función del programa del gobierno municipal y están diseñados por los altos funcionarios del consistorio. El hecho de abrir a la participación ciudadana el proceso de elaboración de los presupuestos municipales conlleva necesariamente una serie de beneficios: se refuerza la transparencia y la eficiencia en el gasto de los recursos públicos, se abre el debate a la ciudadanía sobre las prioridades en el gasto y los proyectos que se establecen como necesarios e irrenunciables, el ciudadano toma conciencia del coste de los servicios públicos y conoce el destino de su aportación a las arcas municipales a través de los impuestos y tasas, y se propicia un intenso e interesante debate que acerca a políticos y ciudadanos en la elaboración de un proyecto de ciudad o municipio.

¹⁸⁰ FEMP, *¿Cómo abordar un Plan de Calidad y Modernización en la Administración Local? (PCM)*, 2008.

El Presupuesto Participativo tiene como objeto fomentar la participación directa de los ciudadanos en el proyecto anual del consistorio en torno a los gastos e inversiones a realizar:

Los Presupuestos Participativos son una herramienta de participación y gestión de la ciudad, mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales. Desde que, en 1989 se pusieran en marcha las primeras iniciativas en la ciudad brasileña de Porto Alegre, la figura de los Presupuestos Participativos ha ido ganando presencia tanto en América Latina como en Europa. En España, las experiencias más significativas hasta ahora se han desarrollado en ciudades como Sevilla, Córdoba, Albacete, San Sebastián, Málaga, Jerez, Getafe, Petrer, Puente Genil, Cabezas de San Juan, Sabadell, Leganés, Torreperogil, Puerto Real, Torrellano, Elche, Novelda y Santa Cristina d'Aro entre otras.¹⁸¹

Las experiencias en España sobre Presupuestos Participativos se han basado en los siguientes criterios: se trata de un proceso autorreglamentado y vinculante, deliberativo y con un sistema de seguimiento, de control del proceso y de rendición de cuentas claro. Las nuevas tecnologías constituyen un pilar fundamental del proceso, puesto que las propuestas se canalizan en gran parte de los casos a través de página electrónica del consistorio, y se vinculan a las Juntas de Distritos en los casos en los que existan. La Declaración de Antequera, elaborada en el año 2008 por la Red Estatal para los Presupuestos Participativos es, como describen Allegretti et al.

Un buen ejemplo para ilustrar la construcción de un documento político consensuado que establece pautas genéricas sobre cómo deben ser estos procesos. De acuerdo con lo planteado en este documento los presupuestos participativos deben ser: autorreglamentados, vinculantes, deliberativos y universales; además de poseer un sistema de seguimiento, control y rendición de cuentas.¹⁸²

En este sentido, destaca la apuesta de la Diputación de Málaga, que creó la Oficina de Presupuestos Participativos con el objetivo de colaborar con los municipios de la provincia en la implantación de los mismos. Hasta veintiún municipios malagueños han desarrollado esta iniciativa en su gestión administrativa. De la misma manera, la Diputación de Málaga ha trabajado durante dos años en el proyecto europeo *Parlocal* con

¹⁸¹ <http://www.presupuestosparticipativos.com>.

¹⁸² ALLEGRETTI, GIOVANNI, GARCÍA LEIVA, PATRICIA Y PABLO PAÑO YÁÑEZ.; *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA) Línea Editorial Andalucía Solidaria-FAMSI, Barcelona, 2011, p. 24.

el objetivo de fomentar la participación ciudadana y los presupuestos participativos en el ámbito internacional contando con la implicación de 20 entidades nacionales e internacionales y trabajando sobre las experiencias de participación ciudadana de 36 municipios españoles, uruguayos y dominicanos¹⁸³.

El objetivo fundamental de los Presupuestos Participativos es la participación del ciudadano a través de un proceso diseñado por el consistorio en la fijación, tanto de los ingresos previstos a lo largo del ejercicio por la Administración, como de los gastos a realizar con esos fondos, priorizando inversiones, planes municipales, medidas y acciones. La primera parte de esta iniciativa, va más allá de los propios presupuestos municipales, pues los ingresos derivan de la aprobación anual de las ordenanzas fiscales. Una interesante iniciativa, en ese sentido, es la aprobación conjunta de ordenanzas fiscales y presupuestos. Ello conlleva la participación activa del ciudadano en la subida o bajada de impuestos, determinada en función de los ingresos necesarios para desarrollar aquellas acciones que se consideran imprescindibles a lo largo del ejercicio, acciones o medidas previamente debatidas, fijadas y cuantificadas económicamente. En este sentido, un ejemplo de éxito en España, es el debate presupuestario de Santa Cristina d' Aro (Girona):

Se trata de un municipio de la provincia de Girona que tiene 3.983 habitantes (INE, 2009) y que comienza con los presupuestos participativos en el año 2003. Este municipio catalán decide el 50% de su presupuesto de forma participativa, por lo que se llevan todas las áreas presupuestarias a debate (...) la creación de su Consejo Temático de Economía y Finanzas tiene como finalidad poner a debate con la ciudadanía la situación financiera del ayuntamiento y su estructura de ingresos (impuestos y tasas). Para ello se comienza con una sesión en la que se informa de la situación financiera del ayuntamiento a partir de la cual se desarrolla un debate sobre los ingresos municipales, la deliberación finaliza en unas conclusiones que determinan la propuesta de ingresos. Esta propuesta de ingresos se presenta a debate en las asambleas de presupuestos participativos que acaban decidiendo las medidas de ingresos a adoptar para el próximo año (...) algunas de las medidas aprobadas a partir de las propuestas del Consejo Temático de Economía y Finanzas son: a) Bonificaciones para familias numerosas o monoparentales en impuestos como el IBI y en las tasas de determinados servicios como la escuela de jardín de infancia y el "casal" de verano y b) Bonificaciones para os jubilados en las tasas de basura.¹⁸⁴

¹⁸³ Página electrónica de PARLOCAL:

<http://www.infoop.org/observ/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=20&newtheme=parlocal10>.

¹⁸⁴ ALLEGRETTI, G., GARCÍA LEIVA, P. Y P. PAÑO YÁÑEZ, *op. cit.*, p. 47.

En numerosas ocasiones, la distancia entre el ciudadano y la clase política trae como consecuencia la falta de transparencia en la gestión y comunicación por parte de los segundos. Consideramos extraordinariamente interesante que el ciudadano tenga la posibilidad de conocer el coste anual de los servicios públicos, así como las iniciativas que la Administración se propone desarrollar. Un acuerdo sincero en este sentido favorece el fin del debate sobre la presión fiscal en el contribuyente. Si el ciudadano conoce el coste de los servicios y el destino de su aportación a las arcas públicas, si puede colaborar en su eficiencia, y mejora, y determinar, así, si se incrementa o se reduce este gasto, comprenderá y asumirá, en atención a las acciones a ejecutar, la subida o bajada de impuestos en un determinado ejercicio.

Ahora bien, este compromiso requiere de un grado adecuado de implicación por parte del ciudadano, que deberá apartar sus intereses para participar activamente en un proceso de mejora común. Esto se torna difícil, pero realizable, si la Administración asume el primer paso. La participación puede ser bien individual a través de encuestas, formularios electrónicos o grupos de trabajo, o bien, a través de asociaciones o entidades representativas con los similares cauces. En este sentido, una experiencia destacable en España sobre la implicación del tejido social del municipio en este proceso es, sin duda, el caso de Archidona:

Se trata de un municipio que pertenece a la provincia de Málaga y en el que viven 8.858 personas (INE, 2010). Desarrolló su primer proceso de presupuestos participativos en el año 2008 y contó entonces con el grueso del tejido asociativo de la localidad. Este apoyo en la estructura social propia de la ciudad le ha permitido pasar del 0,4% de participación (García-Leiva et al., 2011) al 12,6% en tan solo tres años (Allegretti et al., 2011)¹⁸⁵ convirtiéndose proporcionalmente en uno de los municipios con mayor participación de España en procesos de presupuesto participativo.¹⁸⁶

En lo relativo a la participación de colectivos y entidades, es importante destacar la presencia en algunos casos de criterios para alcanzar la justicia social. El caso de Sevilla, en el que son consultados de forma específica colectivos de mujeres, inmigrantes, LGTBI y personas con diversidad funcional es una experiencia de éxito en cuanto a la vinculación de colectivos menos visibles y su integración. En este municipio también se cuenta con la participación de los niños, que disponen de su propio proceso de presupuestos participativos infantiles.

¹⁸⁵ Datos del estudio Parlocal realizado en República Dominicana, España y Uruguay.

¹⁸⁶ ALLEGRETTI, G., GARCÍA LEIVA, P. Y P. PAÑO YÁÑEZ, *op. cit.*, p. 44.

El proceso es generalmente progresivo. Así, por ejemplo, en el caso del municipio de Getafe, tras siete años de implantación, se han conseguido incorporar las distintas áreas temáticas del Presupuesto Participativo, y se ha llegado finalmente a todas las concejalías y delegaciones. En este último caso, el proceso se ha coordinado desde la Concejalía de Presidencia, circunstancia que le ha otorgado entidad al proceso. Gran parte de los municipios españoles comienza el proceso con la deliberación sobre el reglamento de forma participada. Existen casos en los que este paso se concluye en la primera etapa (Sevilla) y otros en los que el proceso se deja abierto para ir construyéndose a lo largo de todo el proceso, de forma que las reglas son revisadas por los ciudadanos (Casabermeja, Málaga).

El objeto de debate también puede ser determinado por la administración, y puede versar sobre un porcentaje determinado del presupuesto global, un porcentaje del presupuesto de inversión, o bien, la totalidad del presupuesto municipal. La gran parte de las experiencias españolas en presupuestos participativos tratan el capítulo de gastos, especialmente inversiones. En este último caso, el acceso a la información técnica de las inversiones propuestas ha de ser satisfactoria para el ciudadano. Como apuntábamos anteriormente, que la deliberación y la participación tenga por objeto el presupuesto global (ingresos y gastos) de forma conjunta con ordenanzas fiscales (ingresos y tasas) es una forma interesante de fomentar una reflexión global sobre las necesidades del municipio, así como sobre sus posibilidades financieras para afrontarlas.

Interesante es, también, el carácter vinculante o consultivo que se le otorgue a la iniciativa. Existen casos de éxito, como el anteriormente citado en el municipio de Archidona, en el que incluso se elaboran dos documentos, uno de ellos vinculante, que se erige como prioritario en una primera fase de ejecución, y el otro no vinculante, que queda para una segunda fase, como se explica aquí:

Las propuestas vinculantes son ejecutadas tal y como recoge la normativa del proceso y las no vinculantes pasan a un segundo ciclo. En este segundo ciclo se seleccionan las propuestas no vinculantes que generen empleo. Estas propuestas que conllevan una contratación laboral, son ejecutadas con los recursos del ayuntamiento con el requisito de que la ciudadanía contratada sean personas desempleadas de Archidona. Para gestionar la transparencia, rotación y control en este procedimiento se han creado dos planes municipales: Plan Municipal de Empleo y Plan Social Municipal.¹⁸⁷

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp. 56-57.

La puesta en marcha de esta iniciativa requerirá de un cambio profundo en el funcionamiento de la administración en tanto que se incidirá en procedimientos más ágiles, abiertos y de mejora y fomento de la comunicación entre el ciudadano y el personal público. Los ayuntamientos han de estar preparados para una relación directa con el ciudadano, empleando múltiples cauces o canales, especialmente aquellos que trabajan sobre las nuevas herramientas tecnológicas y de gestión. La puesta en funcionamiento del Plan de Calidad y Modernización (PCM), al que anteriormente hacíamos referencia, se convierte en una oportunidad al servicio de estos instrumentos de mejora de la participación.

Que las decisiones adoptadas por los ciudadanos en este proceso de debate sean o no vinculantes depende de la voluntad de la administración impulsora. Garantizar que este proceso evolucione de forma favorable incrementando progresivamente el nivel de participación ciudadana, depende, en gran parte, del cumplimiento de las decisiones adoptadas. Ahora bien, entendemos que sería interesante vincular la obligatoriedad en el cumplimiento de las decisiones adoptadas de acuerdo con el grado de participación ciudadana en el proceso. Así, por ejemplo, en el municipio de Petrer (en la provincia de Alicante), el ayuntamiento comunicó a los vecinos la cantidad del presupuesto per cápita que se decidió mediante presupuestos participativos, con el objetivo de hacerlos partícipes del proceso trasladándoles de forma individualizada su importancia.

Si bien es cierto que la situación económica y competencial de la administración local atraviesa actualmente un momento delicado, y que este proceso no puede utilizarse de forma perversa condicionando la acción de gobierno en el caso de un cambio del mismo derivado de un proceso electoral, será necesario velar por el cumplimiento máximo de los acuerdos adoptados. Esto puede realizarse limitando, en muchos de los casos, las decisiones en materia de gastos a la realidad económica del consistorio y a la ejecución anual de aquellos acuerdos en materia de inversiones, puesto que una decisión de inversión plurianual condicionaría más de un ejercicio. Este tipo de situaciones deberían afrontarse con la máxima responsabilidad por parte de todos los actores del proceso y siempre de forma excepcional.

La ejecución de las acciones conllevará necesariamente una mejora de la colaboración entre ciudadano y representantes políticos. La confianza mutua será fundamental en este proceso y la transparencia en la dación de cuentas y datos sobre la situación financiera del consistorio se tornará en un punto de partida. Inevitablemente, el ciudadano tomará conciencia del coste de los servicios públicos y de la complejidad de la

actividad administrativa en cuanto a los procesos y limitaciones procedimentales y legales, Por otro lado, los representantes políticos se verán limitados en su voluntad por los acuerdos tomados en estos ámbitos y deberán renunciar a algunos de ellos en beneficio de aquellos que los ciudadanos han definido como prioritario.

Una de las ventajas de la puesta en marcha del proceso de presupuestos participativos es, sin duda, la oportunidad de fortalecer la comunidad que se implica en el mismo. En este sentido, son destacables en España los casos de Jaén y Sevilla, en los que se han constituido plataformas ciudadanas en defensa de los presupuestos participativos que ha propiciado que el proceso no se haya alterado por voluntad política, por lo que se han blindado a cualquier cambio en los gobiernos municipales derivados de las elecciones. La mejora del nivel de transparencia y cercanía en la gestión de lo público, la implicación del ciudadano, la determinación de prioridades y necesidades, así como la posibilidad de realizar una mejor planificación y gestión de los recursos, constituyen, sin duda, las principales ventajas de la puesta en marcha de esta iniciativa en una administración local.

Los riesgos del proceso derivan de sus principales obstáculos o desventajas, que son, indudablemente, la posibilidad de generar en la ciudadanía expectativas que se vean frustradas, bien por la falta de voluntad política, bien por la ausencia de una correcta planificación económica, así como el surgimiento de conflictos o la escasa participación, que podrían derivar en que la minoría decida sobre la mayoría. Todas estas circunstancias pueden ser evitadas con control, compromiso, planificación, información y difusión, clara definición de las reglas y tiempos del proceso y su adaptación a la realidad social del municipio. La iniciativa se valora como positiva y recomendable para un contexto sociopolítico que requiere de nuevas formas de gestión y elementos que fomenten la comunicación entre los ciudadanos y las administraciones. Además, los Presupuestos participativos se manifiestan como una opción valorada por los ciudadanos. Así lo refleja la encuesta de Estudio 2.661 del CIS, cuando a la pregunta sobre qué mecanismos consideran podrían adoptarse para que la opinión de los ciudadanos se tenga más en cuenta a la hora de tomar decisiones en los municipios, las cuatro opciones más frecuentes son: los presupuestos participativos (15,4%), la descentralización (12,4%), las cartas de servicios (13,1%) y las encuestas de opinión (13,4%).¹⁸⁸

¹⁸⁸ Estudio CIS n.º 2.661, *op. cit.*

De esta forma, estas tres propuestas: Consejo Social; Plan de Calidad y Modernización y Presupuestos Participativos constituyen una apuesta para construir, no solo una nueva administración, eficiente, austera, transparente, próxima y participativa, sino una nueva forma de avanzar socialmente construyendo ciudades y municipios con la colaboración de todos y, sin duda, una nueva relación entre ciudadano y político basada en la confianza y en la colaboración.

2.4 Nueva gestión, nuevos ayuntamientos

Tras el análisis anterior cabría determinar si es necesaria en España una nueva revisión normativa que mejore el trabajo emprendido por La Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local en lo relativo a la participación. Esta revisión podría afectar a la normativa básica así como a la normativa autonómica sobre administración local, y de la misma forma, a nuevos reglamentos orgánicos municipales que tengan por finalidad ampliar la participación directa en ámbitos hasta la fecha reservados a la participación representativa, siempre y cuando sean tenidas en cuenta las previsiones y limitaciones legales. El objetivo debería ser mejorar o fomentar los cauces de participación en el ámbito de la gestión municipal y avanzar desde los medios tradicionales hacia los mecanismos de *nueva gestión*, partiendo de la necesaria concesión de amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales.

Efectivamente, con la Ley 57/2003, que entró en vigor en enero de 2004, se dieron pasos correctos. Se hizo mención específica a la participación ciudadana y se establecieron unos estándares mínimos, que constituyen los mecanismos necesarios para su potenciación: el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana para regular los procedimientos y mecanismos adecuados que la hacen efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y comunicación de forma interactiva para mejorar los procesos y la realización de trámites administrativos, y para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos; y la introducción en la legislación básica del régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo y que pueden dar lugar, incluso, a consultas populares.

No obstante, entendemos que podría mejorarse el uso de estos instrumentos. Las distintas normas autonómicas de administración local deberían apostar por la posible introducción de órganos consultivos, como los consejos sociales, así como realizar una

mención expresa a los planes de calidad y modernización e incentivar la puesta en marcha de iniciativas que permitan el debate sobre aspectos esenciales del municipio, como los presupuestos participativos. Todo ello, como hemos dicho anteriormente, debería realizarse respetando de forma clara la potestad de autoorganización de los gobiernos locales que presentan puntos de partida distintos en función de variables como su tamaño, dotación presupuestaria y de personal técnico, proximidad a las grandes ciudades y zonas urbanas, etc.

Entendemos que debe profundizarse en la alianza tecnología-participación, puesto que la tecnología se convierte en un aliado fundamental para fomentar la participación de los ciudadanos en los procesos públicos de toma de decisiones. En ese sentido, debemos ir más allá de la aplicación de herramientas tecnológicas para mejorar la eficiencia de los servicios públicos, voto electrónico, etc. para avanzar hacia una verdadera democracia electrónica en la que se adoptan decisiones aplicando un proceso transparente y consensuado con los ciudadanos. Como describen Vera Santos et al.¹⁸⁹:

Hoy en día, la democracia se enfrenta a un reto positivo: el crecimiento de Internet y las omnipresentes telecomunicaciones, parecen posibilitar una era de democracia electrónica. Sin embargo, la mayoría de los conceptos hasta ahora presentados e implementados en este campo se corresponden a usos políticos tradicionales con tecnologías modernas (parlamentos asistidos por herramientas de trabajo cooperativo, voto electrónico, flashmobs para convocar manifestaciones (...)). Los desarrollos recientes en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y, muy especialmente, los referidos a la Web, posibilitan una mayor participación pública en la toma de decisiones.

Los ayuntamientos pueden promover una revolución participativa interesante en este sentido, si se promueven formas de consulta a través de herramientas tecnológicas que faciliten espacios de acceso a la información y propuestas, debate, negociación, etc.

En cuanto a la mejora de los mecanismos existentes, el ejemplo claro es la consulta ciudadana, un instrumento válido cuya tramitación lastra su uso, dado que precisa la autorización del Estado para su convocatoria. Según una publicación en *El País* de 25 de octubre de 2014, desde el año 1985, el Gobierno central ha autorizado 33 consultas populares municipales de las 101 solicitudes:

¹⁸⁹ VERA SANTOS, J.M; CERVELLÓ GARCÍA, G; RÍOS UNSUA, D.; “E-democracia-cm y ¡participa Móstoles! promoción de la participación ciudadana con las TIC”. Comunicación presentada en Tecnimap. Celebrado en Sevilla del 30 de mayo al 2 de junio de 2006. Puede consultarse en: <https://eciencia.urjc.es/handle/10115/5466?show=full>.

(El Gobierno central) ha dado su visto bueno desde 1985 a 33 consultas populares municipales, de las 101 sobre las que se ha pronunciado. 68 peticiones fueron rechazadas y otras 29 más se quedaron atascadas para siempre en el camino burocrático de su tramitación, según datos oficiales, recogidos hasta 2010 en un trabajo del profesor de la Universidad de Barcelona José Luis Martínez-Alonso y completados por este periódico hasta la actualidad con información del Ministerio de Hacienda.¹⁹⁰

Las consultas populares rechazadas por el Gobierno central excedían, según el ejecutivo, las competencias y atribuciones municipales afectando a cuestiones propias de otras administraciones o, incluso, afectando la consulta a otros términos municipales distintos al del municipio solicitante. Los temas de las consultas municipales autorizadas versaban sobre asuntos como el trazado de carreteras, el nombre de un municipio, la ampliación del casco urbano, la celebración de ferias y fiestas, la instalación de un vertedero o la instalación de líneas de alta tensión¹⁹¹.

Esta información fue reflejada por el periódico *El País* en versión digital (24 de octubre de 2014) a través de un mapa de las consultas populares autorizadas y rechazadas en España desde el año 1985¹⁹². En ese sentido, y ciñéndonos, por ejemplo, al ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, se apreciaba en el mapa que de las catorce consultas populares municipales solicitadas sobre distintos temas de interés propio de la localidad, tan solo se autorizaron cuatro de ellas.

Tabla 9 Consultas populares municipios Comunidad Valenciana

Municipio	Año	Descripción	Resultado
Eslida (Castellón)	1987	El Ayuntamiento quiso consultar a los vecinos el emplazamiento de una piscina municipal	Rechazada
Carcaixent (Valencia)	1987	Cambio de fechas sobre fiestas mayores de la localidad	Autorizada
Ondara (Alicante)	1988	Pronunciamiento de la variante de la carretera nacional N-332 en el término municipal	Rechazada
Cheste (Valencia)	1989	Construcción de un circuito de velocidad permanente	Rechazada

¹⁹⁰ AUNIÓN J. A.; “El Gobierno ha autorizado 35 consultas en democracia, casi todas municipales”, *El País*. Puede consultarse en http://politica.elpais.com/politica/2014/10/24/actualidad/1414175529_233720.html

¹⁹¹ Publicado en *Eldiario.es*, 22 de noviembre 2012. Puede consultarse en http://www.eldiario.es/politica/autorizado-referendos-nacionales-autonomicas-municipales_0_71743221.html

¹⁹² Publicado en *El País (Edición Digital)*, 24 de octubre de 2014. Puede consultarse en http://elpais.com/elpais/2014/10/13/media/1413205237_997405.html

Chóvar (Castellón)	1989	Inclusión del término municipal en el proyecto del Paraje Natural de la Sierra de Espadán	Rechazada
Quart de Poblet (Valencia)	1990	El Ayuntamiento quiso preguntar a los vecinos si preferían el tranvía o el enterramiento de la vía férrea	Rechazada
Algimia de Alfara (Valencia)	1991	Cambio denominación del municipio	Autorizada
Agost (Alicante)	1997	Consulta sobre el posible cierre de una incineradora de residuos sólidos en el término municipal.	Rechazada
Quart de Poblet (Valencia)	1999	El Ayuntamiento quiso preguntar a los vecinos si preferían el tranvía o el enterramiento de la vía férrea	Rechazada
Genovés (Valencia)	1999	Consulta sobre el derribo o rehabilitación de la antigua iglesia Virgen de los Dolores	Rechazada
Massamagrell (Valencia)	2005	Cambio de fecha de las fiestas locales	Autorizada
Simat de la Valldigna (Valencia)	2005	Construcción de una línea eléctrica de alta tensión	Rechazada
Teulada (Alicante)	2009	Cambio de denominación del municipio	Autorizada
Pinoso (Alicante)	2014	Utilización pozos para almacenar sustancias de alto potencial contaminante y sobre si dedicar porcentajes del presupuesto a ayudas a asociaciones sociosanitarias y ONG de carácter social y ayuda al desarrollo	Rechazada

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida del Mapa de las Consultas Populares publicado en *El País* el 24 de octubre de 2014.

Los datos manifiestan que, si bien la normativa aplicable a las consultas populares municipales es garantista, lo cierto es que el procedimiento evita que sean utilizadas con mayor frecuencia. Los municipios terminan asumiendo la inviabilidad del reconocimiento legal de las votaciones o consultas populares de iniciativa institucional por la solicitud de la autorización que debería aprobar el Consejo de Ministros. En algunos casos, la solución adoptada es un compromiso explícito del consistorio a ratificar las votaciones y a adoptar los acuerdos que se deriven de las mismas. No podemos obviar que ambas soluciones (no acudir a las consultas populares municipales o esquivar la legislación dándole a la consulta la condición de no formal) evidencian que la excesiva rigidez del procedimiento ahoga una iniciativa participativa.

Un caso interesante es el de un pequeño municipio de la provincia de Barcelona, en la comarca de Osona, el municipio de San Bartolomé del Grau¹⁹³. Con una población en torno a 1 000 habitantes, ha desarrollado de forma interesante la fórmula de la consulta ciudadana, a través de las consultas populares electrónicas. En estas consultas los vecinos plantean sus preferencias sobre cuestiones como los días festivos o los cambios de nombres de las calles. El sistema de consultas comenzó en el año 2000 con un programa de participación ciudadana basado en el uso de internet, y en estos momentos, las consultas electrónicas se han convertido en un mecanismo frecuente en la gestión municipal. No obstante, el consistorio asume la inviabilidad del reconocimiento legal de las votaciones o consultas populares electrónicas de iniciativa institucional, puesto que se debería solicitar una autorización, la cual debería aprobar el Consejo de Ministros. Así pues, la votación solo es reconocida por el consistorio que se compromete explícitamente a ratificar las votaciones y adoptar los acuerdos que se deriven de las mismas.

En ese sentido, mi experiencia personal al frente del municipio de Torrent es un claro ejemplo de lo expuesto anteriormente: en el año 2009 inicié como Alcaldesa del municipio los trámites para cambiar el nombre de la principal arteria de la ciudad, que desde 1979 se denominaba *Avenida del País Valencià*. Consultado el procedimiento para convocar una consulta popular, y visto lo complejo del proceso, los miembros del equipo de gobierno decidimos anunciar un proceso de consulta a los vecinos cuya votación solo sería reconocida por el consistorio; el consistorio, a su vez, se comprometía explícitamente a ratificar el resultado y adoptar los acuerdos pertinentes para proceder al cambio o no del nombre de la avenida. En una primera fase y preguntados los vecinos sobre si se debía o no cambiar el nombre de la avenida, el 51% de los participantes en la consulta realizada votaron a favor. El proceso consultivo continuó con una segunda fase en la que se votaron distintas alternativas propuestas, el resultado fue el cambio a favor de la denominación *Avinguda al Vedat*. Esta fórmula, que como se ha indicado en el capítulo anterior, es utilizada con frecuencia por municipios con voluntad de fomentar la participación, no deja de ser una alternativa para evitar un proceso demasiado aparatoso. Es una fórmula útil para adoptar decisiones de consecuencias menores, como cambiar el nombre de una calle o las fechas de las fiestas locales. Tomando como referencia al poeta y dramaturgo inglés Benjamin Johnson, si la ley es último resultado de la sabiduría

¹⁹³ El mecanismo puede consultarse en la web del municipio de San Bartolomé del Grau: www.sbg.cat.

humana que opera sobre la humana experiencia en beneficio de la acción pública, reconsiderar la actual rigidez normativa se torna necesario.

Todo lo anteriormente expuesto sobre las consultas populares nos lleva a dos conclusiones: en primer lugar, el escaso recurso a este instrumento de participación, lo cual viene motivado fundamentalmente por la dificultad de su planteamiento y por la condición de una autorización que debe emitir el Gobierno de la Nación. En segundo lugar, el bajo porcentaje de solicitudes que finalmente resultan autorizadas, por lo que no solo el procedimiento es costoso sino que, además, en escasas ocasiones resulta exitoso.

Tal y como recoge el informe de la Abogacía del Estado en Alicante n.º 207/2015, de 20 de octubre de 2015, sobre los requisitos formales de la *consulta popular* prevista en el artículo 71 de la Ley de Bases de Régimen Local:

La consulta prevista en el artículo 71 LRBRL exige el cumplimiento de una serie de requisitos procedimentales previstos en el propio artículo de acuerdo con el orden de competencias previstas en la CE. Esta clase de consultas comienza con una solicitud de autorización por parte del Ayuntamiento correspondiente, dirigida al Consejo de Ministros para la celebración de una consulta local. El acuerdo se remite al Ministerio de la Presidencia desde el que se remite, a su vez, a la Subdirección General de Administración Local de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dicha Dirección General solicita informe a la Delegación del Gobierno de la Comunidad Valenciana, desde donde se traslada la solicitud a la Subdelegación del Gobierno en Alicante. Así, la Disposición Adicional de la Ley 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, en relación con los artículos 92 y 149.1.32 de la Constitución, excluye de su ámbito de aplicación *las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.*¹⁹⁴

Al respecto, proponemos que la solicitud de autorización (con acuerdo previo por la mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento), se dirija directamente a la Delegación de Gobierno correspondiente (vía la correspondiente subdelegación) para que sea autorizada por la misma, puesto que es, en definitiva, la administración del estado quien realiza el informe. La Delegación del Gobierno correspondiente se convierte así en la

¹⁹⁴ Informe n.º 207/2015, de 20 de octubre de 2015 de la Abogacía del Estado en Alicante sobre la conformidad a Derecho del Decreto n.º 5.801 de 15 de septiembre del Alcalde del Ayuntamiento de Elche, sobre convocatoria de elección democrática y participativa de los Representantes de la Alcaldía en las pedanías de Elche.

administración encargada de autorizar, en su caso, las consultas que corresponda, sin necesidad de su remisión al Ministerio de Presidencia para la autorización por parte del Consejo de Ministros. Esta modificación agilizaría de forma clara el procedimiento y permitiría un mayor recurso a la consulta popular, puesto que se trataría de consultas sobre temas estrictamente locales (con excepción de los relativos a la Hacienda municipal) en cuestiones de competencia propia¹⁹⁵.

A lo largo de este capítulo hemos defendido la conveniencia de mecanismos tendentes a incrementar la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público, especialmente en el ámbito más próximo (que es el local). Entendemos que la propuesta aquí presentada sobre las consultas populares municipales supondría un mayor uso de este instrumento tradicional de democracia directa y participativa. Actualmente, las consultas populares son un potente instrumento sometido a una excesiva rigidez que lo condena al desuso:

Imponer que una eventual consulta popular a los vecinos, por ejemplo acerca del color que juzgan más idóneo para la Plaza Mayor del pueblo, requiera la previa autorización del Gobierno de la Nación desvirtúa el significado de estas instituciones en el ámbito municipal como instrumento de participación ciudadana.¹⁹⁶

La falta de cultura sobre la participación en asuntos públicos (aún por desarrollar en el municipalismo español), así como la complejidad de los procesos existentes

¹⁹⁵ Conviene recordar que, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), se altera la redacción original de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Así, se otorga al artículo 7 de la LRBRL una nueva redacción en la que clasifica las competencias de las Entidades Locales en tres tipos: las competencias propias, las competencias delegadas y las competencias que no son propias ni delegadas.

Las competencias propias de los Municipios son las referidas en el artículo 25 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL. Estas competencias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas; son las competencias relativas a materias como urbanismo, medio ambiente urbano, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios, tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano, información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local, ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante, protección de la salubridad pública, cementerios y actividades funerarias, promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, promoción de la cultura y equipamientos culturales, etc.

¹⁹⁶ AGUIAR DE LUQUE, L.; “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en AA. VV., *La experiencia constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 90.

(especialmente en el caso de las consultas populares de iniciativa institucional) podrían ser motivo más que suficientes para justificar que gran parte de los municipios españoles no realicen con asiduidad consultas ciudadanas a lo largo de la legislatura y que los ciudadanos no acudan por lo general a la iniciativa ciudadana. En este sentido, sería interesante una revisión de la normativa que otorgara mayor flexibilidad a los instrumentos de participación tradicionales en el ámbito local con el objetivo fijado en la mejora de su uso.

En lo relativo a las iniciativas populares y, en consonancia con lo que trataremos en el siguiente capítulo respecto de las iniciativas legislativas populares, convendría establecer un trámite de audiencia o defensa de un representante de los firmantes a lo largo del pleno de debate y votación de la iniciativa, si así lo estimaran oportuno los firmantes.

En cuanto a la introducción de nuevos mecanismos hemos analizado en este capítulo el consejo social, el plan de calidad y modernización y los presupuestos participativos; algunos de ellos están previstos inicialmente para aquellos consistorios que adquieran el régimen organizativo de gran población.

Efectivamente, y así lo hemos visto, con la introducción del régimen de gran población o *Gran Ciudad*, se incorporan mecanismos interesantes cuya puesta en funcionamiento ha dado lugar a experiencias positivas para la administración local. Sin embargo, cabe recordar que el régimen de *Gran Ciudad* es aplicable de forma directa únicamente a los municipios cuya población supere los 250 000 habitantes y a los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175 000 habitantes. Su aplicación es voluntaria en los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, así como en municipios cuya población supere los 75 000 habitantes, o que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. Por tanto, solo los grandes municipios y aquellos que lo solicitan expresamente han puesto en marcha una nueva organización administrativa más participativa y con mayores canales de acceso de los ciudadanos a los asuntos públicos. No obstante, cabe recordar que en el debate en Cortes Generales sobre este nuevo régimen organizativo se indicó que se trataba de una nueva experiencia, de un nuevo modelo jurídico administrativo para las grandes ciudades españolas, que, en el futuro y paulatinamente, podría trasladarse a todos los entes locales.

¿Debería extenderse el régimen de gran población de forma directa al resto de municipios españoles? ¿Sería interesante la exigencia de consejos económicos y sociales, comisiones de quejas y reclamaciones o la puesta en marcha de los presupuestos participativos, por ejemplo, en todas las administraciones locales? ¿Debería ser exigible para los municipios consultar determinados asuntos con la ciudadanía o impulsar iniciativas ciudadanas? En definitiva, ¿es interesante una reforma de la legislación local que establezca de forma obligatoria mecanismos concretos de participación ciudadana en los ayuntamientos españoles?

En nuestra opinión, tales exigencias podrían restar autonomía organizativa a las entidades locales y su obligatoriedad no derivaría de forma automática en una administración más abierta, transparente y participativa. No necesariamente. En este sentido, ¿es necesario que un municipio disponga de un régimen asimilable al de *Gran Ciudad* para adoptar una nueva gestión e impulsar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos? Y, de la misma forma, ¿todos los municipios acogidos a este régimen son participativos y aplican correctamente las fórmulas, de tal manera que se convierten en prestadores de servicios y entidades coparticipadas por sus ciudadanos? En ambos casos, la respuesta es negativa. San Bartolomé del Grau, por ejemplo, no es un municipio con el régimen de Gran población, y podría pensarse que, por sus dimensiones y por el volumen presupuestario y de gestión que posee, no responde a un perfil de ayuntamiento participativo. Sin embargo, lo es y practica con asiduidad consultas populares, como hemos visto anteriormente.

La *nueva gestión* municipal no depende solo de un reglamento organizativo o de un consejo social, tampoco de un presupuesto participativo; aunque las fórmulas sean las correctas y funcionen, la participación depende también de la voluntad y la comunicación entre gobernantes y gobernados; depende de la cultura participativa de los nuevos gestores de lo público.

No obstante, lo que sí resulta conveniente es, de un lado, garantizar que la legislación básica estatal contenga unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación; de otro, que la normativa básica incluya un mandato dirigido a promover dicha participación, lo cual corresponde a las Comunidades Autónomas desarrollar. En este sentido, es deber de las Comunidades Autónomas desarrollar, en su ámbito territorial, la normativa autonómica sobre administración local oportuna para facilitar dicho mandato estableciendo los mecanismos que han sido objeto de estudio en esta tesis, u otros. Estos mecanismos deberían poder aplicarse por parte de

cualquier municipio, con independencia de su tamaño y dentro de la potestad de autoorganización de las entidades locales, de forma que estas puedan preverlos en sus Reglamentos Orgánicos, si así lo desean.

Tal y como establece la Recomendación n.º (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local:

Reconocer la oportunidad de ampliar la democracia directa en el nivel local deja abierta la cuestión de la forma que hay que darle. Si se trata de estimular la participación de los que tiene un interés directo y concreto en cuestión determinada, las formas clásicas del referéndum y de la consulta electoral de los ciudadanos son ideales (...). Si se busca hacer participar a los que tradicionalmente están excluidos o desarrollar un debate público más decisivo y reflexivo, otras formas de participación presentan más ventajas. Lo esencial es escoger el mecanismo de participación adaptado al objetivo o a la perspectiva escogida.¹⁹⁷

En este extremo cabe decir, que el fomento de los códigos de buenas prácticas en materia de participación en el ámbito local y las redes de difusión de las mismas propiciaría un mejor conocimiento y uso de nuevas herramientas participativas. La firme voluntad de los gestores de propiciar un nuevo municipalismo participativo puede ser la clave de un cambio de gestión local.

Trabajar sobre la conveniencia de una nueva gestión conlleva un cambio de planteamiento de todos los actores implicados, una gestión flexible y transparente, que va más allá del cumplimiento de preceptos legales. El uso de instrumentos que fomenten la participación requiere de nuevos políticos, nuevos ciudadanos y administraciones distintas. Tal y como definen Almond y Verba:

Si el modelo democrático del Estado de participación ha de desarrollarse en estas naciones, se requerirá algo más que las instituciones formales de una democracia: el sufragio universal, los partidos políticos, la legislatura electiva (...) una forma democrática del sistema político de participación requiere igualmente una cultura política coordinada con ella.¹⁹⁸

Es un hecho que la participación en la gestión de los asuntos públicos en el ámbito municipal depende de la voluntad de sus gestores de emprender una *nueva gestión*

¹⁹⁷ “Recomendación n.º (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa”, *op. cit.*

¹⁹⁸ Puede consultarse en

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/almondverba.pdf>.
Ed. Original: ALMOND G. A y VERBA, S.; *The Civic Culture*, *op. cit.*, 1963, p. 172.

municipal transformado los ayuntamientos y convirtiendo las decisiones estratégicas en una cuestión de todos. Cuantos más mecanismos de participación se establecen en un municipio, mayor es la implicación de sus vecinos. Cuanto mayor es la participación ciudadana en un municipio, mayor es la conciencia de proyecto común, la comunicación entre administrador y administrado y la legitimidad de las decisiones tomadas, por complejas que resulten. La participación ciudadana es un antídoto contra la desafección, y esta última deriva electoralmente en la abstención en procesos electorales o en la adhesión a proyectos políticos populistas con escasa o nula conciencia real de la gestión.

Entendemos que dignificar la función pública y reconducir la gobernabilidad de gran parte de los municipios pasa por la cesión de los gobernantes y su voluntad firme de contar con los ciudadanos. Generar un proyecto común de ciudad o municipio ya no es cuestión de unos pocos, los ciudadanos han dejado de conformarse con depositar su voto cada cuatro años sin exigir rendición de cuentas y voluntad de escucha a sus gobernantes. Nos encontramos ante la necesidad de creación continua y de alerta constante, como señalaba Theodor Mommsen (v. 2.1.). Las instituciones y los procesos democráticos son, sin duda una conquista social. La participación es necesaria para recuperar la confianza en las instituciones, y conformarse puede llevar efectivamente a *morir de éxito*.

CAPÍTULO 3. PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. ÁMBITO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1 La participación en la elaboración y aprobación de las normas

Como vimos en el primer capítulo de esta tesis, Alexis de Tocqueville describía las tendencias individualistas propias de una ciudadanía apática y aislada en los intereses particulares, como una de las mayores amenazas de la sociedad democrática moderna. Así lo pone de manifiesto en *La democracia en América*¹⁹⁹, una reflexión de obligado estudio para las relaciones entre la política y la sociedad civil, en la que el autor manifiesta que la falta de compromiso del ciudadano con el interés general, legítimamente gestionado a través del noble ejercicio de la política, desemboca en una sociedad individualista y egoísta, capaz de aunarse únicamente con el fin de *proteger* sus propios intereses en un peligroso acercamiento hacia la “tiranía de la minoría”.

Tocqueville culpa al individuo de ser dependiente de la tutela del poder elegido por él mismo y de ceñir su contribución al bien común a un proceso electoral. Es precisamente esa apatía aquello que estamos queriendo enderezar a través de las reflexiones y propuestas de los distintos capítulos de esta tesis. Los ciudadanos pueden – y deben– participar en los asuntos públicos, bien directamente, bien a través de representantes legítima y democráticamente designados. Sea como fuere, la participación no puede limitarse al sufragio activo, es decir a depositar un voto de forma periódica. Esa afirmación, es difícilmente rebatible, pues cualquier ciudadano respaldaría el hecho de ser preguntado, inquirido y escuchado.

Esa aspiración a participar en el proceso de decisión de aquellas cuestiones que inciden de forma directa en el día a día de los ciudadanos, es descrita por Bobbio en

¹⁹⁹TOCQUEVILLE, A.; *La democracia en América*, op. cit.

relación al ideal no perdido de la democracia directa: “el sistema en el que los ciudadanos tienen el derecho de tomar las decisiones que les atañen, y no solo el de elegir a las personas que decidirán por ellos, ha quedado como un ideal límite, cuya fuerza no ha decaído”²⁰⁰. Apostamos, pues, por configurar un orden en el que lo público es responsabilidad de todos y que debe ejercerse a través de una participación activa en la política, el respeto a las leyes y una fuerte e involucrada sociedad civil. La búsqueda del mismo, bien puede movilizar a los ciudadanos hacia un ejercicio de abandono de su egoísmo y una consiguiente búsqueda de medidas, acciones e iniciativas que mejoren la calidad de vida de todos. Esas acciones precisan ser vehiculadas a través de instrumentos de carácter participativo: aquellos que están previstos en nuestra Constitución requieren de la búsqueda de una mayoría amplia que se corresponda con un interés general; no obstante, debemos analizar si son realmente efectivos.

En este extremo, conviene aclarar que nuestra apuesta por el fomento de los instrumentos de carácter participativo no se realiza con el ánimo de sustituir las decisiones y gestiones de una clase política que se encuentra en horas bajas. Sirve en este caso la referencia que hace Eloy García a las palabras de José Luis Cascajo:

Dentro del actual Estado de general atonía y alejamiento de la representación democrática en que vivimos sumidos, corren el peligro de ser usados demagógicamente en sociedades que, al estar dando la espalda a la política, son susceptibles de conceder pista a la peor de las manipulaciones, la que proviene de los primeros tiempos del constitucionalismo democrático.²⁰¹

La apuesta por los instrumentos de carácter participativo debe atender a varios objetivos: reforzar la corresponsabilidad; propiciar la cercanía, el diálogo y la confianza entre ciudadanos y políticos; y dotar de legitimidad determinadas decisiones para aislarlas de la arena política y conseguir verdaderos consensos. Consenso, legitimidad, participación y confianza son los instrumentos en los que depositamos las esperanzas de renovación democrática y que deben de ir acompañados de una clase política excelente, unos partidos políticos fuertes y creíbles y una ciudadanía activa.

²⁰⁰ AGUIAR DE LUQUE, L.; “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en AA. VV., *La experiencia constitucional, op. cit.*, p. 69. La cita de Bobbio está tomada de “Democrazia” en G. ZACCARIA (comp.) *Lessico de la política*, ed. Lavoro Roma, 1987.

²⁰¹ CASCAJO, J. L.; GARCIA, E.; OLIVER, J. y TORRES, I.; “Encuesta sobre el referéndum: Encuestados”, en *Teoría y realidad constitucional*, n.º 30, Madrid, 2012, p. 20.

La Constitución Española de 1978, recoge, como hemos dicho anteriormente, formas de democracia representativa y formas de democracia directa y participativa. Los instrumentos de carácter participativo tradicionales más consolidados son el referéndum y la iniciativa legislativa popular. Surgieron en el texto constitucional, anclados al principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero en un momento en el que el constituyente español venía condicionado por un objetivo claro: consolidar un sistema de partidos fuerte y sólido. Finalmente, una regulación excesivamente rígida y dificultosa lacra su uso, una cuestión que ha llevado a la doctrina constitucional española a declarar la inoperatividad de ambas instituciones. Ambos instrumentos precisan una revisión que los convierta en verdaderos impulsores de participación democrática. En palabras de Martínez Sospedra:

La capacidad de la norma constitucional para conformar el proceso real del poder se debilita por la presencia de nuevas realidades no previstas cuando se elaboraron los esquemas sobre cuya falsilla seguimos escribiendo las Constituciones (...) la consecuencia es la aparición de un cierto arcaísmo constitucional que sólo el recurso a la imaginación creadora puede salvar.²⁰²

Por otro lado, se aprecia en los últimos años un nuevo interés y creatividad (a la que el constitucionalista español hacía anteriormente referencia) en los distintos parlamentos que persigue involucrar a los ciudadanos en la elaboración y aprobación de las normas. Analizaremos la iniciativa propuesta en el Congreso de los Diputados sobre el *escaño 351* y otras experiencias destacables en parlamentos autonómicos, que surgen en este renovado interés por la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, que ha sido trasladado a los llamados *Estatutos de Autonomía de Nueva Generación*. Este interés por la renovación democrática no puede entenderse sin la preocupación adecuada por la transparencia y la rendición de cuentas, puesto que constituye la primera condición para ganar la confianza del ciudadano. Todo ello configura la doctrina del *Gobierno Abierto*, aspecto con el concluiremos este capítulo.

Estamos, sin duda, ante la mayor y mejor oportunidad de potenciar las formas de democracia directa y participativa que precisa la política y la ciudadanía española. Cuestión que, sin duda, sería vista a los ojos de Tocqueville como el espíritu inquieto de

²⁰² MARTINEZ SOSPEDRA, M.; *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 161.

una comunidad que favorece el talento, la creatividad y la anhelada búsqueda y consecución del *interés bien entendido*.

3.1.1 El referéndum

El *Diccionario Manual de la Real Academia Española* de 1927 definió *referéndum* como “consulta que se hace al pueblo sobre asuntos de interés común” siendo la primera vez que un diccionario de español recoge este término. Asimismo, este mecanismo de carácter participativo tradicional quedó regulado en la Constitución Española y la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum²⁰³. En la historia del constitucionalismo español solo encontramos antecedentes en la Constitución republicana de 1931, que recogía el referéndum legislativo y la iniciativa legislativa popular. Se trata de la institución de democracia directa más frecuentada en el derecho comparado, y que es utilizada de forma tradicional en estados como Suiza:

Entre los países de la Unión Europea es en Austria donde se recoge con mayor largueza, pues se prevé su empleo en el procedimiento legislativo (artículo 43 de la Ley Constitucional Federal), el referéndum consultivo *sobre una materia determinada de fundamental importancia para toda Austria* (artículo 49 b), e incluso para la elección del Presidente Federal si sólo se presentara un candidato y para su deposición si lo pide la Asamblea Federal (artículos 60.1 y 6). Es también frecuente la previsión de una consulta popular sobre materias concretas, como la mayoría de edad electoral en Dinamarca (artículo 29 de la Constitución de 5 de junio de 1953), donde se contempla asimismo la posibilidad del referéndum legislativo (artículo 42). Esta misma modalidad es la que consagra el artículo 11 de la Constitución francesa de 1958, cuyo artículo 3 dice que: *la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejercerá a través de sus representantes y por vía de referéndum*. El referéndum legislativo se prevé también en la Constitución italiana de 1947 y en el artículo 27 de la Constitución irlandesa de 1937. En ambos textos se acompaña del referéndum en caso de reforma constitucional (artículos 138.2 y 46 y 47, respectivamente). La Ley Fundamental de Bonn tan sólo consagra el referéndum para la reordenación del territorio federal en su artículo 29.2 y en dos casos concretos dentro del ámbito regional en los artículos 118 y 118 a). Por último, sólo se permite el referéndum consultivo en Finlandia (artículo 22.a del Instrumento de Gobierno de 17 de julio de 1919) y en Grecia, referido de forma parecida a como lo hace nuestro artículo 92, a *cuestiones nacionales de carácter crucial* (artículo 44.2 y 3 de la Constitución griega de 1975).²⁰⁴

²⁰³ Publicada en BOE de 23 de enero de 1980.

²⁰⁴ Sinopsis artículo 92, Congreso.es

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=92&tipo=2>

No obstante, existen reservas y restricciones en el constitucionalismo moderno hacia este mecanismo derivadas de la experiencia histórica²⁰⁵, como señala Ridao Martín:

En efecto, desde la perspectiva de la historia constitucional moderna, hay varias experiencias documentadas, calificadas por Carl Friedrich como *patologías de la política* que han dejado en la memoria del constitucionalismo europeo un sentimiento extendido de resentimiento y prevención hacia los mecanismos de democracia directa, que a menudo han estado utilizados como fórmulas de encubrir la ilegitimidad política.²⁰⁶

Esta posición doctrinal es la que justifica, a menudo, las restricciones del legislador constituyente y orgánico español en su regulación, a las que posteriormente haremos referencia, y que han conformado, según Aguiar de Luque, una previsión normativa compleja:

De resultas a ello, es también ésta la institución de participación directa que ha sido objeto de mayor consideración por la ingeniería constitucional, dando así lugar a un sinfín de modalidades y submodalidades en razón de la naturaleza jurídica del objeto de la consulta (constitucional, legislativo, etc.), la materia sobre la que versa, el ámbito territorial de la consulta, el momento de su celebración, la instancia llamada a decidir la convocatoria, la necesidad/voluntariedad de la consulta, etc.²⁰⁷

Las modalidades previstas en la Ley 2/1980 son: el referéndum consultivo, que está previsto en el artículo 92 de la Constitución Española (plebiscito); el referéndum de reforma constitucional, previsto en los artículos 167 y 168 de la Constitución Española, y el referéndum de iniciativa autonómica, aprobación y modificación de Estatutos de Autonomía, recogido en los artículos 151 y 152 de la Constitución Española.

La primera modalidad (artículo 92 CE) no es preceptiva ni vinculante (plebiscito). Respecto los procesos de reforma de la Constitución Española, el referéndum constituyente previsto en el artículo 167.3 (proyectos de reforma constitucional) es

²⁰⁵ Tal y como señala el texto de Ridao Martín, los recelos tras la experiencia revolucionaria francesa quedan perfectamente reflejados en lo que Lowenstein advierte sobre “el hecho de que la votación de (un) referéndum se puede manipular con propaganda y presión mejor que el procedimiento de elección de una asamblea representativa, ciertamente más racional”, LOWESTEIN, K.; *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 329.

²⁰⁶ RIDAO MARTÍN, J.; “La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria”, *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Colección Actas n.º 8, Zaragoza, 2014, p. 98.

²⁰⁷ AGUIAR DE LUQUE, L.; “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en *La experiencia constitucional, op. cit.*, p. 77.

facultativo, debiendo ser solicitado, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, por una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado. En caso de revisión total de la Constitución, o de una revisión parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección I del Título I, o al Título II, el referéndum constituyente pasa a ser obligatorio (artículo 168.3 de la Constitución Española). Ambos son vinculantes. Finalmente, los artículos 151 y 152 de la Constitución Española (aprobación y modificación Estatutos Autonomía) contemplan referéndum preceptivo y vinculante.

El artículo 92 de la CE regula el referéndum consultivo como el mecanismo al que pueden someterse las decisiones políticas de especial trascendencia y al que pueden ser llamados todos los ciudadanos. El referéndum debe ser convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. Dada su naturaleza, se configura como un plebiscito, pues no es un referéndum vinculante ni preceptivo, y hay consenso doctrinal acerca de la delimitación de su objeto a medidas o decisiones gubernamentales, excluyendo los textos normativos.

Es significativo destacar que entre el Anteproyecto de Constitución que se trabajó en el Congreso de los Diputados y el resultado final, hay una evolución restrictiva en la elaboración del precepto, que se reconoce en la sinopsis del artículo 92 de la Constitución Española y que firman los letrados de las Cortes Generales:

Los trabajos parlamentarios de redacción del precepto durante el debate constituyente son, en el caso del artículo 92, especialmente reveladores. En efecto, este artículo cierra el Capítulo II del Título III de la Constitución, dedicado a la elaboración de las leyes. Esta ubicación sistemática, que siempre ha llamado la atención de la doctrina, encuentra su explicación en el hecho de que el artículo 85 del Anteproyecto de Constitución incluía, además del referéndum consultivo actual, el referéndum legislativo y el abrogativo o, si se quiere, dos modalidades de referéndum legislativo mediante las cuales el cuerpo electoral se podía pronunciar sobre un proyecto de ley elaborado por las Cortes o sobre la derogación de una ley²⁰⁸.

²⁰⁸ El texto del artículo 85 del Anteproyecto de Constitución señalaba lo siguiente: "1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos.2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores.3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum.4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del

Finalmente, en la fase de comisión, se eliminan los supuestos de referéndum legislativo de ratificación y de derogación. La redacción final del artículo 92 de la Constitución Española concede naturaleza meramente consultiva al referéndum relativo a las decisiones políticas de especial trascendencia. Tal y como señala Oliver Araujo,

Atendiendo al *contenido formal de la consulta* el referéndum puede ser normativo o no normativo (...). Los referéndums normativos, a su vez, pueden clasificarse en constitucionales y legislativos (...). Dentro de los referéndums legislativos, *según que el texto normativo esté o no en vigor*, podemos distinguir entre referéndum legislativo de ratificación y referéndum legislativo abrogatorio. El primero de ellos, que es el referéndum legislativo en sentido estricto, consiste en someter a la decisión del cuerpo electoral un proyecto de ley (en consecuencia, si el resultado es afirmativo se convierte en ley, y si es negativo el proyecto no llega a entrar en el ordenamiento). El segundo, en cambio, tiene por objeto una ley ya en vigor en el momento de celebrarse el referéndum (en consecuencia, en función de cuál sea el resultado, la ley será derogada o mantendrá su vigencia). En el texto definitivo de nuestra Constitución fueron suprimidas estas dos modalidades referendarias.²⁰⁹

Como describe Aguiar de Luque:

El inicial tratamiento constitucional de estas instituciones fue paulatinamente rebajando su alcance según avanzaba el proceso constituyente, de modo que, en su resultado final, el régimen jurídico de tales instituciones es enormemente restrictivo, trasluciendo desconfianza a los mecanismos de participación directa de los ciudadanos en los procesos políticos”.²¹⁰

Efectivamente, los únicos dos referendos legislativos que se han convocado en España son previos a la aprobación de la Constitución Española de 1978. Con posterioridad a los mismos, solo han sido convocado cuatro referendos nacionales, como detalla la tabla siguiente:

Tabla 10 Referendos nacionales

Fecha	Referéndum	Pregunta	Result.	Part. (%)	Sí (%)	No (%)	Nul (%)
Dic. 1976	Referéndum sobre la Ley para la	¿Aprueba el Proyecto de Ley	Aprob.	77,72	94,45	2,57	0,3

constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80".

²⁰⁹ OLIVER ARAUJO, J.; “El referéndum en el sistema constitucional español”, en *Revista de Derecho Político*, n.º 29, UNED, 1989, pp. 98-99.

²¹⁰ AGUIAR DE LUQUE, L.; “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en AA. VV., *La experiencia constitucional, op. cit.*, p.76.

	Reforma Política	para la Reforma Política?					
Dic. 1978	Referéndum para la ratificación de la Constitución Española	¿Aprueba el Proyecto de Constitución?	Aprob.	67,11	88,54	7,88	0,75
Marzo 1986	Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN	¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?	Aprob.	59,4	53,09	40,3	1,11
Febrero 2005	Referéndum sobre la Constitución Europea en España	¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	Aprob.	41,77	76,9	17,1	0,86

Fuente: Ministerio del Interior, www.infoelectoral.interior.es

Como se aprecia en la Tabla 10 En España se han convocado solo seis referendos, los dos primeros se realizaron durante el franquismo (julio de 1947 y diciembre de 1966), y la consulta se realizó sobre la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado y la Ley Orgánica del Estado (no han sido incorporados a la tabla anterior y han sido cuestionados doctrinalmente por el contexto autoritario en el que fueron realizados). Entre los referendos realizados a lo largo de la democracia, tan solo dos han sido referendos consultivos de ámbito nacional al amparo del artículo 92 y la de la Ley Orgánica 2/1980. El último tuvo lugar en el año 2005, tras diecinueve años sin convocarse un referéndum y, en este caso, la participación no alcanzó el 50% del censo, aunque el sí ganó con más del 70% de los votos. No obstante este resultado, el Tratado para la Constitución para Europa (cuestión por la que se preguntaba) no llegó a entrar en vigor al no ser ratificado ni por Francia ni por Holanda.

Se trata de un instrumento que, si bien ha sido utilizado en ocasiones de especial trascendencia para el desarrollo político de nuestra nación, han sido más bien pocas ocasiones, lo que puede haber dado uso a la progresiva ligereza con la que se ha secundado la consulta nacional a efectos de participación. Como decíamos anteriormente, tan solo dos referendos nacionales han sido consultivos, y tratándose de decisiones políticas (plebiscito), es una cifra insignificante en una democracia joven que ha tenido que afrontar serios retos en las últimas décadas. Fomentar su uso, con la adecuada

adopción de todas las garantías legales, dispararía claramente los recelos que suscita este instrumento, a la vez que permitiría emplearlo con mayor frecuencia. En este sentido, es oportuno recordar la Recomendación 1704 (2005) de 29 de abril de 2005 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa “Referéndums: hacia las buenas prácticas en Europa”, así como el Código de Buena Conducta en materia referendaria adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 19ª reunión (Venecia, 16 de diciembre de 2006) y la Comisión de Venecia en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007)²¹¹.

En lo relativo a referendos autonómicos,

Se recogen distintos tipos de referéndum en el marco del proceso autonómico en los artículos 151.1, para la ratificación de la iniciativa autonómica; 151.2 para la aprobación de los Estatutos de Autonomía; 152.2 para la reforma estatutaria y en la disposición transitoria cuarta en orden a una eventual incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco”.²¹²

Una vez acreditada la iniciativa, el Gobierno procederá a la convocatoria del referéndum en un plazo determinado, y se fijará la fecha concreta de su celebración. Se realizará en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía regulada en el artículo 151.2 de la Constitución Española (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) y su modificación (artículo 152.2 de la Constitución Española), precisan de la convocatoria de referéndum con carácter vinculante. Este referéndum está previsto en los correspondientes textos estatutarios. En cuanto a la aprobación de los Estatutos de Autonomía por la vía del 151.2, los correspondientes referendos han dado como resultado la aprobación en todos los casos: País Vasco (25 de octubre de 1919); Cataluña (25 de octubre de 1979); Andalucía (el 25 de febrero de 1980 sobre la iniciativa del proceso autonómico de Andalucía y el 20 de octubre de 1981 sobre el propio Estatuto); y Galicia (21 de diciembre de 1980). En cuanto a la reforma de los mismos (vía del artículo 152.2 de la Constitución Española), se ha realizado en dos de los casos, y de forma favorable: en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña con el referéndum de 18 de

²¹¹ Puede encontrarse el documento en el siguiente enlace:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008-e)

²¹² Sinopsis artículo 92, Congreso.es,

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=92&tipo=2>

junio de 2006, y en la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, con el referéndum de 18 de febrero de 2007.

En el caso de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 se da un paso más con la introducción de la vía de participación del ciudadano en la propia reforma del Estatuto. Así, los artículos 222.1.a) y 223.1.a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña establecen que el *Parlament* puede ejercer la iniciativa de reforma del Estatuto a instancias de 300 000 firmas acreditadas de ciudadanos de Cataluña con derecho a voto. Un paso previo especialmente interesante a efectos de participación.

En este extremo, resulta interesante la reflexión de Aguiar de Luque en el año 2000 sobre la experiencia constitucional relativa al referéndum de ámbito autonómico, cuando afirma que “el desarrollo constitucional llevado a cabo por el legislador estatutario ha eliminado toda posibilidad de referéndum de ámbito autonómico, con la salvedad de los exigidos para la reforma de algunos Estatutos de Autonomía”²¹³. En la siguiente tabla, detallamos los referendos autonómicos convocados a lo largo de la historia democrática de nuestro país:

Tabla 11 Referendos autonómicos

Fecha	Referéndum	Pregunta	Result.	Part. (%)	Sí	No
25 octubre 1979	Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco?	Aprob	58,8	831.839	47.529
25 octubre 1979	Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña?	Aprob.	59,70	2.327.038	204.957
20 febrero 1980	Referéndum sobre la iniciativa del proceso autonómico de Andalucía	¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa, prevista en el artículo 151 de la Constitución, a efectos de su tramitación por el procedimiento previsto en dicho artículo?	Aprob.	64,19	2.472.287	152.438
21 dic. 1980	Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Galicia?	Aprob.	28,27	450.556	121.448

²¹³ AGUIAR DE LUQUE, L.; “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en AA. VV., *La experiencia constitucional, op. cit.*, p. 87.

20 octubre 1981	Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía para Andalucía	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía?	Aprob.	53,49	2.172.577	170.190
18 junio de 2006	Referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña?	Aprob.	48,85	1.899.897	533.742
28 febrero 2007	Referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía?	Aprob.	35,85	1.920.944	207.955

Fuente: <http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm>

Además de las modalidades de referéndum descritas anteriormente, las comunidades autónomas y los municipios tienen potestad para poder convocar consultas populares por la vía de referéndum en sus ámbitos competenciales, respetando la legislación estatal y dentro de los límites establecidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum y el artículo 149.1.32 de la Constitución Española. Los Estatutos de Autonomía han recogido esta posibilidad en su articulado, tal y como señala la sinopsis del artículo 92 de la Constitución Española, realizada y actualizada por los letrados de las Cortes Generales:

En esta materia deben tenerse en cuenta también las competencias atribuidas a determinadas Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos: los artículos 29.6 y 122 (interpretado de acuerdo con el FJ 69 de la STC 31/2010) del Estatuto catalán; los artículos 30 c), 78 y 117 del andaluz; el artículo 11.11 del asturiano; el artículo 9.7 del de La Rioja; el artículo 11.8 del murciano; el artículo 32.5 del de Canarias; y el artículo 9.50 del extremeño.²¹⁴

Como veremos a continuación en el análisis de los Estatutos de Autonomía de “nueva generación”, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado derechos estatutarios de participación directa, como el derecho de los ciudadanos a promover la celebración de consultas populares sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de su CCAA, y que deberá convocar el gobierno autonómico. En este sentido, el caso más claro, es el que encontramos en el Estatutos de Autonomía de Cataluña (art 29.6 u 122 EACat); Islas Baleares (art.15.2.c) EAIB) y en Andalucía (art. 30.1.c), 78 y 117 EAAnd).

²¹⁴ Sinopsis artículo 92, Congreso.es, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=92&tipo=2>

En cuanto a las consultas populares municipales, la disposición adicional única de la Ley 2/1980 excluye su regulación:

Las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización²¹⁵. En ese sentido tanto el artículo 18 f) como el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local²¹⁶ regulan las consultas populares municipales estableciendo que podrán darse con las siguientes condiciones “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.²¹⁷

Al respecto, ya se ha tratado en el anterior capítulo la necesidad de mejorar este instrumento de participación, ya que las condiciones que lo regulan lastran su uso limitándolo a situaciones excepcionales que resultan poco exitosas.

Cabe destacar que, como instrumento de carácter participativo tradicional, previsto en nuestra legislación, la consulta popular por la vía de referéndum resulta especialmente interesante y controvertida en el ámbito autonómico. La principal condición es que la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum ha de ser competencia exclusiva del Estado de acuerdo con la Constitución Española. Esta cuestión ha sido especialmente analizada en los últimos años, como consecuencia de la convocatoria de una consulta en Cataluña sobre la independencia. Al respecto, y sin entrar en el análisis de la cuestión, cabe recordar que la doctrina del Tribunal Constitucional acepta las previsiones estatutarias sobre consultas populares (el artículo 122 del Estatut de Autonomía de Cataluña le concede la competencia exclusiva para regular "consultas populares", y fue declarado conforme a la Constitución por el Alto Tribunal, pero siempre y cuando no se trate de un referéndum), pero distinguiéndolas claramente del referéndum. En este último caso deberían concurrir dos condiciones respecto al sujeto de la consulta y al objeto: el sujeto de la consulta, sea o no vinculante, coincide con el cuerpo electoral, y su objeto es un asunto de naturaleza política. La convocatoria ilegal de consultas

²¹⁵ Disposición adicional única de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

²¹⁶ Publicada en BOE n.º 80 de 3 de abril de 1985.

²¹⁷ Artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

populares por la vía de referéndum se incluyó como delito con penas de prisión e inhabilitación absoluta en la reforma de la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica del Poder Judicial y del Código Penal²¹⁸. Estos preceptos fueron derogados por la Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio, de modificación del Código Penal²¹⁹. Actualmente, podría tipificarse como prevaricación (hasta 10 años de inhabilitación) y desobediencia.

El 28 de septiembre de 2009, el Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia, presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica relativa a la reforma del Código Penal para recuperar el delito de convocatoria ilegal de elecciones o de consultas populares por vía de referéndum²²⁰. La iniciativa caducó sin ser tratada.

3.1.2 Las Iniciativas Legislativas Populares

La iniciativa legislativa es también una institución tradicional de carácter participativo prevista en la Constitución Española. A través de la misma, los ciudadanos pueden impulsar el procedimiento legislativo tanto en el Congreso de los Diputados como en los Parlamentos Autonómicos (Art. 87.3 CE²²¹). De esta forma, el modelo de iniciativa legislativa de las Cortes Generales previsto en el art. 87 CE y en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular²²² es replicado en los diferentes Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y en las correspondientes leyes autonómicas que establecen sus formas y condiciones de ejercicio.

La primera de estas leyes autonómicas fue la Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y de la iniciativa popular de la comunidad autónoma del Principado de Asturias. A partir de ahí se sucedió la regulación específica en las distintas comunidades autónomas que, a juicio de Vintró Castells en el año 2011, no había experimentado cambios sustanciales a lo largo de los años, pues

²¹⁸ Publicada en BOE n.º 309 de 26 de diciembre de 2003.

²¹⁹ Publicada en BOE n.º 149 de 23 de junio de 2005.

²²⁰ BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-95-1 de 15/10/2012, p. 1 Iniciativa.

²²¹ El Art. 87.3 de la CE establece “Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

²²² La Ley Orgánica 3/1984 fue modificada por Ley Orgánica 4/2006

“puede apreciarse que solamente el estado y Cataluña han procedido a modificar de manera sustantiva la legislación sobre iniciativa popular inicialmente aprobada”²²³.

No obstante, ese inmovilismo normativo contrasta con una opinión doctrinal generalizada que vincula su escaso uso con una excesiva rigidez, ya que pese a ser un instrumento consolidado de participación ciudadana, las limitaciones subjetivas, formales, materiales y procedimentales lastran su uso. Como describe Joaquín Marco:

Su estricta regulación constitucional dificulta sobremanera su eficacia, convirtiéndola en un mecanismo de participación directa de dimensiones mínimas –ridículas, me atrevería a afirmar–. Como consecuencia de ello, nuestro sistema puede alardear de contar con un mecanismo de participación directa de carácter extraordinario o excepcional, pero que en realidad está sumido en un profundo adormecimiento, en un estado vegetativo que lo hace poco menos que impracticable. Si hay que alabar al constituyente por incluir esta figura –no generalizada en el derecho comparado– entre las disposiciones de nuestra Carta Magna, también hay que criticarlo por hacerlo en vía muerta.²²⁴

En ese sentido, las modificaciones que se han producido, tanto en la normativa básica del estado como en las distintas normas autonómicas, han ido dirigidas a potenciar su uso, lo que ha flexibilizado esa rigidez inicial. Así, el estado aprueba dos modificaciones de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. La primera de ellas se produce a través de la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo²²⁵, que introduce novedades importantes con la eliminación de requisitos formales (como la supresión de la exigencia de presentar una memoria inicial), la introducción de la posibilidad de presentar la iniciativa en las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas, la revisión del límite de gasto justificable por la comisión promotora y la introducción de la firma electrónica. Recientemente, la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo²²⁶, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, atendió la solicitud de una mejor comunicación entre la comisión

²²³ VINTRÓ CASTELLS J.; *El marco normativo de la iniciativa legislativa popular en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p. 17

²²⁴ MARCO MARCO J.J.; *La iniciativa legislativa popular: La experiencia valenciana*, Temas de las Cortes Valencianas, n.º16, 2008, p. 20.

²²⁵ Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2006, pp. 19944-19946.

²²⁶ Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. BOE» n.º 77, de 31 de marzo de 2015, pp. 27186-27215.

promotora y los parlamentarios, estableciendo que la persona designada por la misma sea llamada a comparecer en la comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular.

En cuanto a las modificaciones en las normas autonómicas, Cataluña aprobó la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular que derogó y sustituyó la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de la Iniciativa Legislativa Popular (vigente hasta el 15 de marzo de 2006). Al mismo tiempo la Ley 1/2006 fue modificada por modificada por la Ley 7/2014 de 25 junio de la Generalitat de Cataluña. La Ley 1/2006, de 16 de febrero fue tramitada de forma paralela a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 y a la reforma del Reglamento del Parlamento Catalán aprobada en diciembre de 2005, y que entró en vigor en enero de 2006. Forma parte del paquete de reformas legislativas emprendidas en la Comunidad de Cataluña con el objetivo de mejorar e incrementar la participación de los ciudadanos y de la que hablaremos a continuación, en el apartado relativo a los llamados *Estatutos de Nueva Generación*, que surgieron en torno al año 2006.

La principal novedad de la Ley 1/2006 es la relativa a la titularidad, pues en esta reforma se amplía a los mayores de 16 años, a los ciudadanos de estados miembro de la Unión Europea y de países del espacio económico europeo y a los extranjeros de terceros estados residentes legalmente en España. En esta reforma destacan otras cuestiones, como la reducción de materias excluidas, la rebaja del número de firmas exigidas de 65 000 a 50 000, la introducción de medidas que flexibilizan la tramitación en cuanto a plazos, y la regulación de la posibilidad de solicitar un anticipo de la indemnización por los gastos ocasionados con motivo de la presentación de la proposición de ley. Posteriormente, a través de la reforma del 2014, se introduce la inclusión automática en el orden del día de la sesión plenaria tras un plazo de cuatro meses, el reconocimiento a los promotores de nuevas facultades de actuación e intervención, especialmente en el trabajo de las comisiones legislativa, la introducción del asesoramiento de los servicios jurídicos del Parlamento respecto a las comisiones promotoras a todas las fases de la tramitación de la iniciativa y la suscripción a través de la firma electrónica.

Andalucía modificó en 2006 y en 2012 la Ley 5/1988, de 17 octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. En el año 2006, la modificación se produce en la legitimación para la iniciativa a los ciudadanos que gozan de la condición política de andaluces, y vino de la mano de la Ley 8/2006 del Estatuto de los andaluces en el mundo. Posteriormente, la Ley 8/2011, de 5 de diciembre²²⁷, rebajó el número de firmas requeridas de 75 000 a 40 000, también redujo el número de ayuntamientos que pueden promoverla, incorporó la firma electrónica y actualizó la compensación de gastos a la comisión promotora. En la disposición final primera de la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, se incorporó el mandato vinculado al denominado *escaño 110* con el objetivo de articular los mecanismos oportunos para facilitar la participación de un representante de la comisión promotora en el debate de la ILP. Se estableció en los siguientes términos:

Las modificaciones realizadas en la presente Ley que afecten a la composición y funcionamiento del Parlamento de Andalucía darán lugar a la adecuación normativa del Reglamento de la Cámara. En particular se determinará el procedimiento para articular la participación de las personas promotoras de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa en el Pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates, en la forma que reglamentariamente se establezca, para que resulte equivalente a la de diputados y diputadas en las Propositiones de Ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria.²²⁸

Murcia aprobó en el año 2006 la modificación de la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los ayuntamientos y comarcas. Esta modificación se refirió básicamente a la actualización del resarcimiento de gastos a los promotores.

Por su parte, Castilla y León aprobó la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. En la misma se requería la firma de, al menos, 25 000 electores correspondientes a la mayoría de las circunscripciones electorales de la Comunidad que representen en cada una de ellas, como mínimo, el 1% del respectivo censo provincial. Posteriormente, dicha norma fue modificada por Ley 3/2012, de 5 de julio, y en ella se determinó la obligatoriedad de que la Iniciativa fuera suscrita por las firmas de, al menos, el 1% de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación de la iniciativa ante la Mesa de las Cortes,

²²⁷ Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos.

²²⁸ Disposición final primera de la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. BOE n.º 312, de 28 de diciembre de 2011, pp. 143741-143744.

correspondientes a la mayoría de las circunscripciones electorales. La Ley de 2001 contempla la posibilidad de solicitar por parte de la comisión promotora la reconsideración de su inadmisión por parte de la Mesa de forma previa a la interposición del recurso de amparo. Sin embargo, curiosamente, la Ley del 2012 elimina esta posibilidad (de forma contraria a la última normativa propuesta en las Cortes Valencianas, y que se encuentra actualmente en fase de tramitación). Otra novedad introducida en la Ley del 2012 es la incorporada en el apartado 1 del artículo, que establece la novedosa posibilidad de convertir una iniciativa legislativa inadmitida en petición ante las Cortes, mediante la presentación, en el plazo de un mes, de un escrito en tal sentido dirigido a la Mesa de la Cámara, que deberá ser suscrito por todos los miembros de dicha Comisión. En el escrito de solicitud de conversión no se puede introducir modificación alguna en el texto de la proposición de ley inicialmente formulada. Por otro lado, se introduce también en la última modificación, la exposición a cargo de un miembro de la comisión promotora al inicio del debate, y se actualiza la cuantía de la compensación económica, en la que se pasa el máximo de 10 000 a 15 000 euros.

La Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, de la Comunidad Foral de Navarra, modifica la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular y la Ley 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los de Navarra. Esta modificación introduce fundamentalmente el cambio en el censo, pasando de 7000 electores al 1% de los electores del censo vigente. También se introduce la firma electrónica y la posibilidad de la defensa y presentación de la iniciativa ante la cámara por parte de uno de los promotores; en ella se establece el denominado *escaño 51* y se exige en la misma norma la adaptación del Reglamento de la Cámara para permitir dicha personación.

Por su parte, la Ley 9/2014, de 30 de octubre del Parlamento de Galicia, reforma de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular reduce el número de firmas requeridas, habilita la posibilidad de recoger firmas electrónicamente, clarifica los plazos del debate, establece que, en defensa de la proposición de ley, en el debate para la toma en consideración en el Pleno del Parlamento, la Comisión promotora podrá designar a uno de sus miembros o a uno de los firmantes, y actualiza las disposiciones relativas a los medios económicos y al procedimiento de pago de los gastos con que se resarcirá a la comisión promotora. Posteriormente, la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa

legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, deroga la legislación anterior al incorporar y consolidar su texto en el Título II y reúne en un único texto normativo todas las iniciativas de participación ciudadana. De esta iniciativa del Parlamento Gallego denominada *Legisla con nosotros*, hablaremos posteriormente.

En cuanto a la Comunidad Valenciana, se está tramitando actualmente una reforma de la Ley 5/1993 reguladora de la iniciativa legislativa popular²²⁹. El caso valenciano requiere especial atención, puesto que los intentos fallidos de regulación y reforma posterior denotan que, con independencia del signo político, los partidos en la oposición siempre han planteado unas condiciones más flexibles para su aplicación, condiciones que el ejecutivo ha acogido con un exceso de prudencia. Es más, a pesar de las numerosas propuestas y debates que se hayan producido a instancia de los grupos de la oposición sobre la iniciativa legislativa, la normativa aprobada finalmente siempre ha venido de la mano del Gobierno, lo que manifiesta el exceso de celo que ha pesado siempre sobre la misma.

En su inicio, la legislación autonómica específica llegó 11 años después de la aprobación del Estatuto de Autonomía y tras dos intentos de regulación en los años 1986 y 1988 que resultaron fallidos. En el caso de la Proposición de Ley sobre la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos, de 1988, se plantearon, incluso, cuestiones que hubieran derivado en una legislación más flexible que la finalmente establecida en la Ley 5/1993, como señala Joaquín Marco:

El texto incluía, como aspectos más relevantes, la posibilidad de que la iniciativa legislativa fuera ejercida por 35.000 ciudadanos –cifra sustancialmente inferior a los 50.000 que figuraron en el texto que se aprobó años más tarde y que sigue en vigor– o por un mínimo de 10 Ayuntamientos que representaran, al menos, a 35.000 electores –aspecto muy discutido en ese momento, y que provocó que el Consell no valorara positivamente el texto. También preveía otra medida que no fue del agrado del Gobierno Valenciano: que frente a las decisiones de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana se pudiera presentar recurso contencioso–electoral frente al Tribunal Superior de Justicia.²³⁰

La Mesa de las Cortes admitió a trámite en la reunión de 28 de abril de 1992, la Proposición de Ley sobre iniciativa legislativa Popular presentada el 4 de marzo de

²²⁹ Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma Valenciana. Publicada en DOCV n.º 2180, de 7 de enero de 1994 y BOE n.º 27, de 1 de febrero de 1994.

²³⁰ MARCO MARCO J.J.; *La iniciativa legislativa popular: La experiencia valenciana, op. cit.*, p. 57.

1992²³¹ por el Grupo Parlamentario Popular. En el Pleno de las Cortes del 30 de junio de 1992, se rechazó su toma en consideración (con el voto en contra del Grupo Socialista, mayoritario en la Cámara, y que sustentaba al Gobierno de la Generalitat Valenciana)²³². Meses más tarde, el Gobierno Valenciano lanzó su propio Proyecto de Ley. Finalmente la Ley 5/1993 fue aprobada con los votos a favor del Grupo Popular y el Grupo Socialista. Esta ley fue modificada por la Ley 2/2015, 2 abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana²³³.

Tras más de 20 años de vigencia de la Ley 5/1993 se han presentado dos nuevas propuestas de regulación muy recientes: en diciembre de 2014, el Gobierno Valenciano aprobó un anteproyecto de ley que introducía como principales novedades la reducción del número de firmas exigido de 50 000 a 25 000 y la inclusión del trámite de audiencia en las Cortes Valencianas a la comisión promotora. Sin embargo, en diciembre de 2015, los partidos que dan soporte al Gobierno Valenciano tras las elecciones de mayo de 2015, plantearon una nueva proposición de ley que actualmente se tramita en Les Corts. Esta nueva iniciativa, plantea reducir a 10 000 las firmas necesarias para presentar una ILP, frente a las 50 000 que estaban establecidas, amplía a 16 años la edad mínima para poder ejercer la ILP y elimina la prohibición a que puedan participar las personas recluidas en centros penitenciarios, salvo en el caso de que la sentencia condenatoria así lo determine expresamente. Del mismo modo, la proposición de ley reduce las materias sobre las que no se pueden presentar una ILP, de forma que únicamente quedan excluidas de la ILP la iniciativa legislativa presupuestaria anual y todas aquellas sobre las que las Cortes no tengan competencia para legislar²³⁴.

Otro aspecto destacable de la Proposición de ley por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts, presentada por los grupos parlamentarios Compromís, Podemos-Podem y Partido Socialista, y que actualmente se está tramitando, es la inclusión en el artículo 2 de la legitimación para el ejercicio de las iniciativas, no solo de los ciudadanos mayores de 16 años, sino también de asociaciones, agentes económicos y sociales, ONG y otras entidades con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro. Se trata

²³¹ Boletín Oficial de las Cortes Valencianas n.º 50, de 30 de abril de 1992, pp. 3724–3729.

²³² Boletín Oficial de las Cortes Valencianas n.º 63, de 7 de julio de 1992, p. 4630.

²³³ Publicada en Publicado en DOCV n.º 7500 de 08 de abril de 2015 y BOE n.º 100 de 27 de abril de 2015.

²³⁴ La nueva Ley valenciana de iniciativa legislativa popular se encuentra a fecha noviembre de 2016 en trámite de informe de la ponencia tras el trámite de participación ciudadana y la presentación de enmiendas en Les Corts.

de una cuestión verdaderamente novedosa, y a la vez polémica, puesto que tradicionalmente la legitimación corresponde a los ciudadanos, aunque las iniciativas legislativas populares obtengan el respaldo de entidades que pueden colaborar en la labor de promoción, difusión e información de las mismas.

Asturias, Castilla La Mancha, Cantabria, Aragón, Extremadura, Madrid, Canarias, Baleares, País Vasco y Navarra mantienen la legislación aprobada en los años ochenta y noventa. Como describe Joaquín Marco, esta legislación autonómica replica la estatal, con la salvedad de algunas comunidades autónomas:

Regulación que, en términos generales, presenta un marcado *seguidismo* respecto a la legislación estatal, pero que en casos concretos –como pueda ser el de Islas Baleares, Asturias o sobre todo, Aragón y Cataluña– desarrolla propuestas valientes que deberían ser tenidas en cuenta”.²³⁵

Cabe preguntarse si, finalmente, la iniciativa legislativa funciona en los distintos parlamentos como una vía frecuente y eficiente de participación ciudadana en los asuntos públicos. Para Larios Paterna:

Tanto las materias excluidas, las causas de inadmisión como el sometimiento a la toma en consideración aparecen como obstáculos excesivos para un normal ejercicio de este instrumento participativo”²³⁶. Así se pronuncia también Joaquín Marco, “el corsé regulativo que actualmente la oprime, provoca que la institución en cuestión, como se ha demostrado, resulte absolutamente ineficaz, y ello tanto en el ámbito estatal como en el autonómico (...) la verdadera carrera de obstáculos que suponen las distintas fases por las que la proposición de ley debe ir avanzando, no puedo más que afirmar que la iniciativa legislativa popular, en su actual modelo, está llamada al fracaso.”²³⁷

Efectivamente, así sucede, pues pese a manifestar una evolución progresiva de iniciativas presentadas en los últimos años, ciertamente sigue siendo un número menor y se concentra en determinadas comunidades autónomas como Canarias, Cataluña, Galicia, Asturias y País Vasco. Curiosamente, estas comunidades autónomas son las que protagonizan supuestos especiales con respecto a la titularidad de la iniciativa legislativa popular, y son, en general, mucho más permisivas, tal y como indica Vintró:

²³⁵ MARCO MARCO J.J.; *La iniciativa legislativa popular: La experiencia valenciana. op. cit.*, p. 29.

²³⁶ LARIOS PATERNA M.J.; *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, 2003, p. 259.

²³⁷ MARCO MARCO J.J.; *La iniciativa legislativa popular: La experiencia valenciana, op. cit.*, p. 95.

Asturias no exige la inscripción en el censo electoral. Cantabria no se refiere a la condición política de cántabro sino únicamente a la vecindad administrativa y a la mayoría de edad abriendo el ejercicio de la iniciativa legislativa popular a los extranjeros inscritos en el padrón (...) merece destacarse que Cataluña ha ampliado notablemente la titularidad de la iniciativa legislativa reconociéndola a los mayores de 16 años, a los extranjeros comunitarios y de países del espacio económico europeo y a los extranjeros de terceros Estados residentes legalmente en España.²³⁸

Es razonable pensar que la extensión de la titularidad de las iniciativas legislativas populares deriva de forma clara en un incremento de su uso por parte de los ciudadanos. También es razonable pensar que muchas de las últimas modificaciones de las leyes autonómicas a las que nos hemos referido anteriormente, y que son más recientes, persiguen incentivar el uso de esta vía de participación por parte de los ciudadanos.

En cuanto a las iniciativas legislativas populares finalmente aprobadas, se distinguen varias etapas. Desde la aprobación de la Constitución Española y hasta el año 2000 se presentaron veinticinco iniciativas legislativas populares, de las que solo una ha sido tramitada de forma exitosa, como destaca Aguiar de Luque:

En los veinte años transcurridos desde la entrada en vigor de la Constitución en 25 ocasiones se ha intentado promover una iniciativa legislativa popular: 3 en la II Legislatura (...), 2 en la III Legislatura, 6 en la IV, 6 en la V y 8 en la actual VI Legislatura. De estos 25 intentos tan solo en una ocasión, curiosamente en la actual Legislatura, la proposición de ley ha estado en la base de un texto legal hoy vigente, la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reclamación de deudas comunitarias.²³⁹

Posteriormente, según Cuesta López, hasta abril de 2007 se constatan dos circunstancias: en el ámbito nacional, de las cuarenta y cinco proposiciones de ley presentadas por los ciudadanos ante la Mesa del Congreso de los Diputados haciendo uso de esta vía, solo una de ellas ha sido aprobada y adoptada como ley; en el ámbito autonómico, la proporción de iniciativas aprobadas por los parlamentos autonómicos es mayor, aunque sigue siendo baja: “consultados los archivos parlamentarios autonómicos comprobamos cómo de las ciento veintisiete proposiciones de ley de iniciativa ciudadana

²³⁸ VINTRÓ CASTELLS J.; *El marco normativo de la iniciativa legislativa popular en España*, *op. cit.*, p. 20.

²³⁹ AGUIAR DE LUQUE, L.; “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en AA. VV., *La experiencia constitucional*, *op. cit.*, pp. 94-95.

remitidas a las Mesas de las asambleas legislativas, sólo quince han sido finalmente adoptadas”²⁴⁰.

Finalmente, y en consonancia con lo expuesto a lo largo de esta tesis sobre la mayor frecuencia de uso de los instrumentos participativos, destaca la proliferación de iniciativas promovidas a partir del año 2000. Así, en la anterior legislatura (X Legislatura), se intentaron promover 37 iniciativas legislativas populares²⁴¹ (se aprecia un nuevo impulso participativo derivado de los movimientos vinculados al 15M). En lo que llevamos de la legislatura actual, se han registrado 6²⁴². No obstante, y a pesar del mayor recurso a este instrumento de participación en los últimos años, hasta la fecha, en nuestro país, solo una iniciativa legislativa popular se ha convertido en ley. Esta cuestión hace que fijemos la atención en los motivos que lastran el éxito de las mismas, ya que las afirmaciones sobre su falta de operatividad son constatables.

Como destaca Cuesta López en el año 2008, la concurrencia de alguna materia excluida, el incumplimiento de requisitos formales, la coincidencia en tema con otro expediente parlamentario en curso, la caducidad o retirada de la iniciativa o su cierre tras el rechazo de la mayoría de los parlamentarios, son las causas que justifican de forma general el reducido número de iniciativas legislativas ciudadanas que finalmente son aprobadas en los parlamentos autonómicos y en las Cortes Generales. Estos datos manifiestan que las limitaciones subjetivas, formales, materiales y procedimentales, siguen lastrando este instrumento tradicional de participación democrática directa en los parlamentos autonómicos a pesar de las últimas reformas. Lo hacen, de forma incluso superior, en algunos casos, a las dificultades que manifiesta el correcto desarrollo de la iniciativa legislativa ciudadana ante el Congreso de los Diputados. Aun así, es una realidad que, en el ámbito autonómico se hace un mayor uso de la iniciativa legislativa popular, a pesar de tener mayores dificultades en algunas comunidades autónomas con

²⁴⁰ CUESTA LÓPEZ V.; *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Thomson Civitas y Parlamento de Canarias, 2008, p. 244.

²⁴¹ El 6 de junio de 2012, el diario ABC en su edición nacional titulaba “España sólo ha aprobado una ley mediante iniciativa legislativa popular en 30 años”. El artículo hacía referencia a sesenta y seis propuestas presentadas en los últimos 30 años, de las cuales tan solo nueve de ellas habían conseguido reunir el suficiente número de firmas “500.000 personas son sólo un uno por ciento de la población española. Pero son suficientes para llenar casi seis veces el Estadio Santiago Bernabéu”²⁴¹. Finalmente, solo una llegó a convertirse en ley: “La «afortunada» fue una ILP presentada en la V Legislatura (1995) sobre reclamación de deudas comunitarias que, finalmente, acabó subsumida en otra proposición no de ley en la VI Legislatura y supuso la modificación de un artículo de la Ley de Propiedad Horizontal” (<http://www.abc.es/20120606/espana/abci-iniciativa-legislativa-popular-201206052148.html>).

²⁴² Buscador de iniciativas parlamentarias en www.congreso.es.

respecto a las condiciones generales marcadas en la legislación básica. A nivel nacional ha sido, tradicionalmente, menos frecuente de lo que lo ha sido a nivel autonómico. Sin embargo, en los últimos años y de forma vinculada a la aparición de movimientos sociales como el 15M, que reclaman mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, como decíamos anteriormente, se han tramitado un mayor número de iniciativas legislativas. Solo en el año 2011 se presentaron 13 iniciativas legislativas populares en las Cortes Generales.

Sería recomendable, pues, que se abordara de forma global una reforma valiente de este instrumento. En ese sentido, Cuesta manifiesta:

Parece evidente que la supresión, o al menos reducción, de la gran cantidad de firmas requeridas y la supresión del trámite de toma en consideración de las proposiciones de ley de iniciativa ciudadana, redundarían positivamente en la operatividad de nuestra institución.²⁴³

La extensión del derecho de promoción y suscripción de las demandas legislativas (como realizó el Parlamento de Cataluña en la Ley 1/2006, de 16 de febrero de iniciativa legislativa popular), la creación de mejores espacios de comunicación entre proponentes y parlamentarios, la intervención del ciudadano en la deliberación parlamentaria y el reconocimiento del uso de nuevas tecnologías de la comunicación en su tramitación (firma electrónica, teledescarga por vía electrónica de los pliegos para firmas manuscritas), se apuntan también por Cuesta como propuestas de mejora. Las últimas reformas normativas han avanzado en este sentido, parece, pues, claro el diagnóstico y las posibles medidas que deberían adoptarse en todos los territorios autonómicos.

Los datos revelan la escasa inoperatividad de los instrumentos participativos actuales o tradicionales: el referéndum, las consultas populares o las mismas iniciativas legislativas populares. Ciertamente, y pese a las últimas reformas acometidas en la legislación nacional, debería mejorarse y flexibilizarse la normativa estatal y darle un mayor impulso a estos instrumentos de participación ciudadana. Esta cuestión se encuentra actualmente en la agenda política. Tal vez por ese motivo, uno de los puntos del llamado *Acuerdo para un Gobierno Reformista y de Progreso*, suscrito por Pedro Sánchez y Albert Rivera de forma previa al debate de investidura del día 1 de marzo del

²⁴³ CUESTA LÓPEZ V.: *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, op. cit., p. 419.

2016 fue precisamente reducción a 250 000 firmas del mínimo para impulsar proposiciones de ley de iniciativa popular en el ámbito estatal²⁴⁴. De esta forma, se le daba una visibilidad histórica a este instrumento de participación, precisamente en un momento decisivo y especialmente convulso de la política nacional española en la que pasados dos meses de la celebración de los comicios nacionales sin haberse conformado gobierno, los partidos se veían obligados a poner sobre la mesa cuestiones vitales de reforma y regeneración democrática para alcanzar pactos de estado. Flexibilizar, mejorar los instrumentos tradicionales de participación ciudadana es algo más que una moda, se ha convertido en una pieza fundamental del nuevo discurso político. No obstante, no solo se deberían que abordar estas reformas, sino que sería necesario reflexionar sobre nuevas vías, mecanismos y lugares de encuentro entre ciudadanos y políticos que trabajen *codo con codo* en la gestión de lo público. Las reformas en el procedimiento se han realizado en ocasiones muy excepcionales y en función de los territorios, además de por etapas.

Cabe también preguntarse por las circunstancias que han motivado estas reformas. Podríamos hablar de una primera etapa de reformas tanto en la legislación estatal como en la autonómica (iniciativa legislativa popular y referéndum) en torno al año 2006, y que vinculamos al momento de reflexión sobre la participación en todos los niveles administrativos que comienza en la década del 2000 en las administraciones locales, y de ahí se extiende a la administración autonómica. En este momento surgen los denominados *Estatutos de Nueva Generación* en las distintas comunidades autónomas, de los que hablaremos a continuación, y las correspondientes reformas de los reglamentos de las cámaras autonómicas, así como proyectos y planes administrativos de impulso de la participación en la administración.

La segunda etapa comienza a partir del año 2011 en adelante, y viene vinculada a los movimientos del 15M y toda la reflexión que este movimiento social inspiró en cuanto a la necesidad de impulsar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta etapa rememora lo que algunos autores llamaron *euforia de la participación* en los años 60 y 70, en los que las democracias europeas apostaron por introducir mecanismos de

²⁴⁴ El pasado 23 de febrero de 2016, en medio de las negociaciones emprendidas en la IX Legislatura del Congreso de los Diputados y de cara al debate de investidura de Pedro Sánchez, candidato del PSOE; el representante de Ciudadanos, Albert Rivera, anunció un acuerdo con esta formación que incluía una "reforma exprés de la Constitución" con cinco puntos. Estos bloques eran la supresión de los aforamientos, la propuesta de que las iniciativas legislativas populares pasan a requerir 250 000 firmas en lugar de 500 000, la despolitización de la Justicia, la supresión de las diputaciones y la limitación a ocho años los mandatos para presidentes de gobierno.

participación directa a sus ordenamientos constitucionales. El mismo preámbulo de la Ley 7/2014, de 25 de junio, de modificación de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular de la Generalitat de Cataluña reconoce que:

Desde hace años, los estudios sobre democracia y crisis de representación tendían a subestimar la democracia directa. Sin embargo, en los últimos tiempos y, especialmente, desde el surgimiento del fenómeno llamado movimiento 15-M, se ha puesto de manifiesto la necesidad de que las instituciones políticas evolucionen hacia nuevos mecanismos de participación si no quieren caer en el descrédito absoluto ante los ciudadanos. La expresión de la soberanía popular mediante la representación exclusiva de los partidos políticos, sin buscar alternativas fuera de este marco a la crisis de representación, es un modelo agotado.²⁴⁵

Estas dos etapas, se aprecian en todos los instrumentos que trataremos en este capítulo. Bien podría decirse que España ha vivido desde el año 2000 dos fases en la reflexión sobre la participación y sobre todos los instrumentos vinculados a ella: una etapa *pre-15M* y una etapa *post-15M*.

Respecto a los mecanismos tradicionales de participación, apostamos por una reforma en profundidad de la normativa estatal, para dotarla de mayor operatividad. Esta reforma debe ir acompañada de una homogeneización de criterios a nivel autonómico. El derecho a participar en los asuntos públicos no debería ser de distinto acceso en función de la comunidad autónoma en la que resida el ciudadano. Ello provocaría dos posibles escenarios: el primero sería que las comunidades autónomas entrarían en *competiciones a la baja* en estos asuntos sin una reflexión serena previa (las idas y venidas de propuestas normativas en el caso valenciano son un ejemplo en lo relativo a la iniciativa legislativa popular); el segundo escenario sería el de que, siendo un instrumento de participación tradicional recogido en la Constitución Española, no todos los ciudadanos tendrían el mismo acceso en los últimos años (un ejemplo es la titularidad de la iniciativa legislativa reconocida a los mayores de 16 años en Cataluña desde el año 2006, y que no es un criterio común en el resto de comunidades autónomas).

A continuación, trataremos mecanismos de participación no tradicionales y experiencias positivas que han surgido en los últimos tiempos.

²⁴⁵ Ley 7/2014, de 25 de junio, de modificación de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular de la Generalitat de Cataluña.

3.1.3 El derecho de petición y el escaño 351 o escaño ciudadano

Nos referimos ahora al derecho de petición, pese a que no es técnicamente un mecanismo de participación ciudadana. No obstante, lo trataremos porque fue vinculado en un momento determinado a la iniciativa *escaño 351* o *escaño ciudadano*, cuestión que nos parece interesante en este punto.

El derecho de petición se recoge, como derecho fundamental, en el artículo 29 de la Constitución Española y se reconoce a todos los españoles de forma individual, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. Fue regulado por una norma preconstitucional, la Ley de 22 de diciembre de 1960 y posteriormente por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición²⁴⁶. Esta última, a su vez, fue modificada por Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas²⁴⁷. Presenta una aparente proximidad con la Iniciativa Legislativa Popular, pero sus diferencias se concretan en un origen, regulación y recorrido diferenciados, como señala Aguiar de Luque,

La Constitución española (...) confiere asimismo diversos efectos a una y otra institución por cuanto el derecho de petición se consume con su ejercicio y la iniciativa legislativa popular, correctamente ejercida, desencadena el inicio de un proceso legislativo y, cuando menos, un posicionamiento del titular del poder legislativo, que más adelante será objeto de consideración.²⁴⁸

Llama poderosamente la atención que la regulación original permaneciera vigente más de cuarenta años, lo que manifiesta que no ha funcionado como un verdadero mecanismo de participación ciudadana, siendo más bien un mandato a los poderes públicos que se verán obligados a respetar una petición dirigida en defensa de los intereses legítimos que pudiera ir acompañada de una sugerencia, iniciativa, información, o manifestación de quejas o súplicas. De esta forma, queda recogido en el texto de la Exposición de Motivos de la Ley 4/2001 al reconocer:

Probablemente su carácter residual respecto a otros instrumentos de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, unido a que la Ley de 1960 contiene una regulación eminentemente técnica de carácter administrativo y,

²⁴⁶ Publicada en BOE n.º 272 de 13 de noviembre de 2001.

²⁴⁷ Publicado en BOE n.º 180 de 28 de julio de 2011.

²⁴⁸ AGUIAR DE LUQUE, L.; “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en AA. VV., *La experiencia constitucional*, op. cit., p. 92

por ende, neutral, han sido razones suficientes para mantener una norma preconstitucional en materia de derechos fundamentales.²⁴⁹

Así, es en el año 2001, coincidiendo con la primera etapa de reformas a la que hemos aludido en los demás instrumentos de participación, cuando se aborda una nueva regulación del derecho de petición, que se plantea en los siguientes términos:

Parece llegado el momento de proceder a la actualización del desarrollo normativo del derecho fundamental de petición desde una perspectiva constitucional (...). Y en el momento actual entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos, y de los grupos en que se integran, en la cosa pública, una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho.²⁵⁰

Esta reforma, incide en la delimitación del ámbito subjetivo de titulares del derecho de petición, que se realiza extensivamente, entendiéndose que abarca a cualquier persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad, como cauce de expresión en defensa de los intereses legítimos y como participación ciudadana en las tareas públicas, pudiendo ejercerse tanto individual como colectivamente, planteando que de su ejercicio no puede derivarse perjuicio alguno para el peticionario. Se establecen de forma amplia los destinatarios, el objeto y la forma de ejercicio, y se permite la utilización de cualquier medio (con especial atención al impulso de los de carácter electrónico) y con un tratamiento amplio de las lenguas cooficiales. Finalmente, destaca la vocación definida hacia la efectiva satisfacción del derecho de la modificación normativa.

Hasta ahora los ciudadanos han podido dirigirse al legislativo, pero es momento de emprender el diálogo y de que exista una comunicación bidireccional e intercambio de ideas. En ese sentido, creemos interesante destacar aquí algunas iniciativas novedosas en este sentido.

En agosto del 2011, tras los convulsos inicios del movimiento 15M, fruto de la etapa *post-15M* a la que aludíamos anteriormente, el entonces candidato a la presidencia del Gobierno por el Partido Socialista Obrero Español, Alfredo Pérez Rubalcaba, anunció su propuesta de creación del *Escaño 351* con el objetivo puesto en la participación de un

²⁴⁹ Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

²⁵⁰ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

ciudadano en el debate de la Cámara. La propuesta se vinculaba a una revisión de la comisión de peticiones del Congreso de los Diputados y aludía como ejemplo la defensa de una iniciativa legislativa popular por parte de un ciudadano como representación de los firmantes. Se anunció, incluso, cambiar el nombre de la comisión de peticiones por el de *participación* o similar, para estimular la implicación ciudadana en las actividades parlamentarias. La propuesta se materializó en una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en fecha 25 de mayo de 2012, con el nombre de *Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la creación de la Comisión de Peticiones y Participación Ciudadana*²⁵¹. La iniciativa, como describe el diario de sesiones, pretendía una modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados:

Permitiría, mediante la celebración de audiencias especiales, que los ciudadanos, a través de sus representantes o incluso por su propia voluntad, pudieran solicitar la comparecencia en audiencia pública en la citada Comisión (Peticiones) para debatir sobre aquellos asuntos que estimaran de su interés y que les conciernen. Esa propuesta no solamente se formula para la Comisión de Peticiones, sino que también la formularíamos para las Mesas y las ponencias legislativas de aquellas comisiones con capacidad legislativa del Congreso de los Diputados.²⁵²

El debate se produjo el 12 de junio de 2012 y la iniciativa fue rechazada con 146 votos favorables, 178 votos en contra y 2 abstenciones. El motivo principal de su rechazo fue su falta de precisión, al entender los parlamentarios del Grupo Popular que una cuestión así requería un debate serio y consensuado entre las fuerzas políticas de la Cámara. Así consta en el diario de sesiones, en el que se refleja la intervención en este sentido del representante del Grupo Parlamentario Popular, el diputado Astarloa Huarte-Mendicoa, quien reprocha a los proponentes: “Los que llevamos en esto del Reglamento del Congreso muchos años, que no es cuestión sencilla, sabemos que esto no se hace así. Si esta es una cuestión importante, se suele constituir una ponencia, que además preside para darle solemnidad el Presidente de la Cámara, y se pone a trabajar”²⁵³.

Lo importante de la iniciativa es que refleja la evolución del debate en España en los últimos años sobre la necesidad de abrir los distintos parlamentos a la ciudadanía, y permite a los ciudadanos intervenir en algunos debates o, cuanto menos, defender ante los

²⁵¹ La iniciativa se publicó en el BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-74 de 1 de junio de 2012.

²⁵² DS. Congreso de los Diputados n.º 38 de 12/06/2012.

²⁵³ *Ibid.*

diputados cuestiones de su interés. No obstante, y aunque cabe distinguir claramente el derecho de petición del trámite de audiencia en una Iniciativa Legislativa, ambas cuestiones han sido abordadas de forma conjunta en los últimos años.

En octubre del mismo año, en 2012, el pleno del Parlamento de Andalucía aprobó con el respaldo del PSOE, PP e IU, la reforma del Reglamento de la Cámara autonómica para la puesta en marcha del conocido *escaño 110*, una iniciativa similar a la anteriormente descrita. Su objetivo es permitir la comparecencia, ante las comisiones correspondientes y el pleno de la cámara andaluza, a los ciudadanos que actúen como representantes de la comisión promotora de una iniciativa legislativa popular. La modificación de este reglamento trae consecuencia de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, donde se articula la comparecencia de un representante de la comisión promotora en el debate de la iniciativa legislativa popular.

Conviene insistir en establecer una diferencia entre el *escaño ciudadano* y el trámite de audiencia de la iniciativa legislativa popular. En el primer caso, se persigue la presencia de un ciudadano en debates parlamentarios con el objetivo de dar a conocer o aportar su punto de vista sobre una iniciativa que se tramita en la cámara. En el segundo caso, se persigue que los representantes de la comisión promotora de la Iniciativa Legislativa Popular comparezcan para defenderla ante los diputados. La asociación realizada de las dos cuestiones en el terreno político (como se ha realizado en la propuesta del *escaño 110* en el Parlamento de Andalucía) hace necesario que en este punto hablemos de las novedades introducidas en el trámite de audiencia en la normativa autonómica.

Castilla y León introduce esta posibilidad en la Ley 3/2012, de 5 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. La Comunidad Foral de Navarra en Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra. Cataluña, en la Ley 7/2014, de 25 de junio, de modificación de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, y Galicia en la Ley 9/2014, de 30 de octubre, de reforma de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de

Galicia. La Comunidad Valenciana se encuentra actualmente tramitando una revisión de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana; en el texto que está en sede parlamentaria se recoge la participación de las personas promotoras de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa.

Las modificaciones mencionadas anteriormente de las distintas normas autonómicas que regulan la Iniciativa Legislativa Popular manifiestan que en los últimos años se ha propiciado la incorporación progresiva de la participación de un representante de la comisión promotora en el debate de las ILP. La normativa estatal abordó esta cuestión a través de la Ley Orgánica 30/2015 de 30 de marzo de control de la actividad financiera de los partidos políticos, que reforma la Ley Orgánica 3/1984 de Iniciativa Legislativa Popular.²⁵⁴ Estas iniciativas abordaron una cuestión clara: la necesidad de articular trámites de audiencia o participación ciudadana en los procedimientos legislativos, pues como describía Castellà Andreu en el año 2001:

En la Norma Suprema no existe ninguna disposición en relación con la participación de los ciudadanos a lo largo del procedimiento legislativo como, a título de ejemplo, un trámite de audiencia. Los reglamentos parlamentarios prevén únicamente la posibilidad de comparencias de personas *competentes en la materia* en las comisiones a instancia de los grupos parlamentarios o de las propias comisiones, y a efectos informativo y de asesoramiento.²⁵⁵

Sin embargo, estas cuestiones no deberían ceñirse al trámite de audiencia propio de una iniciativa legislativa popular, sino que deberían ir más allá de este instrumento de participación. Sería recomendable que cualquier iniciativa legislativa tramitada en las Cortes Generales y en todas las cámaras autonómicas atravesara un trámite de *participación ciudadana* en el que los ciudadanos pudieran aportar, en el foro oportuno, sus inquietudes al respecto. Así pues, sería recomendable articular una consulta pública

²⁵⁴ La Ley Orgánica 30/2015 de 30 de marzo de control de la actividad financiera de los partidos políticos establece en su disposición final tercera la modificación del artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, con el objetivo de introducir la comparencia de un representante de la comisión promotora en los siguientes términos: “La tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras. En todo caso, la persona designada por la Comisión Promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular”.

²⁵⁵ CASTELLÀ ANDREU, JM.; *Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, op. cit., p. 101.

electrónica de los anteproyectos de ley que sean debatidos en el parlamento nacional (cuestión que ya existe en algunos parlamentos autonómicos, como veremos a continuación). En este extremo, y ahondando en la necesaria participación del ciudadano en la elaboración y aprobación de las normas, apelamos a la reflexión que realiza Díez-Picazo, en la nota introductoria al libro de Joaquín Costa y Martínez: *El problema de la Ignorancia del Derecho*²⁵⁶, cuando argumenta:

En el liberalismo clásico, que Costa estigmatizaba, la soberanía reside en el legislador. O más claro: cada año la ejercerás tú –el pueblo- un día, el de las elecciones, y yo –el legislador- los trescientos sesenta y cuatro días restantes. Sin embargo, ello no es así: la ley necesita el constante concurso del pueblo, de la aceptación del pueblo, para poder desplegar su auténtica fuerza.

Podría decirse que el debate que se produjo en agosto del año 2011 en las Cortes Generales sobre el *Escaño 351*, abrió un camino a la participación que ha sido secundado por las novedades anteriormente comentadas e introducidas en la normativa estatal y autonómica en los últimos años en lo referente a las iniciativas legislativas populares pero que debe ir más allá. A continuación, detallamos algunos de los ejemplos más recientes y significativos.

3.1.4 Experiencias destacables en parlamentos autonómicos

A continuación, destacamos tres experiencias desarrolladas en parlamentos autonómicos cuyo fin es la apertura de las cámaras autonómicas a la participación ciudadana. Han sido impulsados de forma distinta: a instancia de los grupos con representación en la Cámara (Corts Valencianes), a instancia de la misma Mesa de Cámara (Adi! En el Parlamento Vasco), o a instancia del Ejecutivo Autonómico (*Legisla con Nosotros* en el Parlamento Gallego). Todos ellos persiguen un mismo fin: parlamentos de cristal que permiten a los ciudadanos conocer mejor las iniciativas, presentar propuestas a los parlamentarios e, incluso, formar parte de los debates. Una verdadera revolución tranquila, que ha comenzado de forma discreta en las cámaras autonómicas pero que, sin duda, cambiará definitivamente el parlamentarismo español, y será punta de lanza del cambio que precisa el Congreso de los Diputados y su Reglamento.

²⁵⁶ COSTA Y MARTÍNEZ, J; *El problema de la ignorancia del derecho*, Civitas, Madrid, 2000. p.14.

3.1.4.1 Parlament Obert en Cortes Valencianes

El Acuerdo de 25 de marzo de 2015, del Pleno de Les Corts, por el que se aprueba la reforma del Reglamento de Les Corts²⁵⁷, modifica los artículos 45.2 y 112, e incluye un título XV bis, denominado *Del Parlament Obert*. A través de esta reforma, se articula la posibilidad de acordar comparecencias, cuando se considere conveniente la aportación que puedan realizar los representantes de colectivos sociales, de personas jurídicas o bien personas físicas, ante la Comisión de Peticiones de la Cámara. No obstante, lo más destacable de esta reforma es la creación de una comisión permanente no Legislativa de Participación Ciudadana que quede sujeta a lo dispuesto en el incorporado título XV bis del Reglamento de Les Corts.

Con esta reforma, se introduce en la tramitación parlamentaria un período y espacio de debate en cuyo seno se podrá analizar y contrastar opiniones de los comparecientes, como reflejan las normas de funcionamiento de la Comisión Especial de Participación Ciudadana de Les Corts Valencianes:

Representantes legales de colectivos sociales y organizaciones acreditadas más importantes y representantes de corporaciones de derecho público; también de profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunitat Valenciana afectados o interesados por las iniciativas legislativas presentadas por el Consell, incluso alcaldes que así lo deseen y representantes de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, etc.²⁵⁸

Estos comparecientes deberán solicitar poder intervenir en una iniciativa legislativa, tanto las presentadas por el Consell, como las presentadas por los diputados o por los grupos parlamentarios. Las comisiones de participación ciudadana son públicas, tienen carácter informativo y sus conclusiones no son vinculantes. A pesar de todo ello suponen un paso importante, pues generan un debate interesante sobre cualquier cuestión que deba ser sometida a este trámite (todas las iniciativas legislativas, salvo los proyectos y proposiciones de ley de especialidades en el procedimiento legislativo²⁵⁹, decretos

²⁵⁷ Acuerdo de 25 de marzo de 2015, del Pleno de Les Corts Valencianes, por el que se aprueba la reforma del Reglamento de Les Corts Valencianes. Publicado en DOCV n.º 7501 de 09 de abril de 2015 y BOE n.º 115 de 14 de mayo de 2015.

²⁵⁸ De la Comisión Especial de Participación Ciudadana *Artículo 182 bis* Normas generales de funcionamiento. Reglamento de Les Corts Valencianes, en www.cortsvalecnianes.es.

²⁵⁹ Los proyectos y proposiciones de ley de especialidades en el procedimiento legislativo están recogidas en el capítulo III del título V del Reglamento de Les Corts.

legislativos, decretos ley, los procedimientos legislativos especiales y aquellos que versen sobre las materias que también son excluidas para las iniciativas legislativas ciudadanas).

De esta forma, tramitado un proyecto de ley o una proposición de ley, se abre un plazo para que los interesados soliciten su comparecencia, a la que se podrán incorporar comparecencias solicitadas por los distintos grupos políticos con representación en la cámara. Una vez presentadas las solicitudes de comparecencia se remiten a los grupos parlamentarios que elegirán un máximo de tres para que sean sustanciadas en la comisión en un plazo de cuarenta y ocho horas. La Mesa de la Comisión valorará la oportunidad de dichas comparecencias elaborando una propuesta de orden del día a la que podrán incorporarse comparecencias no previstas inicialmente por la Mesa a solicitud de cada grupo parlamentario. Tras las comparecencias, se abre el período de enmiendas y prosigue la tramitación.

Desde el inicio de la IX Legislatura de Las Cortes Valencianas en julio de 2015 hasta el septiembre de 2016, un total de 17 personas han solicitado comparecer de forma particular o representando a diversas entidades interesadas en los proyectos de ley sustanciados. De ellos, 5 comparecientes aportaron su punto de vista en la Comisión de Obras Públicas, Infraestructuras y Transportes sobre el Proyecto de ley de la Generalitat por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana y 1 en la Comisión de Industria y Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías.

En cuanto a las solicitudes de comparecencia en el trámite de participación ciudadana en las proposiciones de ley sustanciadas en el mismo período, se han contabilizado 105 solicitudes de particulares o entidades con interés en la comparecencia de un representante de las mismas. De ellos, ha comparecido 69 en las distintas comisiones en las que se ha sustanciado la fase de participación ciudadana de las distintas proposiciones de ley sometidas a este procedimiento; Los datos reflejan que esta iniciativa ha tenido muy buena acogida en la ciudadanía valenciana.

Lo particular de esta comisión permanente no legislativa de participación ciudadana fue, en el momento de su incorporación al Reglamento de Les Corts, su singularidad, pues lo habitual en las demás comunidades autónomas que han incorporado esta posibilidad, es la incorporación del trámite de participación ciudadana al procedimiento legislativo ordinario ante las comisiones legislativas ordinarias. Finalmente, al inicio de la IX Legislatura (2015-2019), se acordó a través de una

Resolución de Presidencia²⁶⁰ que, por operatividad, los comparecientes lo hicieran en la comisión pertinente, dejando la Comisión de Participación para comparecencias de carácter institucional (alcaldes, presidentes de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias).

Es destacable también la introducción en este nuevo título IV del Reglamento de Les Corts de un nuevo capítulo X en el que se abordan dos cuestiones importantes. De un lado, la posibilidad de remitir enmiendas a los proyectos o proposiciones de ley en tramitación por parte ayuntamientos o de las entidades más representativas e inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunidad Valenciana. Estas enmiendas son remitidas a los parlamentarios para su estudio y son publicadas. Sin embargo, para ser tramitadas, deben ser asumidas por alguno de los grupos con representación en Les Corts (en su defecto, las enmiendas decaen), que deberá hacer constar la autoría inicial de las mismas en el debate y no podrá modificarlas sin consentimiento del proponente inicial. Los grupos comunicarán esta circunstancia a la mesa de la comisión durante el período de presentación de enmiendas al proyecto a proposición de ley para que sean incorporadas a la ordenación de enmiendas o al informe de la ponencia.

De otro lado, se regula la participación directa de los ciudadanos a través de las tecnologías de la información y de la comunicación, cuestión que trataremos a continuación y que ya está en marcha en el Parlamento Vasco. El Reglamento aborda así la necesidad de articular:

Los medios necesarios para posibilitar que los ciudadanos puedan participar directamente, a través de medios telemáticos, y hacer llegar a los grupos parlamentarios su opinión, observaciones e, incluso, sugerencias sobre las iniciativas legislativas y proposiciones no de ley que estén en tramitación, de cuyo contenido pueden tener conocimiento por el Butlletí Oficial de les Corts y la página web de la institución.²⁶¹

En noviembre de 2016 todavía no se ha establecido un mecanismo en Les Corts que permita esta posibilidad de comunicación entre los parlamentarios valencianos y los ciudadanos que deseen hacerles llegar alguna observación o sugerencia sobre las iniciativas que están siendo tramitadas. Estos cambios, como observamos, son lentos y dificultosos, pero no hay duda que han llegado para quedarse.

²⁶⁰ Resolución de Presidencia de carácter general 2/IX, por la que se regula la participación en el procedimiento legislativo previsto en el artículo 182 ter del Reglamento de Les Corts (BOC n.º 25, de 24 de octubre de 2015).

²⁶¹ Artículo 110 bis del Reglamento de Les Corts Valencianes.

3.1.4.2 *Adi!* en el Parlamento Vasco

La actividad del Parlamento Vasco se abrió a la ciudadanía a través de ADI!²⁶² (Atención en euskera, acrónimo que responde a las palabras Aporta, Debate e Influye), una herramienta a través de la cual se abren debates sobre los proyectos y proposiciones de ley que entran en el parlamento, de forma que los ciudadanos aportan sus opiniones y sugerencias, una vez se han registrado en la herramienta. Tras la finalización de un período de debate establecido en el portal, el personal de la cámara realiza un documento con la actividad de ADI! que recoge las iniciativas y comentarios más respaldados con el fin de hacerlo llegar a todos los parlamentarios antes del cierre del debate en la cámara. Así, los parlamentarios pueden utilizar esas aportaciones para realizar enmiendas o para definir el sentido de su voto. La plataforma se aloja en la página electrónica del Parlamento Vasco²⁶³ y tiene una importante presencia en redes sociales.

ADI! se presentó en noviembre de 2011 como una iniciativa novedosa en España y comenzó a funcionar con su primer debate: el proyecto de Ley de Cambio Climático, en el que 118 personas realizaron sus aportaciones. A continuación, vino el Proyecto de Ley contra el dopaje en el deporte (aportaron 54 ciudadanos); el Proyecto de Ley de Juventud (aportaron 45 ciudadanos); y el Proyecto de Ley Municipal, con 41 participantes en el debate.

La X legislatura comenzó con el debate sobre La Proposición de Ley para la modificación de la Ley de Conservación de la Naturaleza para limitar la exploración y extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o *fracking* en los espacios naturales protegidos, presentada por las JJGG de Álava. En este caso, el debate de la proposición de ley coincidió en el tiempo con la presentación de una iniciativa legislativa ciudadana, que no fue admitida a trámite por versar sobre el mismo objeto. Esa circunstancia, unida a campañas de colectivos, propició un tráfico histórico en la plataforma, que pasó de 273 usuarios registrados antes de abrir el debate a 789 a la fecha del cierre, tras 27 días de actividad. 381 de ellos tomaron parte activa con 305 aportaciones (111 propuestas y 194 comentarios) y 911 votos.

La herramienta del Parlamento Vasco ha evolucionado de forma favorable aunque pausada, las visitas entre el 29 de noviembre de 2011 y el 7 de marzo de 2013 fueron un

²⁶² ADI! Se presentó el 29 de noviembre de 2011 como un proyecto piloto de participación ciudadana del Parlamento Vasco, por parte de la entonces presidenta del mismo, Arantza Quiroga.

²⁶³ www.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/es.

total de 9121. Sin embargo, solo entre el 8 de marzo y el 3 de abril (con la primera Proposición de Ley de la X Legislatura), se produjeron 3812 visitas.

El Proyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas contó con 28 participantes y el Proyecto de Ley de Adicciones, cuyo debate terminó en octubre de 2015, con 11 participantes. A la vista de estos resultados sobre participación podemos determinar que el incremento de las visitas se vincula directamente a la implicación de colectivos en el debate sobre el Proyecto de Ley. La participación es muy escasa y, pese a la sencillez de su utilización, la difusión en redes sociales y las mejoras de los últimos años, la plataforma sigue siendo una herramienta con poca frecuencia de uso. Tal vez, el problema no sea solo el establecer una herramienta adecuada, accesible y sencilla para fomentar la participación en los debates parlamentarios; la participación ha de ser considerada útil por el ciudadano, valiosa para la clase política y eficiente en cuanto a los procedimientos. Educar en la participación, y en ese sentido *ciudadanizar* y *corresponsabilizar*, informar, escuchar y compartir espacios comunes se hace, si cabe, más prioritario que las reformas de los reglamentos de las distintas cámaras autonómicas. La participación no puede quedarse solo en la voluntad política, aunque precisa del impulso de la voluntad política.

3.1.4.3 Legisla con nosotros en el Parlamento Gallego

Como hemos destacado anteriormente, la Ley 9/2014, de 30 de octubre, del Parlamento de Galicia, reformó la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular. Posteriormente, y a través de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, el ejecutivo gallego, quiso concentrar en una única norma todos los instrumentos de participación ciudadana. De esta forma, incorporó a la iniciativa legislativa popular nuevos mecanismos de participación ciudadana directa como son: la presentación de iniciativas de impulso, mediante proposiciones no de ley, e iniciativas de control, a través de preguntas.

Estos nuevos mecanismos de participación ciudadana en las actividades de impulso y control del Parlamento de Galicia aparecen en una iniciativa del ejecutivo denominada *Legisla con Nosotros* e impulsada a través de la Ley 7/2015. En ella, por un lado, se persigue dar a conocer los proyectos y proposiciones de ley que se tramitan en la Cámara, y por otro, se busca la participación de todas las personas que disfrutan de la condición política de gallegos.

Por un lado, en lo relativo al ejercicio del derecho de petición, el artículo 18 de la Ley 7/2015, de 7 de agosto del Parlamento de Galicia, prevé la puesta en marcha de un mecanismo electrónico en la página electrónica del Parlamento Gallego para la presentación en el Registro de aquellas peticiones que vayan dirigidas a la Cámara legislativa autonómica.

Por otro, el texto de la Ley 7/2015 reconoce que los ciudadanos gallegos pueden “participar en la tramitación parlamentaria de las leyes remitiendo sus sugerencias y aportaciones a la Mesa del Parlamento de Galicia antes de la firma del informe de la ponencia de la iniciativa legislativa”²⁶⁴. Asimismo, pueden promover la presentación de proposiciones no de ley al Parlamento de Galicia, con un procedimiento similar al de la presentación de las iniciativas legislativas populares con especificidades propias (la suscripción de la firma de 2500 personas legitimadas en este caso), para que sean asumidas por los grupos parlamentarios que lo deseen referenciando siempre en el debate su origen; también pueden presentar preguntas dirigidas a la Xunta de Galicia, que deberán ser asumidas por un diputado o diputada, para que el Gobierno pueda informar y dar respuesta a las inquietudes concretas de los ciudadanos.

Este último mecanismo, el de las preguntas de los ciudadanos o personas jurídicas a la Xunta de Galicia, resulta especialmente interesante. La normativa detalla que las preguntas deben ser asumidas por un diputado o diputada como propias y convertirlas en preguntas con respuesta escrita u oral; sin hacer referencia al grupo parlamentario, como sí se hace en el caso de proposiciones no de ley. Lo destacable en este caso, es que se rompe la *cadena de mando* de los diputados con respecto a su grupo parlamentario; pues estos últimos pueden asumir iniciativas ciudadanas con independencia de la disciplina de grupo o los intereses del partido político al que representan en la Cámara. En este punto es interesante realizar una reflexión en torno a la actuación individualizada de los parlamentarios atendiendo a la realidad de la praxis parlamentaria, ya que, como destaca Ridaura, la maquinaria de los partidos políticos se hace muy presente en dicha praxis:

Ciertamente, hay unanimidad a la hora de considerar que el Parlamento de hoy en día no se asienta en la actuación individual de los parlamentarios, sino que se estructura todo sobre la presencia del grupo como sujeto principal de la actuación parlamentaria. Y ello pese a que el Tribunal en sus

²⁶⁴ Artículo 15 de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. BOE n.º 228, de 23 de septiembre de 2015, pp. 85034-85040.

primeras sentencias abogó por una teoría de la representación en la que se mitigaba el protagonismo de los partidos políticos y situaba al parlamentario individualmente considerado como sujeto de dicha representación (...). Así pues, son los Grupos parlamentarios los verdaderos sujetos de toda la actividad parlamentaria. Ello limita fuertemente las actuaciones individuales de los parlamentarios, que quedan reducidas, generalmente, a la expresión del voto, la formulación de preguntas, el uso de la palabra por alusiones o rectificaciones, o la presentación de enmiendas. Sin embargo, descendiendo al terreno de la praxis parlamentaria, también éstas están fuertemente condicionadas por la disciplina de grupo.²⁶⁵

Consideramos que estas iniciativas de participación ciudadana en los parlamentos autonómicos quedan legitimadas por su origen, ya que vienen avaladas por ciudadanos que han sus inquietudes y sugerencias. La representación que asumen los parlamentarios adquiere valor en un sistema de elección de los mismos, cada vez más cuestionado, y cuyas listas están cerradas y bloqueadas. Sería muy interesante desarrollar estas posibilidades en todos los parlamentos autonómicos pues, como hemos visto, no solo acerca la institución a los ciudadanos, sino que además revaloriza el trabajo de los parlamentarios como sujetos de la representación asumida.

Los instrumentos clásicos de participación directa deben ser reformados, revisados y actualizados. Al mismo tiempo, deben completarse con otros nuevos mecanismos de mejora de la participación en los asuntos públicos, que conviertan los parlamentos en verdaderos foros de comunicaciones entre la clase política y los ciudadanos.

Es esta una cuestión que, sin duda, ha sido la protagonista en la *evolución* normativa autonómica de los últimos años. Una nueva forma de abordar la participación en los asuntos propios de competencia autonómica ha inspirado las novedades legislativas que se han desarrollado en este ámbito en los últimos años. Los últimos textos de distintos Estatutos de Autonomía han abordado esta cuestión con especial interés.

3.2 La participación y la transparencia en los ámbitos estatal y autonómico

3.2.1 Nuevos estatutos para nuevos tiempos

La tendencia a legislar sobre la participación ciudadana que hemos tratado en el anterior capítulo no se ha limitado al ámbito local. De forma prácticamente coincidente en

²⁶⁵ RIDAURA MARTÍNEZ, M. J.; “El funcionamiento de los parlamentos autonómicos” en P. Oñate (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, en Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.

el tiempo, se ha desarrollado en el ámbito autonómico un creciente interés por su fomento, similar al producido en el ámbito local con la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En este caso, a través de los Estatutos de Autonomía de las distintas CCAA, con especial incidencia en los textos normativos que surgen a partir del año 2006.

La renovación estatutaria surgida a partir del 2006, ha sido objeto de estudio en un doble sentido: el jurídico o competencial y organizativo, derivado de la adaptación de la normativa de los textos autonómicos al proceso de descentralización de la competencia; y el político o material, derivado del incremento de cuestiones tratadas, derechos, principios, etc. Como señala Aguado Renedo:

Esta *nueva* o *segunda generación*, como ha sido designada, de textos estatutarios refleja las aludidas causas de su aparición de dos maneras. En cuanto a los contenidos que desde el principio integraban los mismos, se ven incrementados tanto en su *quantum* como en su regulación: competencias, instituciones y órganos y las relaciones entre ellos, acción exterior, referencias al régimen económico, etc. Y luego, insertan contenidos nuevos: en particular, referencias al ámbito de la administración local, a la Administración de justicia (sobre todo en lo que hace al gobierno del Poder Judicial), derechos, principios y referencias simbólicas de identidad, desglose pormenorizado de las materias competenciales en subtítulos y aun definición normativa de la tipología de las competencias en algunos casos, posición de la Comunidad Autónoma en relación con la Unión Europea, a los que han de añadirse Preámbulos generosos en formulaciones y/o amplitud en algunos otros.²⁶⁶

Entre todas las novedades introducidas en estos nuevos textos estatutarios destacaremos el tratamiento que se presta a la participación de los ciudadanos en la gestión y diseño de los asuntos públicos. Destaca la introducción del concepto participación ciudadana en gran parte de la exposición de motivos de estos textos como un elemento que ha propiciado la necesidad de reformarlos y adaptarlos a un nuevo contexto de relación entre el ciudadano y la administración. Destaca también que se establece la obligación de los poderes públicos de promover dicha participación, así como claras referencias a las fórmulas tradicionales de democracia directa y participativa, acompañadas de cláusulas generales que invitan a un desarrollo legislativo posterior de

²⁶⁶ AGUADO RENEDO C.; *Nuevos Estatutos de Autonomía Comparados. Presentación*, 2011. Puede encontrarse en www.cepc.gob.es.

nuevas formas de participación más vinculadas a la democracia participativa, y que han derivado en legislación específica en el ámbito autonómico sobre la materia.

Efectivamente, en los últimos años, se observa en la legislación autonómica un intento por fomentar e incentivar la participación ciudadana. Esta tendencia se ve reflejada de forma clara en los últimos estatutos de autonomía aprobados y en las reformas de los mismos, abordadas en los últimos años (un ejemplo claro es la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana del año 2006). De esta manera, mientras los primeros estatutos acudían a la participación ciudadana de forma tradicional, es decir, la participación política y la participación social en lo referente a los referendos para su modificación, iniciativas legislativas populares y una alusión genérica a las consultas con remisión a la normativa básica del estado, los últimos textos manifiestan especial atención al fomento de la participación en los asuntos públicos.

Son estos últimos textos, los llamados *estatutos de nueva generación*, los que realizan un tratamiento específico del deber de las administraciones de fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos al desarrollar el mandato constitucional, como reconocen Ruiz-Rico Ruiz y Castel Gayán:

El mandato constitucional del artículo 9.2 CE'78 ha encontrado un nuevo cobijo dentro del bloque de constitucionalidad, al haberse incorporado en los Estatutos de Autonomía de nueva generación como mandado dirigido a los poderes públicos autonómicos, a la par que auténtico derecho subjetivo. Más allá de la interpretación que se pudiera hacer del genérico mandato del artículo 9.2 CE'78, la norma estatutaria vincula al poder público con extrema intensidad. Además de la reproducción de ese mandato, los Estatutos resaltan, como gran novedad y *pórtico* para el desarrollo legislativo, la obligación de los poderes públicos de promover 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 (artículos 15.3 EAAr, 43 EACat, 9.4 EACV, 10.3.19 EAAnd y 15 EAIB). Se focaliza así la atención de los textos estatutarios en la promoción de la democracia participativa, a diferencia de los primeros Estatutos que reconducían su mirada a la participación política.²⁶⁷

Algunos autores destacan que estas reformas estatutarias introducen la participación, no solo como un deber, principio u objetivo que debe primarse en la actuación de los poderes públicos que deben fomentarla, sino también como un *derecho*

²⁶⁷ RUIZ-RICO RUIZ, C. Y CASTEL GAYÁN, S.; *El derecho autonómico de participación ciudadana: Un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo. op. cit.*, p. 18.

subjetivo reconocido a los ciudadanos e incorporado a las cartas de derechos de estos nuevos textos estatutarios; así lo entiende Pérez Alberdi al afirmar:

Es un *derecho subjetivo* que integra el contenido de las Declaraciones de Derechos. Aunque, en este caso, distinguen netamente entre las formas de la *Democracia política*: las formas de la democracia directa y representativa (consultas populares, iniciativa legislativa popular, sufragio activo y pasivo) y el derecho de petición y las de la *Democracia participativa*. Entre ellos, el de Castilla y León²⁶⁸ (en adelante, EACyL) y el de las Islas Baleares²⁶⁹ (en adelante, EAIB) los aglutinan bajo el epígrafe derechos sociales mientras que en el aragonés²⁷⁰ y valenciano²⁷¹ en adelante, EACV) aparece dispersos a lo largo de la Declaración de Derechos.²⁷²

En cuanto a las formas de democracia directa y participativa, cabe destacar novedades introducidas en estos textos en torno a las tradicionales fórmulas de la iniciativa legislativa popular y las consultas populares. De forma complementaria, algunas comunidades autónomas han desarrollado derechos estatutarios de participación directa, como el derecho de los ciudadanos a promover la celebración de consultas populares sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de su comunidad, y que deberá convocar el gobierno autonómico. En este sentido, el caso más claro, es el que nos encontramos en el Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 29.6 u 122 EACat); Islas Baleares (art.15.2.c) EAIB) y Andalucía (art. 30.1.c) EAAnd). Cabe recordar en este extremo, que, como se ha tratado anteriormente, según lo dispuesto en el art.2.2. de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.32 CE), como hemos visto anteriormente. Además, conviene recordar, la introducción en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de la vía de participación del ciudadano en la propia reforma del Estatuto. Así, los artículos 222.1.a) y 223.1.a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña

²⁶⁸ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

²⁶⁹ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

²⁷⁰ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

²⁷¹ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

²⁷² PÉREZ ALBERDI, M.R.; “Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente (especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”, *op. cit.*, p. 190.

establecen que el *Parlament* puede ejercer la iniciativa de reforma del Estatuto a instancias de 300 000 firmas acreditadas de ciudadanos de Cataluña con derecho a voto.

En el caso del Estatuto de Andalucía, el artículo 30.1b. de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, comprende entre los derechos de participación política de los andaluces, el “derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”²⁷³. Al respecto, cabe destacar que el elemento novedoso que se introduce con respecto a la normativa básica y la doctrina del Tribunal Constitucional, es la posibilidad de participar en la elaboración de las leyes por medio de entidades asociativas. Esta posibilidad se desarrolla en el artículo 113 del estatuto andaluz²⁷⁴, y habilita un procedimiento que es contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional, y que establece que el derecho de participación política corresponde al ciudadano directamente o a sus representantes, elegidos por medio de procesos electorales y no a entidades asociativas. De esta forma, recuerda Pérez Alberdi:

Como es bien conocido, el Tribunal Constitucional ha dicho de manera reiterada que el derecho de participación política se encuentra reconocido *uti cives*, o lo que es lo mismo, que únicamente tiene como destinatarios a los ciudadanos y no a otros entes o sujetos, como los partidos políticos, los sindicatos u otro tipo de asociaciones... Se trata de una de las formas de la *Democracia participativa* y no política.²⁷⁵

Una fórmula similar emplea la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece en su artículo 29.4 el reconocimiento del derecho de participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, de forma directa o a través de entidades asociativas, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento. Esta cuestión también se ha planteado en la proposición de ley por la que se regula la iniciativa legislativa popular antes Les Corts, presentada por los grupos parlamentarios, Podemos-Podem y Socialista, que se debate actualmente en Les Corts Valencianes, y que

²⁷³ Artículo 30.1.b) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

²⁷⁴ El Artículo 113 del EAAnd determina que “Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”

²⁷⁵ PÉREZ ALBERDI, M.R.; “Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente (especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”, *op. cit.*, p. 196. En referencia a SSTC 53/1982, 5/1983 y 23/1983.

establece en el apartado 2 su artículo 2 (Legitimación) el siguiente texto: “La legitimación para la promoción de esta iniciativa legislativa popular, además de las personas descritas al apartado anterior, la tienen las asociaciones, agentes económicos y sociales, ONG y otras entidades con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro”.

En lo relativo a la aparición de la participación como elemento que debería desarrollarse, más allá de los mecanismos tradicionales de democracia directa y participativa, requiere también una mención específica el tratamiento dado en los últimos Estatutos de Andalucía y de Cataluña. En efecto, en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la participación aparece como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, junto con la libertad, la igualdad y la calidad democrática, en el artículo 10 EAnd²⁷⁶. De la misma forma, el artículo 4 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña señala la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social como uno de los derechos y principios rectores de la autonomía. Sin embargo la novedad de ambos textos no reside en el hecho de señalar la participación como un principio u objetivo básico de la autonomía, sino en los nuevos derechos de participación que se reconocen a lo largo del texto. Como señala Pérez Alberdi sobre el Estatuto de Andalucía:

Entre los derechos del Capítulo II, se reconocen además de los tradicionales derechos de participación política (artículo 30), las formas principales de la *Democracia participativa*: la participación en el trabajo (artículo 26), la participación de consumidores y usuarios (artículo 27) y la participación en la *buena administración* (artículo 31). Además, la participación adquiere la

²⁷⁶ Efectivamente el artículo 10 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía determina: “La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias”.

Por otro lado, en el ordinal 19 del apartado 3 del citado artículo se determina que la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con el objetivo básico de: “La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa”.

connotación de obligación jurídica en un campo muy restringido de la Administración electoral (artículo 36).²⁷⁷

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece claramente en su artículo 29 el derecho de participación de los ciudadanos de Cataluña en los asuntos públicos²⁷⁸, y destaca que este derecho puede ejercerse bien directamente o bien a través de representantes. Este artículo cita expresamente el sufragio activo y pasivo, la iniciativa legislativa ante el Parlamento, el derecho de petición, la posibilidad de participar en el proceso de elaboración de las leyes en el Parlamento, y el derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los ayuntamientos. Además, el apartado primero de este artículo deja abierta la posibilidad de regular más fórmulas de participación con la siguiente redacción: “derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes, en los supuestos y en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes”²⁷⁹.

El Estatuto de Andalucía²⁸⁰ establece en su Capítulo II (Derechos y deberes), en el artículo 31 el *Derecho a la Buena Administración*, que desarrolla el derecho de los ciudadanos a participar plenamente en las decisiones que les afecten, así como a acceder a la información y a los registros de las entidades públicas. Lo establecido en este artículo se concreta en el artículo 134, dentro del Capítulo que desarrolla la administración de la Junta de Andalucía. El artículo 134 remite a una ley posterior todo lo relativo a la participación ciudadana, así como el acceso a la información. Así, posteriormente se aprobó la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; en su artículo 5 reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos, así como a acceder a la información requerida de la administración autonómica.

El caso valenciano también es especialmente significativo, pues desarrolla la primera ley autonómica sobre participación tras la aprobación del Estatuto de Autonomía del año 2006. La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica

²⁷⁷ PÉREZ ALBERDI, M.R.; “Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente (especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”, *op. cit.*, p. 193.

²⁷⁸ Capítulo II (“De los derechos en el ámbito político y de la Administración”) de La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE n.º 172, de 20 de julio de 2006, pp. 27269-27310.

²⁷⁹ Artículo 29 de La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

²⁸⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana incorporó los derechos de los valencianos y las valencianas, así como la obligación de las administraciones públicas de velar por ellos. En lo relativo a la participación, el artículo 9 reconoce el derecho de todos los valencianos “a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana. La Generalitat promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos”²⁸¹. Asimismo, los artículos 10 y 11 desgranar los derechos, deberes y libertades de los valencianos, así como la previsión de la aprobación por Ley de una Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana. Se habla expresamente de la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultura, y de la participación y protección de las personas mayores y de los dependientes. El artículo 11 introduce una cláusula genérica que ampara toda formula de participación de los valencianos, bajo el siguiente texto:

La Generalitat, conforme a la Carta de Derechos Sociales, velará en todo caso para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminaciones de ningún tipo y garantizará que lo hagan en igualdad de condiciones. A estos efectos se garantizará la compatibilidad de la vida familiar y laboral²⁸².

Posteriormente, la participación en la Comunidad Valenciana se desarrolló por la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (vigente hasta abril de 2015) y por su Decreto 76/2009 de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo y ejecución. Finalmente, la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana se aprobó por Ley 4/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat²⁸³. El artículo 3 de la Carta de Derechos Sociales establece que la Generalitat queda sometida a una serie de principios, entre los que destaca:

El principio de participación ciudadana, mediante el que se garantizará la participación de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las políticas que resulten de aplicación en el desarrollo de los derechos sociales. La participación se articulará de conformidad con lo dispuesto por la normativa autonómica en materia de participación ciudadana.

²⁸¹ Artículo 9 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

²⁸² Artículo 11 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

²⁸³ Publicada en DOCV n.º 6884 de 18 de octubre de 2012 y BOE n.º 267 de 07 de noviembre de 2012.

Al igual que en el caso valenciano, en el estatuto aragonés, la participación también aparece en la declaración de derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas del Capítulo I del texto estatutario²⁸⁴. Así, tras el reconocimiento a los derechos vinculados con la cultura y el derecho a la salud, el artículo 15 regula el derecho a la participación en los siguientes términos:

Los aragoneses tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las leyes. 2. Los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón, así como a participar en el proceso de elaboración de las leyes, de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes. 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.²⁸⁵

En cuanto a los textos de Islas Baleares, el Título II de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears,²⁸⁶ recoge entre los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos de Illes Balears un artículo dedicado a los derechos de participación (artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears). En este artículo se citan expresamente los derechos que amparan las fórmulas de democracia política (directa y representativa), pero también se incluye un apartado genérico que ampara los mecanismos de democracia participativa, así como el llamamiento a su promoción por parte de los poderes públicos.

Castilla y León, emplea la misma fórmula. Así en el Capítulo II (derechos de los castellanos y leoneses) de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León,²⁸⁷ se establece claramente un artículo completo dedicado a los derechos de participación en los asuntos públicos “en los términos establecidos en la Constitución, en el presente Estatuto y en las leyes”²⁸⁸. Así, posteriormente se aprueba la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión

²⁸⁴ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. BOE n.º 97, de 23/04/2007.

²⁸⁵ Artículo 15 de Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

²⁸⁶ Publicado en BOE n.º 52, de 01/03/2007.

²⁸⁷ Publicado en BOE n.º 288, de 01/12/2007.

²⁸⁸ Artículo 11 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Pública,²⁸⁹ en la que se establece un Capítulo VII destinado enteramente a los derechos de participación. Entre otros, se reconoce el derecho de los ciudadanos a ser consultados sobre su grado de satisfacción con los servicios públicos a través de encuestas, sondeos, etc., el derecho a formular sugerencias estableciendo un plazo determinado de respuesta por parte de la administración y el reconocimiento público de aquellas que hayan posibilitado una mejora de los servicios, así como el derecho a participar en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas de la Administración autonómica, a través de los mecanismos facilitados por la misma y “a través de las audiencias, foros de consulta, paneles y demás instrumentos que se establezcan en la presente ley, en otras leyes sectoriales o en normas reglamentarias”,²⁹⁰.

En suma, y de acuerdo con Pérez Alberdi, en el año 2008:

A modo de conclusión, podemos afirmar que en todos los Estatutos de Autonomía que se han reformado en estos dos últimos años: valenciano, catalán, andaluz, balear, aragonés y castellanoleonés se reproduce acaso con mayor intensidad que en los que sustituyen una visión participativa de la sociedad, constándose con ello la tesis principal de nuestro estudio: la estrecha y creciente trabazón entre el desarrollo de las instituciones participativas y los fenómenos de descentralización política.²⁹¹

Destacable es, a posteriori, la aprobación de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura,²⁹² pues sigue el mismo camino emprendido por los Estatutos de Autonomía mencionados anteriormente y otorga un papel muy destacado a la participación. Así, el mismo Capítulo II referido a los derechos, deberes y principios rectores del Estatuto de Autonomía de Extremadura, establece:

Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución. Además, podrán ejercer frente a los poderes públicos regionales aquellos otros derechos contenidos en este Estatuto o en la

²⁸⁹ Publicado en BOCL n.º 55 de 22 de marzo de 2010 y BOE n.º 100 de 26 de abril de 2010.

²⁹⁰ Artículo 28 (Derecho de participación en las políticas públicas) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

²⁹¹ PÉREZ ALBERDI, M.R.; “Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente (especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”, *op. cit.*, p. 203.

²⁹² Publicada en BOE n.º 25, de 29/01/2011.

legislación, especialmente el de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes y el de petición.²⁹³

Se destaca también la obligación de los poderes públicos de promover dicha participación en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura.

A partir de sus reformas estatutarias y, sin necesidad de desarrollo de una legislación específica sobre participación, son destacables los esfuerzos de algunas autonomías a partir de este momento. Es el caso de Cataluña con el Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana (PIPC) 2008-2010, que fue aprobado por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña el 13 de enero del 2009 y que continuaba una primera fase ya iniciada en el año 2004, También es el caso de la Estrategia Aragón Participa, que surge tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón del año 2007.

El Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana (PIPC) 2008-2010 de la Generalitat de Cataluña supuso la segunda fase de un ambicioso proyecto emprendido en 2004 y que comenzó con el fomento de la innovación y experimentación de acciones concretas de participación. Posteriormente, la segunda fase del plan contemplaba el fomento de la participación de forma transversal a la institución autonómica, pues se excluyeron del plan las administraciones locales. Se establecieron acciones concretas en distintos ámbitos de gestión, como el Catálogo de Paisaje de las Comarcas Centrales, la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2026, el Consejo de Seguridad de Cataluña y la Mesa de Ciudadanía e Inmigración. Desde la Dirección General de Participación Ciudadana se realizó el impulso y seguimiento de estas acciones participativas. El Plan estuvo vigente hasta diciembre de 2010.

Por su parte, la Estrategia Aragón Participa permanece vigente y ha evolucionado desde el año 2007 de lo programático a lo interactivo; ha pasado a ser actualmente un moderno portal que recoge tanto información sobre los espacios y los procesos de participación impulsados por el Gobierno de Aragón, como un servicio interactivo que permite a los ciudadanos participar en el diseño de la política autonómica y local. Desde el año 2007, esta estrategia ha dado cobertura a las acciones de participación que han permitido a los aragoneses participar en la elaboración de la Ley de Servicios Sociales del año 2009, el Plan Integral para la Convivencia Intercultural 2008-2011, el Decreto de

²⁹³ Artículo 6 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Derechos y Deberes de Alumnos y la Reforma del Reglamento de Vivienda Protegida, entre otros. A fecha enero de 2016, se encuentra en proceso de debate en el portal: la elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Jaca²⁹⁴.

En cuanto a la legislación autonómica específica sobre la materia, destaca la Comunidad Valenciana con la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana y su Decreto 76/2009 de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo y ejecución, del que se ha hablado anteriormente. A continuación, aparecerán la Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias; la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública y la Norma foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana de Guipúzcoa.

No obstante, y a pesar del evidente interés en este asunto, comienza a realizarse un tratamiento diferenciado entre los conceptos *buen gobierno*, *transparencia*, *acceso a la información* y el de *participación*. El caso de la Comunidad Valenciana es paradigmático, puesto que en el artículo 9 del texto²⁹⁵ hace referencia a ambas perspectivas; sin embargo, solo prevé una legislación específica de desarrollo para la primera, siendo que posteriormente es la valenciana la primera autonomía que regula por ley la participación ciudadana. La normativa autonómica sobre transparencia llegará solo de forma posterior, ya en el año 2015, tras la legislación básica aprobada en el año 2013 con la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. De esta forma, el artículo 9.1 establece, “sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas”²⁹⁶.

Así, han sido aprobadas en España leyes y proyectos autonómicos sobre participación, transparencia y buen gobierno. La primera de ellas fue la Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y de buenas prácticas de la Administración pública gallega. De forma posterior, fueron aprobadas la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y Buen Gobierno de Navarra y la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; además del Acuerdo de 28 de febrero de 2013 del Consejo de

²⁹⁴ El portal puede consultarse en: <http://aragonparticipa.aragon.es>.

²⁹⁵ 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.

²⁹⁶ *Ibid.*

Gobierno de Castilla La Mancha, por el que se aprueba el Modelo de la Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional.

Podría decirse que a partir de este momento existen dos bloques normativos, uno de ellos más centrado en la participación ciudadana y el segundo más orientado a la transparencia y al buen gobierno. Así lo describen Ruiz-Rico Ruiz y Castel Gayán:

Por un lado, la opción valenciana y canaria, que ordenan un modelo global de participación ciudadana al incorporar, junto a la regulación de los derechos e instrumentos de participación, otros elementos colaterales imprescindibles para el diseño de una auténtica estrategia –apoyo al tejido asociativo, formación, medidas de fomento económicas y honoríficas, etc. –. Por otro lado, las leyes extremeña y navarra, que limitan su contenido a la previsión de un régimen jurídico específico de derechos e instrumentos de participación, con alguna referencia genérica a planes de formación (Disposición Adicional Quinta de la Ley navarra y Disposición Adicional Cuarta de la Ley extremeña).²⁹⁷

Finalmente, la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, trata la participación como uno de los derechos a exigir en sus relaciones con la administración pública. En ella se desarrolla una previsión legal oportuna para establecer todo tipo de mecanismos: estrategias, planes y programas, audiencias, foros de consulta, paneles, etc. Sin embargo, establece de forma clara que el resultado de dichas acciones no adquiere carácter vinculante para la Administración autonómica.

3.2.2 El buen gobierno: de la normativa de participación a la transparencia y rendición de cuentas

La aprobación de la legislación básica sobre transparencia y buen gobierno del año 2013²⁹⁸ decantará la balanza a favor de esta última, con la regulación propia correspondiente que se desarrolla en cada autonomía. El despertado interés por regular la participación ciudadana deja paso a la necesaria regulación de la transparencia, el buen gobierno y el acceso de los ciudadanos a la información pública. El contexto sociopolítico condiciona este cambio de tendencia: la aparición de casos de corrupción política en las administraciones españolas define un nuevo escenario, en el que los políticos han de demostrar que no tienen nada que esconder. No obstante, según Cano,

²⁹⁷ RUIZ-RICO RUIZ, C. Y CASTEL GAYÁN, S.; *El derecho autonómico de participación ciudadana: Un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo*, op. cit., p. 20.

²⁹⁸ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE n.º 295, de 10 de diciembre de 2013.

Hace ya muchos años que en determinadas instituciones se han preocupado por publicar información relevante sobre las subvenciones recibidas por los grupos parlamentarios o los bienes e intereses de los diputados. En Andalucía, pionera en alguna de estas cuestiones, el Parlamento aprobó sendas Resoluciones de la Presidencia de la Cámara en un momento histórico en que la corrupción no era una de las principales preocupaciones ciudadanas: Tales fueron las Resoluciones, de 25 de mayo de 1993, por la que se crea el Registro de Intereses de los diputados; y la Resolución por la que se dispone la publicidad de las indemnizaciones de los diputados y de las subvenciones de los grupos parlamentarios²⁹⁹.

La ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece la obligación de dar publicidad activa y periódica a través de sedes electrónicas o páginas electrónicas sobre organización, planificación, evaluación, información económica, jurídica, presupuestaria y estadística; a todas las Administraciones Públicas y entidades instrumentales, entidades gestoras de la Seguridad Social, Casa Real, Congreso y Senado, Consejo General del Poder Judicial, Banco de España, Defensor del Pueblo, Consejo de Estado, etc. Establece, por otro lado, los principios que deben regir la actuación de los altos cargos, así como la clarificación y ampliación del derecho del ciudadano a la información pública. Dispone, también, la obligación de la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como organismo encargado de la supervisión de las acciones de transparencia y el cumplimiento de la Ley.

En lo relativo a la Administración General del Estado, esta obligación es debidamente cumplida por parte del Ministerio de la Presidencia, que tiene bajo su responsabilidad el Portal de la Transparencia³⁰⁰. Se trata de una plataforma con acceso a la información prevista en la Ley junto con la información que los ciudadanos solicitan del gobierno central con mayor frecuencia en ejercicio del derecho de acceso a la información pública y a las resoluciones denegatorias del derecho de acceso. Las comunidades autónomas, entidades locales, sociedades estatales, fundaciones y órganos constitucionales deben publicar su información en sus respectivos portales y sedes electrónicas.

Según el último informe del Portal de la Transparencia de fecha julio de 2016, desde la salida del Portal de la Transparencia en fecha 10 de diciembre de 2014 y hasta el

²⁹⁹CANO BUESO, J.; “Representación política y desafección ciudadana”, en VV.AA. *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2014, pp. 57-58.

³⁰⁰ Puede visitarse en: www.transparencia.gob.es.

31 de julio de 2016, se han superado los cinco millones y medio de visitas. Destacan entre las páginas más vistas las que disponen de información económica y las que detallan las retribuciones anuales de los Altos Cargos. Se confirma, así, que el gasto público es lo que despierta mayor interés entre los ciudadanos.

Se han acumulado 5793 solicitudes de derecho de acceso (mayoritariamente presentadas electrónicamente) con un 95,40% de expedientes finalizados, un 4,38% en pendiente de tramitación (254 solicitudes) y 13 expedientes en silencio administrativo. Los Ministerios de Interior, Hacienda y Fomento son las unidades con mayores solicitudes de acceso.

En cuanto a la resolución del derecho de acceso, el 68,13% han sido concedidas, el 23,71% inadmitidas, el 2,93% denegadas y el 5,23% de las solicitudes han finalizado por desistimiento. Las causas que pueden dar lugar a la denegación del derecho de acceso son aquellas que puedan suponer un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, funciones administrativas de vigilancia, inspección o control, procesos judiciales en curso, secreto profesional y propiedad intelectual e intereses económicos y comerciales. Algunas cuestiones denegadas han sido, por ejemplo, la información sobre infraestructuras críticas o sobre fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, etc.

Finalmente, se dispone la creación del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno como un organismo público previsto en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y responsable de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

La normativa del estado establece en su disposición final novena la obligación de las comunidades autónomas y entidades locales de adaptarse a las obligaciones establecidas en dicha normativa en un plazo máximo de dos años, plazo que finalizó en diciembre de 2015³⁰¹. Así, en el caso valenciano, la normativa sobre participación queda derogada e integrada en la nueva Ley 2/2015, de 2 de abril de la Generalitat Valenciana,

³⁰¹La entrada en vigor del Título II de la Ley, sobre buen gobierno, tiene lugar al día siguiente de su publicación. Las disposiciones contenidas en el Título Preliminar, Título I (transparencia de la actividad pública) y Título III (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) entran en vigor al año de su publicación. Las comunidades autónomas han contado con un plazo de dos años para adaptarse a las obligaciones previstas en la Ley.

de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana³⁰², en el marco de los planes de simplificación y reducción de cargas administrativas (Plan SIRCA 1 y 2)³⁰³. La legislación canaria sobre participación ciudadana permanece vigente pese a la aprobación posterior de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública. El resto de autonomías comienza a adaptarse a la normativa del estado en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con legislación propia, apertura de los portales de transparencia y protocolos y formación dirigida a los funcionarios. No obstante, en esta normativa específica sobre transparencia, se establece mención específica a la participación en la mayoría de los casos, dentro del concepto de *Gobierno Abierto*.

De esta forma, el progreso de la normativa autonómica en materia de participación ciudadana y transparencia queda condicionado de forma clara por la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Podría decirse que a partir del año 2013, las comunidades autónomas centran su esfuerzo en estas materias reguladas por normativa básica del Estado; la juridificación de la participación ciudadana queda incorporada, así, a la regulación a cerca del *Gobierno Abierto*.

³⁰² La Disposición Derogatoria establece la derogación de la Ley 11/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de Comunidades de Valencianos en el Exterior; la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; la Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Ciudadanía Corporativa, y el Decreto 206/2007, de 19 de octubre, del Consell, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana.

³⁰³ Los planes SIRCA 1 y 2 derivan del compromiso del Gobierno de la Generalitat Valenciana de simplificación y mejora de la calidad normativa. Se trata de la estrategia nacional impulsada en el marco de Comisión interministerial para la Reforma de las Administraciones Públicas, creada en octubre del año 2012 y conocida abreviadamente por el acrónimo CORA cuyo origen aparece previsto en el Programa Nacional de Reformas 2013 del Reino de España.

Tabla 12 Normativa autonómica sobre participación ciudadana

Participación Ciudadana	Año
Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (Derogada por Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación de la Comunidad Valenciana)	2008
Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias	2010
*Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana de Guipúzcoa	2010

Fuente: Elaboración propia, enero 2016.

Tabla 13 Normativa sobre transparencia, acceso a la información pública, transparencia y buen gobierno autonómica y nacional

Normativa sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno	Año
Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega	2006
Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública	2010
Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y el Buen Gobierno de las Illes Balears	2011
Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y Buen Gobierno de Navarra	2012
Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura	2013
Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Gobierno de España	2013
Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	2014
Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja	2014
Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de Murcia	2014
Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias	2014
Ley Catalana n.º 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña	2014
Ley 3/ 2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de Castilla y León	2015
Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón	2015

Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana en la Comunidad Valenciana	2015
---	------

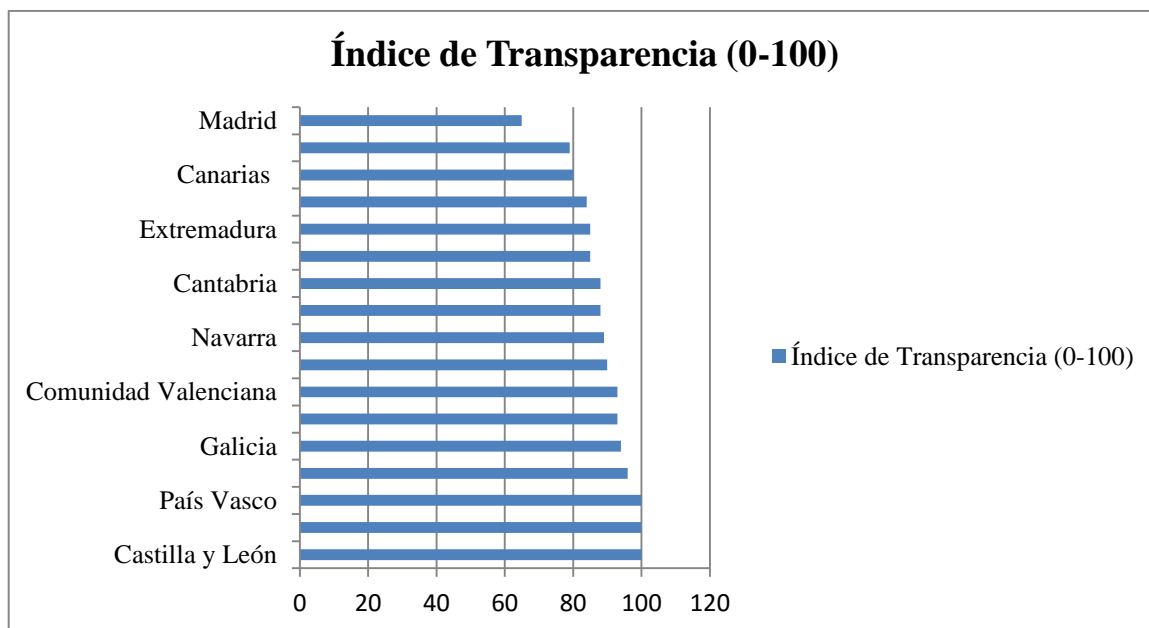
Fuente: Elaboración propia, enero 2016

Se observa como algunas autonomías, como el caso de Madrid y Cantabria no tienen normativa propia en materia de transparencia, aunque ambas disponen de portal de transparencia y cumplen la normativa básica del Estado del año 2013. Otras disponen de normas de rango inferior, como Castilla La Mancha, que aprobó el Acuerdo de 28 de febrero de 2013 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Modelo de Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional; asimismo, se encuentra elaborando el anteproyecto de ley. Asturias tiene aprobado su proyecto de ley por el Gobierno del Principado en el año 2014. Finalmente, Canarias dispone de dos leyes distintas que regulan la participación de un lado, y la transparencia y buen gobierno, de otro. Por su parte, en la Comunidad Valenciana, la Ley de Participación del año 2008 fue derogada y lo relativo a esta materia se integró en la Ley del año 2015 sobre Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, como hemos dicho anteriormente.

De nuevo, un caso particular es el del País Vasco, que actualmente solo tiene aprobado un Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del año 2015. No obstante, es una de las autonomías con mayor desarrollo de la participación y del Gobierno Abierto en sus instituciones. De hecho, actualmente, es una de las autonomías con mejor puntuación en cuanto a transparencia según la organización Transparencia Internacional. En muchas ocasiones, la transparencia, al igual que la participación, depende en gran medida de las nuevas formas de gestión que los gobernantes transmiten en la administración. Tales gobernantes la entienden como necesaria para recuperar la confianza del ciudadano, no solo como la aplicación de una normativa concreta.

Así se detalla en los últimos rankings publicados sobre el nivel de transparencia de las distintas comunidades autónomas. El estudio realizado por la organización Transparencia Internacional y Kreab, publicado en diciembre de 2015 destaca de forma exitosa los casos de Castilla y León y del País Vasco; por el contrario, Madrid y Canarias, se ubican entre las peor situadas.

Tabla 14 Índice transparencia de CCAA



Fuente: *Transparencia Internacional y Kreab*. Publicado en *Expansión* el 12 de diciembre de 2015.

3.3 El Gobierno Abierto

El modelo de *Gobierno Abierto* aparece en el espacio político británico a finales de los años 70 y consiste en la incorporación de los principios de transparencia, participación y colaboración ciudadana a la gestión pública. Para alcanzar estos principios en la gestión, se hace uso de las nuevas herramientas tecnológicas de gestión.

Inicialmente, la doctrina del Gobierno Abierto se focalizó básicamente en la transparencia centrandlo el debate en el acceso del ciudadano a la información sobre documentos y actividades de gobierno, la libertad de información y otros temas considerados especialmente relevantes para fomentar una democracia participativa y fortalecida³⁰⁴. Su evolución natural ha convertido el Gobierno Abierto en una fórmula de gestión abierta a la rendición de cuentas al ciudadano (*accountability*), que persigue fomentar que este colabore en la gestión de los asuntos públicos desde la transparencia

³⁰⁴ Desde la aprobación de la Ley de Libertad de Información de 1966 de EEUU, se han establecido marcos legislativos similares en numerosos países. En España es importante destacar la aprobación de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público; así como el Proyecto Aporta, nacido en el año 2009 y que persigue incentivar la cultura de la apertura de datos públicos entre las administraciones y la reutilización de dicha información. El 29 de diciembre de 2009, se inicia el proyecto de apertura de los datos públicos, en cumplimiento con la Ley 37/2007 (que transpone la Directiva 2003/98/CE) de reutilización de la información del sector público.

hasta el acceso a los datos, documentos e iniciativas. Un Gobierno Abierto es, como describen Calderón y Lorenzo³⁰⁵, aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración entre los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

En los últimos años, no han sido pocas las administraciones europeas que han apostado por un cambio de valores en la gestión pública hacia la transparencia, la eficiencia, la eficacia, la corresponsabilidad y la participación ciudadana. De esta forma, han surgido diversas iniciativas que avanzaban este cambio, orientado necesariamente hacia una mejora de la gobernanza en un contexto de desconfianza y descrédito de las instituciones, que ha provocado la desafección del ciudadano hacia lo público. Sin duda, se trata de una tendencia natural de las administraciones hacia una nueva forma de gobernanza, no obstante, en nuestro país, se ha visto impulsada por un contexto de crisis económica, por el estallido de la corrupción y por la pérdida de confianza de los ciudadanos en los actores políticos.

Reforzar la confianza del ciudadano con la Administración y con la clase política constituye uno de los principales retos de la democracia española en los próximos años, puesto que la crisis económica, junto con la situación política y social ha mermado la relación entre administrador y administrado, cambiando el rol del político, que ha pasado de ser la solución a ser el problema.

A nuestro entender, las iniciativas planteadas para reforzar la colaboración entre ciudadano y político en la gestión de los intereses públicos, desde la transparencia y la colaboración, como la propuesta por el Gobierno Abierto, son más que nunca necesarias para avanzar en un contexto exigente que requiere del esfuerzo de todos. La percepción de la corrupción y el fraude, especialmente en la gestión de los recursos públicos, solo puede combatirse con medidas concretas y eficientes de transparencia. Una vez recuperada la confianza, debe consolidarse con mayores y mejores mecanismos de participación. No se aprecia ni se defiende aquello que se desconoce. Sin embargo, el *Gobierno Abierto* debe ir mucho más allá de la transparencia en la información pública, la reutilización de esta información y la oferta de servicios de la administración autonómica.

³⁰⁵ CALDERÓN C. y SEBASTIAN L.; *Open Government: Gobierno abierto, op. cit.*

De lo contrario, no existirá un verdadero diálogo, y el concepto de Gobierno Abierto se limitará a un sistema eficiente de rendición de cuentas.

3.3.1 El Gobierno Abierto en España

La entrada de España como parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership -OGP-)³⁰⁶ en abril de 2011 fue determinante en la incorporación de los objetivos de transparencia, rendición de cuentas y uso de la tecnología como impulsora de la innovación en el ámbito de la gestión pública. Uno de los ejes en los que se asienta el concepto de Gobierno Abierto es el fomento de la participación ciudadana; no obstante, los primeros pasos del gobierno abierto en nuestro país se han dirigido generalmente hacia el resto de los ejes fijados, como veremos a continuación.

Desde el año 2011 se han realizado dos planes bianuales de actuaciones que incorporan desde el diseño de un Plan de Acción de Gobierno Abierto hasta la puesta en ejecución y evaluación continua de resultados. Durante la ejecución de los compromisos, la OGP realiza evaluaciones independientes (*Independent Reporting Mechanism, IRM*) del avance y grado de cumplimiento de los objetivos del Plan. En estos momentos corresponde al gobierno de España la elaboración del tercer plan bianual (2016-2018).

El primer Plan de Acción de Gobierno Abierto fijó trece compromisos entre los que se encontraba la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como otras novedades normativas vinculadas con la información en materia de justicia, la normativa básica de subvenciones, normativa de apoyo a los emprendedores, la estabilidad y sostenibilidad financiera y presupuestaria, la simplificación normativa y de procedimientos, así como la reducción de cargas administrativas y la publicación de estadísticas. En lo relativo a la participación solo se desarrolló un proyecto de redes sociales y participación ciudadana relacionado con el Ministerio del Interior y vinculado a seguridad ciudadana.

El segundo Plan de Acción de Gobierno abierto fijó diez objetivos entre los que se encontraba la puesta en marcha del Portal de Transparencia, iniciativa vinculada al Open

³⁰⁶ La Alianza para el Gobierno Abierto fue lanzada en 2011. Provee una plataforma internacional para comprometerse a reformas en los países y para que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde su fundación, la OGP ha pasado de 8 países participantes hasta contar con los 69 países actualmente. En todos esos países, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto. Puede consultarse en <http://www.opengovpartnership.org/es/>.

Data, la creación del Portal de la Administración de Justicia, el refuerzo del control y de la transparencia de las subvenciones pública, así como tres proyectos vinculados con la participación: la impartición de Cursos Masivos En-línea y Abiertos (MOOC) para docentes, la creación del Consejo Español de Drogodependencia para incrementar la participación de las organizaciones sociales en relación a la definición de las políticas estatales sobre drogas y otras adicciones, y un proyecto de mejora de la participación de los agentes del sector en la definición de los objetivos de los planes nacionales de salvamento marítimo.

En términos generales, podemos establecer cuatro bloques de medidas encaminadas a implantar una gestión correspondiente a un Gobierno Abierto. En primer lugar, aquellas dirigidas a reforzar la transparencia y basadas en la aprobación de legislación sobre libertad de información y el refuerzo de herramientas de acceso a la información pública, como los portales de transparencia o la publicación de informes (rendición de cuentas). En segundo lugar, las dirigidas a la rendición de cuentas, la fijación de objetivos y la publicación del grado del cumplimiento de los mismos. En tercer lugar, aquellas dirigidas a mejorar la comunicación entre administración y administrado a través de la tecnología y acciones que refuercen el intercambio de quejas, sugerencias y reclamaciones, etc. Destacan también en este bloque las decisiones dirigidas a mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, como la simplificación de trámites administrativos, la administración electrónica, la aprobación de cartas de servicio y planes de calidad y la modernización. El cuarto bloque, y el que es, desde mi punto de vista, nuclear, se dirige, por un lado, a incrementar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, por otro, a llevar a cabo la cogestión de asuntos e intereses comunes, algo que, sin duda, llega de la mano de la corresponsabilidad y debe ir precedido por la transparencia y la participación.

Es este último bloque en el que, a mi modo de ver, la Administración General del Estado está más retrasada, por lo que sería interesante que se profundizara en este aspecto en el Tercer Plan de Gobierno Abierto. Las encuestas realizadas sobre esta cuestión indican dos aspectos: la predisposición de los ciudadanos a ser consultados y a participar, y la necesidad de esta estrategia para recuperar la confianza perdida en los últimos años, y que reflejan con evidencia los datos de los últimos estudios del CIS.

El Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España reflejó en su edición del año 2013³⁰⁷, los siguientes datos:

El 65,5% de la ciudadanía considera como buena o muy buena la calidad de los servicios públicos; sin embargo, el 63,2% manifiesta que NO confía en las administraciones públicas.

– El 42,2% realizan trámites electrónicamente con las administraciones públicas y el 65,2% consultan las páginas electrónicas públicas para informarse.

– Más del 70% % de los encuestados creen que la transparencia mejoraría la confianza en el Gobierno, así como la eficiencia de las Administraciones Públicas.

– El 81,4% de la ciudadanía reclama nuevos canales para incrementar la participación y apuesta por la convivencia entre canales digitales y canales tradicionales.

El 53,6% de los usuarios de Internet manifiestan interés en los asuntos políticos, frente al 34,8%, que no lo tienen.

–Finalmente, el 91,5% de los ciudadanos consideran necesaria la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Es importante destacar que el ciudadano muestra especial interés por saber cómo se gastan los presupuestos públicos, como se desprende de la encuesta:

De la misma forma, resulta de los grupos de discusión que la demanda va más allá de un dato, un presupuesto o un gasto con su correspondiente concepto, se extiende a la necesidad de una exposición argumental, en definitiva, a explicar y justificar la necesidad del gasto. Igualmente, esta información y los datos sobre los gastos y presupuestos deben de estar a disposición de todos los ciudadanos pero también de los propios gestores públicos para favorecer con ello tanto la gestión eficiente como la concienciación ciudadana. Esta última cuestión resultó de especial relevancia para el grupo de discusión de los jóvenes, quienes dieron gran importancia a la información sobre el coste y los gastos públicos también como forma de racionalizar el consumo de bienes y servicios por parte de los ciudadanos.³⁰⁸

Todos estos datos no hacen sino confirmar que el momento actual exige de un planteamiento abierto y renovador sobre la gestión de lo público. Solo así se recuperará la confianza de un ciudadano abierto y predispuesto a confiar y a colaborar siempre y

³⁰⁷ El Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España (edición 2013) puede ser consultado en la página electrónica del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (www.ontsi.red.es).

³⁰⁸ *Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España*, edición 2013, *op. cit.*

cuando la transparencia y la participación sean los pilares fundamentales sobre los que se asiente este nuevo paradigma de lo público.

El Gobierno Abierto se configura, así, desde la conexión necesaria entre la colaboración o coprestación de servicios públicos, basada en el desarrollo de acciones y retos conjuntos, desde la transparencia, que permite una información abierta y accesible sobre las instituciones públicas al ciudadano (cuestiones económicas y de gestión, actividades, etc.), y desde la participación desarrollada a través de consultas públicas, aportaciones ciudadanas y diseño compartido de estas políticas. Todo ello, desarrollado a través de redes sociales, espacios electrónicos, Open Data y otros medios no basados en las TIC:

De este análisis se desprende que la elevada confianza y satisfacción que en general genera el uso de las TIC e Internet tiene un efecto positivo sobre el uso y las demandas de servicios de transparencia y participación. Sin embargo, debemos destacar que esta exigencia traspasa los límites de lo estrictamente tecnológico y los ciudadanos consideran que debe satisfacerse más allá de estas herramientas, con el fin de no excluir a los colectivos menos habituados a su uso, los afectados por la llamada *brecha digital*.³⁰⁹

El mismo estudio anteriormente mencionado, nos revela cuáles son también las principales inquietudes o las informaciones que son consideradas como más relevantes en cada área pública por los ciudadanos. En primer lugar, y de forma imponente, a un 32,1 % de los ciudadanos les preocupa cómo se gasta el presupuesto, a un 23,7% cuáles son sus derechos y obligaciones, a un 11,2% las próximas iniciativas y proyectos de cada ámbito, a un 10,2% el gasto público sobre el presupuesto global, a un 9,4% la información sobre la calidad de los servicios, y a un 9,4% los servicios disponibles.

Podemos constatar a través de este estudio, recientemente publicado, que aquello por lo que el ciudadano manifiesta mayor interés es lo relativo a cómo se gasta el presupuesto público, lo que nos lleva a pensar en la predisposición de este ciudadano a participar activamente en su elaboración y a ser consultado. Este interés podría ser satisfecho a través del establecimiento de los Presupuestos Participativos, una iniciativa desarrollada anteriormente.

De la misma forma, el hecho de que solo un 9,4% de los ciudadanos manifiesten interés por la información sobre los servicios disponibles, indica que la tendencia a la

³⁰⁹ Ibid.

aprobación de las *Cartas de Servicios*³¹⁰ es una tendencia que despierta menor atención por parte de la ciudadanía, y debe considerarse como una posibilidad de mejora en el ámbito interno de la organización, más que como un instrumento de refuerzo de la participación del ciudadano.

Sin embargo, el estudio también revela la desconfianza del ciudadano y el profundo malestar con la clase política:

A pesar del gran interés mostrado por disponer de información completa sobre las actividades del Gobierno y las Administraciones Públicas que muestran los ciudadanos, se ha detectado una importante barrera que conviene tener en cuenta a la hora de diseñar y ofrecer servicios de Gobierno Abierto, que es la desconfianza que muestran los ciudadanos en los datos o en la información que los poderes públicos pueden facilitar. Esta desconfianza puede traducirse en un menor uso de servicios o proyectos que se pongan en marcha si los ciudadanos consideran que los organismos públicos no van a facilitar toda la información de manera objetiva y transparente.³¹¹

En España, existen iniciativas sobre reutilización de información pública (Proyecto APORTA³¹²) y una recientemente aprobada legislación sobre transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno³¹³). Como recoge el informe anual *La sociedad en red 2014*³¹⁴, publicado en septiembre del 2015, el año 2014 estuvo marcado por la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y la puesta en marcha del Portal de Transparencia, del que hemos hablado anteriormente.

En lo relativo a la oferta de servicios de administración electrónica, la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos³¹⁵, supuso un hito fundamental en la administración española. Se hizo un importante esfuerzo por digitalizar la prestación de los servicios públicos, que llevó a alcanzar ya en 2010 índices de digitalización y sofisticación de los servicios electrónicos muy elevados. El 2 de octubre de 2015, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de

³¹⁰ Las llamadas “Cartas de Servicios” son los documentos que constituyen los instrumentos a través de los que las administraciones públicas y otros organismos ofrecen información a los ciudadanos sobre los servicios que gestionan y sobre los que tienen competencias, así como sobre los derechos y los compromisos de calidad en su prestación.

³¹¹ *Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España*, edición 2013, *op. cit.*

³¹² *Proyecto Aporta*, en <http://datos.gob.es/datos/>.

³¹³ Publicada en BOE n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97922-97952.

³¹⁴ Informe anual “La sociedad en red 2014” (Edición 2015), publicado en septiembre de 2015 en www.ontsi.red.es.

³¹⁵ Publicado en BOE n.º 150, de 23 de junio de 2007, pp. 27150- 27166.

Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (estrategia TIC) para el periodo 2015-2020, con el objetivo puesto en dar un paso más allá de la mera digitalización de ciertos procesos administrativos para acometer una verdadera transformación integral de la Administración.

Según datos del OBSAE de diciembre de 2015³¹⁶, la disponibilidad de procedimientos y servicios en la Administración General del Estado que pueden iniciarse electrónicamente se ha mantenido en el 92%, con un ligero descenso en 2014 al 89%. En cuanto al porcentaje de tramitación de procedimientos que tienen disponible la opción electrónica, ya lo tienen el 99%. Se amplía, sin embargo la brecha en el grado de madurez de los servicios de eAdministración entre los diferentes niveles de la administración, particularmente en el de las comunidades autónomas, donde solo se dispone de datos hasta el 2013. Si en 2012 el 62% de los procedimientos y servicios de las CC.AA. estaban disponibles electrónicamente, en 2013 la cifra desciende al 54%³¹⁷. Así se refleja en el siguiente gráfico, que muestra la disponibilidad de servicios electrónicos para ciudadanos y empresas en la Administración General del Estado (AGE) en las Comunidades Autónomas (CCAA) y en las Entidades Locales (EELL).

Tabla 15 Servicios electrónicos en distintos niveles de la administración

Disponibilidad de Servicios Electrónicos. (% de procedimientos que pueden iniciarse Electrónicamente)	Ámbito	2014	2013	2012	2011	2010
En AGE (según n.º de procedimientos)	AGE	89%	92%	92%	92%	92%
En AGE (según volumen tramitación)	AGE	99%	99%	98%	98%	98%
En CCAA	CCAA	ND	54%	62%	52%	40%
En EELL	EELL	ND	ND	66%	76%	72%

Fuente: Observatorio de Administración Electrónica (OBSAE), Informes de diciembre 2014 y diciembre 2015. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica (DGMPIAE).

Siendo el punto de partida más generalizado (en todas las administraciones) los servicios de administración electrónica, conviene analizar el grado de satisfacción de los

³¹⁶ Informe anual “La sociedad en red 2015” (Edición 2016) publicado en: www.ontsi.red.es.

³¹⁷ Informe anual “La sociedad en red 2014” (edición 2015), publicado en septiembre de 2015 y “La sociedad en red 2015” (edición 2016), *op. cit.*

mismos y su incidencia sobre otras acciones que deban implantarse en este sentido. De esta forma, estudios realizados en otros países³¹⁸ concluyen que la satisfacción con los servicios de administración electrónica tiene un impacto positivo en la confianza en la administración y sus servicios, que los ciudadanos que los utilizan muestran, además, mayor confianza en la mejora de los servicios en el futuro y que, en definitiva, estos ciudadanos satisfechos con los servicios públicos electrónicos y de Gobierno Abierto son un 45% más favorables a colaborar y participar con el gobierno, y confían un 59% más en la administración con la que interactúan a través de las TIC. El *Estudio sobre Objetivos, Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en materia de Gobierno Abierto*,³¹⁹ publicado en 2013 por el ONTSI, refleja una realidad, que la noción de Gobierno Abierto ha ido evolucionando adaptándose a un contexto tecnológico en el que las TIC y las redes sociales se configuran como fundamentales para reforzar la colaboración entre el sector público y los ciudadanos, mejorando la eficacia y la eficiencia pero también los niveles de innovación: “Las TIC son las herramientas que permiten en la práctica mejorar la flexibilidad, la apertura y la colaboración de los gobiernos y que permiten mejorar los servicios públicos y maximizar el valor público”³²⁰.

En cuanto a los mecanismos de participación, la encuesta del Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España del año 2013, refleja que:

La mayoría de los ciudadanos encuestados consideran positiva la participación ciudadana en los asuntos públicos. Concretamente, el 77,7% considera que mejoraría la eficiencia de nuestras instituciones y el 70% considera que mejoraría la confianza en el gobierno. Los grupos de discusión identificaron además la participación como una importante fuente de legitimación y como una herramienta de implicación de los ciudadanos en la “cosa pública”. La transparencia y la participación generan, además, implicación del ciudadano en la vida política, como consecuencia lógica del interés y la credibilidad.³²¹

En la encuesta, la mayor parte de los encuestados han mostrado un enorme interés en participar en el diseño e implantación de las políticas públicas (el 80,9%), así como en votar en cuestiones relacionadas con la realización de proyectos públicos (84,5%), en

³¹⁸ Como es el caso, por ejemplo, del trabajo de KUNSTELJ, M., JUKIC, T. y VINTAR, M.; “How to fully exploit the results of e-government users surveys: the case of Slovenia”, en *International Review of Administrative Sciences*, 117-150, 2009.

³¹⁹ *Estudio de las Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en materia de Gobierno Abierto*, 2013. Publicado en <http://www.ontsi.red.es>

³²⁰ Informe Anual “La sociedad en red 2014” (edición 2015), publicado en septiembre de 2015. op. cit.

³²¹ *Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España*, edición 2013, op. cit.

revisar la información de avance sobre los mismos se interesa un 80,9% y en remitir preguntas sobre su desarrollo, un 78,4%. Sin embargo, lo relativo a la participación parece haberse quedado bloqueado en el ámbito estatal, siendo los barómetros publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) las únicas referencias a modos de encuestas, y las quejas ante el Defensor del Pueblo, una vía tradicional para hacer llegar la percepción de los ciudadanos sobre la gestión de los recursos públicos.

La cuestión parece algo más avanzada en el ámbito de las CCAA y EELL (tratado en Capítulo 2). Respecto a las Comunidades Autónomas, destaca casi en exclusiva el caso de País Vasco³²², ya que ha sido el primer gobierno autonómico en poner en marcha un portal de Gobierno Abierto (Irekia), siendo un caso evaluado de forma concreta en la edición del 2013 del Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España:

En relación con los servicios de Gobierno Abierto ya existentes, parece necesario realizar un ajuste entre la oferta y la demanda de servicios y estrategias de Gobierno Abierto, como parece deducirse del estudio del caso específico de uso de los servicios de Gobierno Abierto del Gobierno Vasco, así como un mayor esfuerzo de información y difusión de estas iniciativas³²³.

No obstante, son de nuevo los ayuntamientos, los que manifiestan un mejor punto de partida para trabajar en estas iniciativas, por ser la administración más cercana al ciudadano y por ser la más conectada a través de Internet por los ciudadanos, bien para informarse o para realizar trámites:

Respecto al tipo de administraciones Públicas más contactadas (...) son los ayuntamiento, contactados por el 58,2% de los que han contactado con alguna institución pública a través de la Red. A continuación los organismos o instituciones más contactados son los autonómicos (32,7%), el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (13,3%) y el Ministerio de Hacienda (13,3%).³²⁴

La puesta en marcha del proyecto de Gobierno abierto en Euskadi se produce a finales del año 2009, con dos iniciativas que comienzan a funcionar en el 2010: el portal IREKIA³²⁵ (que significa ‘abierto’) y el portal de datos públicos OPEN DATA

³²² No obstante, hay otras experiencias en la comunidad catalana y algunos gobiernos locales.

³²³ *Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España*, edición 2013, *op. cit.*

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ <http://www.irekia.euskadi.net>

EUSKADI³²⁶. En el 2011 el Parlamento Vasco pone en marcha, como ya se vio, el portal Adi!³²⁷, cuyo objetivo es fomentar la participación de la ciudadanía en proyectos legislativos.

En cuanto al portal IREKIA, cuenta con información sobre la actualidad del Gobierno Vasco, así como con dos espacios de participación y colaboración: uno, en el que los ciudadanos pueden aportar sus comentarios e inquietudes sobre las propuestas del Gobierno, anteproyectos de ley o iniciativas publicadas (Propuestas del Gobierno); y otro, en el que los ciudadanos pueden aportar sus propias propuestas sobre los asuntos que consideren oportunos (Propuestas Ciudadanas). Cabe destacar la utilización de las redes sociales para el debate de las iniciativas, así como para la difusión de la actividad del Gobierno Vasco.

En cuanto al OPEN DATA ESUKADI, se plantea con el objetivo de exponer los datos públicos de forma que puedan reutilizarse por parte de terceros. Los conjuntos de datos se ofrecen bajo licencias de propiedad abiertas, con el fin de permitir su distribución y reutilización de forma que puedan crearse servicios basados en ellos. De esta forma, los datos pueden utilizarse para crear servicios comerciales (iniciativa privada), servicios horizontales útiles para la ciudadanía (administraciones públicas), o bien, para fomentar iniciativas de análisis y evaluación de la gestión pública.

Desde su puesta en funcionamiento se han utilizado sus datos por parte de empresas u organismos para crear proyectos como: la aplicación para teléfono móvil que facilita la información del tiempo en Euskadi (Euskalmeteo), un calendario laboral de los municipios de Bizkaia creado por la Diputación de Bizkaia, un servicio del Diario Vasco en el que se informa del estado de las playas y del mar de la costa de Guipúzcoa, un mapa con eventos culturales en Euskadi (Kulturklik) o, incluso, un portal en el que se detallan los presupuestos del Gobierno Vasco y sus entes públicos de forma que el ciudadano puede ver cómo se invierten y reparten (<http://aurrekontuak.irekia.euskadi.net>), así como una publicación de una empresa sobre patrones de comportamiento e intención de voto, que se extrae con el cruce de datos estadísticos con los electorales.

La escasa participación en estos debates revela que, a pesar de lo interesante de esta iniciativa, estas herramientas de Gobierno Abierto todavía son poco conocidas y

³²⁶ <http://www.opendata.euskadi.net>

³²⁷ <http://www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/es/>

utilizadas. El Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España en su edición 2013, revela que:

Del total de los encuestados únicamente el 11,1% afirma conocer alguno de los portales vascos relacionados con el Gobierno Abierto comentados anteriormente (Irekoa, Adi! u Open Data Eskadi), por lo que el desconocimiento sobre estas iniciativas es muy elevado. El escaso tiempo que llevan en marcha estos portales de Gobierno Abierto pueden influir en este hecho. Únicamente el 1,3% de los encuestados ha entrado alguna vez en Irekia o en el portal Adi!, y sólo el 0,6% ha visitado el Open Data Euskadi.³²⁸

Por tanto, un elemento que debe tenerse en cuenta son las herramientas para dar a conocer las iniciativas del Gobierno Abierto, así como los mecanismos para favorecer la participación ciudadana en las mismas. El punto de partida es complejo, puesto que existe en este momento desconfianza por parte de los ciudadanos con respecto a toda información que deriva de la Administración Pública, así como respecto a la voluntad sincera de la misma, de incorporar las sugerencias y aportaciones que puedan realizarse. Implantar una estrategia fluida de comunicación, así como incorporar progresivamente a los ciudadanos en los debates de relevancia, pueden ayudar a desarrollar esta nueva forma de gobierno, que es, sin duda, la que los tiempos y los ciudadanos están demandando.

Como se ha expuesto anteriormente, un modelo de Gobierno Abierto debería comprender tres fases: transparencia e información, rendición de cuentas, modernización de la gestión administrativa e incremento de la participación. España ha avanzado en la transparencia y rendición de cuentas, en la modernización de la gestión administrativa y en la mejora de instrumentos de participación en el ámbito autonómico (tanto en la labor del ejecutivo como en la labor del legislativo) y local. No obstante, queda pendiente reforzar la participación en el ámbito estatal.

Es fundamental reforzar la transparencia y la información, profundizar en la dación de cuentas y en la difusión de estos contenidos, así como en una gestión eficiente de la administración, con un mejor acceso a los servicios de administración electrónica. La cuestión podría mejorar la confianza de los ciudadanos en la gestión de lo público; sin embargo, no resolvería de forma definitiva la necesaria gestión compartida o corresponsabilidad, que podría resultar en un eficiente antídoto, mucho más duradero, a la corrupción en la gestión de lo público y al distanciamiento entre la clase política y los

³²⁸ *Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España*, edición 2013, *op. cit.*

ciudadanos. Si España parece todavía lejana a instaurar una política participativa con un cambio de visión de los gestores públicos que fomente la transición de la administración vertical –que considera a los ciudadanos menores de edad- a una administración vertical - que aprecia las sugerencias y la participación de los ciudadanos–, todavía parece mucho más lejana una administración horizontal y corresponsable. Modelos o experiencias, existen.

3.3.2 Un modelo: la Big Society de David Cameron

La *Big Society* de ex primer ministro británico David Cameron bien puede ser la evolución natural del modelo del Gobierno Abierto, surgido en el espacio político británico a finales de los 70. Se trata, sin duda, de un caso singular que llamó poderosamente la atención en el *cosmos* político por la novedad de sus planteamientos.

Así, el martes 13 de abril del 2010 David Cameron presentó a la sociedad británica y al mundo un programa con una gran letra que se dirigía a la ciudadanía cansada y agotada de la clase política. Puede que el que se convertiría a las dos semanas en Primer Ministro, no fuera consciente del alcance y la repercusión de la idea³²⁹.

Cameron se había presentado a los comicios del 2010 con un programa que fue calificado como grandilocuente y visionario, así “arropado por música de U2 y Keane y rostros de jovencitos de diversas minorías étnicas, David Cameron presentó (...) un programa de impronta grandilocuente y visionaria, dirigido a captar la atención de los ciudadanos que no terminan de decidirse a votar por él”³³⁰. Aparte de todos estos efectos propios del de la mercadotecnia política, en el proyecto encontramos, de plano y de forma directa, planteado el problema al que se dedica todo este trabajo, la relación entre el Estado, sociedad y el papel que juega el ciudadano. El proyecto de Cameron, o lo que en su momento pretendía transmitir, lo muestra de forma precisa y abierta, lo cual consideramos que constituye la virtud de este modelo, al menos teóricamente. Así, en el momento de presentación de la *Big Society*, Cameron se dirigió a los ciudadanos con las siguientes palabras: “No queremos un país dominado por el Estado o por el individualismo, queremos un país dominado por la sociedad. No queremos sólo vuestros

³²⁹ Con esto no nos referimos a sus posteriores aplicaciones, que fueron muy costosas, no solo en el momento concreto de llevarlas a cabo o de las consecuencias electorales para el partido conservador.

³³⁰ SUÁREZ, E.; *op. cit.*

votos o vuestro respaldo, queremos, más bien, que participéis en gobernar el país. Cambiemos el futuro. Hagámoslo juntos”³³¹.

Como ya defendimos en el capítulo primero de este trabajo, no basta con el republicanismo clásico que deposita su confianza en el Estado. Por otro lado, sorprendiendo a propios y a extraños, tampoco Cameron aboga por el individualismo, una de las marcas definitorias del liberalismo. Tampoco es suficiente. El exmandatario británico afirmó que el país debía estar dominado por la sociedad, y lo fundamentó a través del concepto de participación. La propuesta de Cameron coincide con las bases filosófico-políticas que vimos defendía Habermas para expresar las deficiencias del republicanismo y del liberalismo individualista parece adoptar, en cierto modo, las tesis de Walzer sobre la necesidad de contar con una sociedad civil comprometida como una de las vías hacia la regeneración política, social e institucional.

Lo que realmente interesa para la cuestión aquí tratada del proyecto de Cameron, es su fundamentación teórica, así como la reacción del destinatario de la *Big Society*, que no es otro que la sociedad. Este proyecto puede presentarse como un experimento, un *conejillo de indias* para atisbar la implicación real de la sociedad. Salir a la calle y manifestarse es muy fácil, no requiere de un gran esfuerzo. Pero ¿qué ocurre cuando desde la política se le ofrece a la sociedad que sea ella misma la que pilote todo el engranaje social? En España empiezan a oírse voces que reclaman un papel parecido a la *Big Society*, como es el caso de este artículo de Conde:

La experiencia ilustra el camino: la sociedad debe tomar las riendas de su propio destino (...). Es más simple: queremos que la sociedad sustituya las protestas por la acción coherente y coordinada en torno a propuestas serias y susceptibles de ser implementadas para mejorar nuestra convivencia, esperando, al tiempo, que los políticos no rompan el pacto de lealtad. Es, como digo, el inicio. Millones de personas, de un modo u otro, se encuentran detrás. Queremos recuperar al hombre como el eje de la política, pero al hombre-en-sociedad, estableciendo como referente un humanismo de sentido trascendente que reclama de nuevo situar en el plano superior la noción de Humanidad.³³²

Este planteamiento supone asumir la responsabilidad y, también, la experiencia, de determinados actores sociales en la gestión, mediación y resolución de problemas que hoy en día existen en la sociedad. Estos actores existen y ya están trabajando, pero representan

³³¹ *Ibid.*

³³² CONDE, M.; “I Congreso de la Sociedad Civil”, en *La Gaceta*, martes 20 de septiembre de 2011, p. 4.

una pequeña parte de esa sociedad disconforme con el trascurso de las cosas, que ha optado por no recurrir a la protesta e implicarse activamente en los problemas de otros: “deberíamos asumir que la esfera pública no se agota en el marco institucional y que las organizaciones y entidades sociales representan también los intereses generales”³³³.

La *Big Society* de Cameron tenía un título sugerente, y que se encuentra en la línea de que la ciudadanía y la sociedad sean las protagonistas del país, esto es, una invitación a ser parte del Gobierno del Reino Unido. Sin embargo, en la política de hoy, tanto o más importante que aquello que se dice, es *cómo* se dice y *dónde* se dice. El escenario donde se presentó fue en la central térmica de Battersea, que es hoy un monumento en ruinas. Cameron comparó el edificio, arruinado por fuera y por dentro, con la situación del país fracturado, y su gran proyecto se alzó como el motor responsable de regenerar la vida del país. Para ello, el exministro apostó por un cambio radical, asentado desde décadas: reemplazar el control del estado por los esfuerzos de la sociedad civil.

¿Qué medidas concretas se derivan de la *Big Society*? En principio, su objetivo es transferir poder del Gobierno central a grupos locales para la gestión de oficinas de correo, bibliotecas, servicios de transporte y proyectos de vivienda³³⁴. La pretensión no era otra que otorgar nuevos poderes a los ciudadanos, ya que, podrían, entre otras cosas, “elegir a sus comisarios de policía, organizarse para crear escuelas públicas para sus hijos, convocar un referéndum, determinar y participar en las subidas de impuestos de los ayuntamientos y despedir a la mitad de su mandato a los diputados que no hagan bien su trabajo”³³⁵.

Como se puede ver, la *Big Society* promulgó una participación activa de los ciudadanos en sus asuntos, los del día a día, que son los que realmente les afectan. A pesar del relativo o reducido éxito de su puesta en marcha, lo que queda claro es que el modelo apuntaba de forma clara hacia la corresponsabilidad defendida a lo largo de la tesis, apostando por la participación de los ciudadanos no solo en las grandes cuestiones de estado, también en su día a día. La virtualidad del modelo de Cameron radicaba en concebir que la auténtica y verdadera participación ciudadana también es posible en los pequeños asuntos que conciernen a las personas: “El cambio de verdad no viene sólo del Gobierno. Sucede cuando a la gente se la inspira y se la moviliza, cuando millones de

³³³ SUBIRATS, J. TRIBUNA EL PAIS, 5 agosto 2010.

³³⁴ JACOBS E. et al.; FINANCIAL TIMES en VOXEUROP, 16 febrero 2011.

<http://www.voxeurop.eu/es/content/article/505491-rebelion-silenciosa-contra-la-gran-sociedad>

³³⁵ SUÁREZ, E.; *op. cit.*

nosotros nos movemos para interpretar nuestro papel en nuestro futuro”³³⁶. Este puede ser un camino, una de las vías para luchar contra una de las enfermedades de nuestro tiempo: la desconfianza de la ciudadanía hacia los políticos y hacia la política. Y lo es porque sectores tan vulnerables como ancianos, jóvenes con problemas de salud mental o enfermos crónicos, pueden disponer de un presupuesto propio y poder comprar servicios a proveedores externos en lugar de tener que aceptar los que ofrecen tanto los ayuntamientos como autoridades locales. Otra cuestión bien diferente que cabe mencionar ha sido el buen funcionamiento y la aceptación por parte de la sociedad británica de todas estas iniciativas. No obstante y pese a la problemática surgida en su aplicación, lo destacable desde el punto de vista de esta investigación es el concepto mismo de la *Big Society*, que consideramos, sin duda, una iniciativa interesante que, aplicada en un contexto económico desfavorable, no consiguió alzar el vuelo.

Surgieron críticas y protestas ante este modelo. Por ejemplo, la principal salvedad fue que todo el proyecto se hacía para maquillar los recortes sociales y para gestionar el déficit galopante de las cuentas públicas británicas. Para algunos, se trataba de una forma de justificar la caída de la inversión pública y las políticas de ajustes presupuestarios establecidas por las administraciones en los recientes momentos de crisis económica. Se alegaba así, que este llamamiento al voluntariado y a la filantropía civil se realizaba para maquillar los recortes en políticas sociales y que se pretendía cubrir aquello que se había dejado de financiar a través de fondos públicos.

A Cameron lo identificaban con el legado de Thatcher, y todas sus políticas se reducían a adelgazar la estructura del Estado. Es más, se le atacó con el clásico argumento político de que recortando el gasto estatal se minarían las bases mismas de la sociedad civil. Ello chocaba frontalmente con la pretensión de que el voluntariado, las empresas sociales o las organizaciones caritativas intervinieran en sus diferentes ámbitos para ir sustituyendo al Estado y establecer un mayor control, por parte de la ciudadanía, de los servicios, bibliotecas, bosques o servicios públicos³³⁷. Los dos flancos más débiles de la *Big Society* fueron, por una parte, el enfrentamiento con los estudiantes que tuvo lugar a finales de 2010 por la posible triplicación de las cuotas universitarias y, por otra parte, los efectos vividos en los ayuntamientos tras los recortes y cierres de servicios de los que dependía mucha gente. Otra crítica al modelo de Cameron fue la situación en la que el

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ JACOBS E. et al.; FINANCIAL TIMES en VOXEUROP, *op. cit.*

modelo dejaba a las amas de casa. Salvo en los países nórdicos, este fundamental y necesario sector de la población se ha visto relegado a la privacidad y a la no remuneración de su actividad. Otra de las críticas realizadas al modelo de Cameron, por su peso social, fue la vertida por el líder de la Iglesia anglicana, el arzobispo de Canterbury, Rowan Williams. Para el arzobispo, este modelo implicaba reformas del tal calado y profundidad que deberían ser debatidas y votadas por los electores en las urnas. Cercano al laborismo inglés, Williams, llegó a acusar a Cameron y a todas sus medidas como creadoras y generadoras de enfado y ansiedad. La opinión de Williams tuvo un peso importante, en tanto que el arzobispo pertenecía a la Cámara de los Lores, y desde su escaño podía votar en contra de las medidas y reformas que fuera ofreciendo el gobierno británico. Una de las afirmaciones más influyentes del arzobispo sobre la *Big Society*, que cada día se iba instalando con más fuerza en todos los sectores económicos y sociales del país, fue: “No es más que un eslogan vacío, una forma de encubrir los recortes del gasto público”³³⁸.

La cuestión en este punto sería determinar si, para la *Big Society* de Cameron, la delicada realidad económica era pretexto o contexto. En este punto, cabe recordar que una de las pretensiones que se apuntaban como prioritarias era la de resolver determinadas problemáticas sociales sin necesidad de recurrir al costoso procedimiento burocrático. Veamos un ejemplo: los compromisos que asumió Cameron para dar ayuda concreta a algunas comunidades de Liverpool, Cumbria o Sutton, sin mediar burocracias parlamentarias, territoriales o sectoriales; eliminar la burocracia, adelgazar la administración, colaborar con instituciones sociales, agilizar los procesos, reforzar la colaboración público-privada y, en definitiva, llegar antes al problema del ciudadano, son medidas que pueden venir motivadas por la crisis económica; sin embargo, lo que se busca con ellas no es, sino optimizar y priorizar los recursos públicos (mermados en consideración) y dirigirlos a aquello más urgente.

³³⁸ www.elmundo.es/elmundo/2011/06/09internacional. Es importante ver la acogida y la aceptación que el anglicanismo inglés ha dispensado a los indignados, permitiendo que acampen en las explanadas de sus templos. Por ejemplo, el mismo arzobispo de Canterbury se acerca a las tesis de los acampados y alaba la *tasa Robin Hood*. Ésta es parecida a la reclamación que ha hecho el Vaticano de establecer un impuesto sobre las transacciones financieras globales. Este impuesto va calando en gobiernos europeos como el francés y el alemán. La Comisión también ha dado una opinión favorable. La cuestión se dirimirá en el seno del G-20, en el que la medida cuenta con la oposición frontal de Reino Unido y EE.UU. Véase *ABC*, jueves, 3 de noviembre de 2011, p. 32.

Es socorrido hablar de privatización o de maquillaje de los recortes sociales y, no es menos cierto, que este tipo de medidas supondrían un suicidio político en un momento de bonanza económica, en un contexto favorable en el que no existe una predisposición tan clara a la optimización de recursos. Sin embargo, dada la caída de ingresos de las administraciones públicas, parece razonable pensar que el estado se dirija a aquellos que están más próximos a las dificultades de los ciudadanos y reclame su ayuda, así como incentivar una mayor implicación del ciudadano en la toma de decisiones como medida óptima para tomar verdadera conciencia de lo costoso del aparato público y reforzar, al mismo tiempo, la participación activa de la sociedad en un proyecto de gobierno abierto al ciudadano en el que su opinión cuenta y en el que no solo se le hace partícipe de un proceso electoral. Así lo definía el propio Cameron en su primera declaración de Cameron en su primera declaración como primer ministro:

El cambio real no es lo que el Gobierno puede hacer por sí mismo, el cambio real es cuando todo el mundo empuja a la vez, trabaja en conjunto, donde todos ejercitamos nuestras responsabilidades hacia nosotros mismos, hacia nuestras familias, hacia nuestras comunidades y hacia los otros. Y quiero ayudar a intentar reconstruir una sociedad más responsable aquí, en el Reino Unido, una en la que no sólo preguntemos sobre nuestros derechos, sino sobre nuestras responsabilidades, una en la que no preguntemos qué se nos debe, sino qué más podemos dar. Y una guía para esa sociedad: que aquellos que pueden, deben, y que aquellos que no pueden, siempre tendrán nuestra ayuda. Quiero garantizar que mi Gobierno siempre cuidará de los mayores, de los frágiles y de los más pobres de este país. Debemos llevar con nosotros a todo el mundo a través de las difíciles decisiones que tenemos por delante. Sobre todo, será un Gobierno construido en algunos valores claros, valores de libertad, valores de justicia y valores de responsabilidad. Quiero que construyamos una economía que premie el trabajo. Quiero que construyamos una sociedad con familias más fuertes y comunidades más fuertes, y quiero un sistema político en el que la gente pueda confiar una vez más.³³⁹

Uno de los pilares sobre los que se asentaba esta “revolución” planteada por Cameron en la mentalidad del ciudadano era la educación británica, para la que el primer ministro elaboró una hoja de ruta clara en sintonía con el lema “Tu país te necesita”, y que pretendía reforzar el sentimiento de proyecto patriótico común que precisa de la

³³⁹ EFE Londres, LA RAZÓN, 14 de mayo de 2010, en http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_261072/4457-primer-discurso-de-david-cameron-como-primer-ministro-britanico

implicación de todos³⁴⁰. Las medidas en educación iban desde la posibilidad de que individuos o grupos pudieran crear centros educativos con fondos públicos³⁴¹ hasta la implantación de un programa voluntario para jóvenes de 16 años (National Citizen Service) dedicado al desarrollo de habilidades y actitudes necesarias para estar más comprometidos con sus comunidades y convertirse en ciudadanos activos, y que, como explicó el jefe de la oficina del Gobierno, Francis Maud, podría convertirse en obligatorio tras una primera experiencia. En definitiva, un cambio en la predisposición del ciudadano para el paso del “egoísmo imperante en la etapa laborista -como definió el premier- a un mundo en el que el individuo forma parte de la sociedad.”³⁴²

El planteamiento de Cameron trató de reforzar la formación de los ciudadanos en la creación de una comunidad fuerte, y se plantó como una iniciativa transversal que, si bien tenía un fuerte programa de acción en el campo educativo, tendía a favorecer cambios tanto en el sector público como en el privado, impulsando y favoreciendo el fomento del emprendedurismo, eliminando burocracia y cargas al sector empresarial.

En definitiva, estamos ante un modelo, con sus virtudes, deficiencias y críticas, que pretendió imprimir sobre la ciudadanía una mayor iniciativa por un menor intervencionismo estatal. Además, promovió el voluntariado, los valores familiares y la responsabilidad cívica, aspiró, en definitiva a superar la dicotomía que se ha dado a lo largo de la historia entre Estado y Mercado. Aquí radica, en definitiva, la verdadera cuestión, ¿somos capaces de crear modelos de ciudadanía que vayan más allá y no se reduzcan a la sumisión del Estado o del Mercado? La historia nos enseña que ambas instancias no pueden dejarse solas. El Estado no tiene las horas contadas en la época de la globalización como algunos han creído, pero tiene que transformarse y ser flexible a los cambios que se están produciendo. Su peso es todavía muy importante y no se puede despreciar. Muchos servicios necesarios para todos y cada uno de nosotros dependen de la figura estatal. Sin embargo, esto no le lleva a emplazar su lugar en los diferentes procesos globales. Por su parte, los mercados han fallado en sus pretensiones de justicia. Ya no es

³⁴⁰ Este sentimiento recuerda al expresado en el famoso cartel del Tío Sam durante la Primera Guerra Mundial, en el que el personaje señalaba al espectador con las palabras “Te quiero a ti para el Ejército Estadounidense. Ve al puesto de reclutamiento más cercano”. Con este cartel se instó al reclutamiento de soldados en la Primera y Segunda Guerra Mundial, se apelaba a la necesidad de contribuir con la nación.

³⁴¹ En ese sentido, el Ministro de Educación, Michael Gove, anunció posteriormente la apertura de 16 nuevos centros para el próximo año dentro del programa de free schools. Las “free schools” son las llamadas escuelas libres creadas por padres y profesores.

³⁴² INTERECONOMÍA, 24 de julio de 2013, en <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/cameron-imita-lady-thatcher-proyecto-‘big-society’> 24 de julio de 2013.

un secreto que algo ha fallado. Si no fuera así, ¿qué lectura haríamos de las reuniones de urgencia que están llevando a cabo los mandatarios de los países que conforman la Eurozona? Las crisis sufridas en Grecia, Irlanda, Portugal, España, Lehman Brothers, Wall Street, etc. implican que algo no funciona. No estamos abogando por un intervencionismo, uno de los conceptos claves en cualquier debate político mundial, sino porque se establezcan unas normas que determinen las normas de juego y, así, saber a qué atenerse.

La participación de los ciudadanos en las grandes decisiones del estado ha protagonizado los retos que el político británico lanzó a sus conciudadanos, un ejemplo es la decisión sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea a través de un referéndum. Cameron planteó abiertamente que los éxitos alcanzados en los primeros acuerdos comunitarios para recordar que los objetivos de entonces eran absolutamente diferentes a aquellos que en la actualidad deberían guiar la Unión Europea, que, a su juicio, eran no ya la paz del viejo continente sino su prosperidad, la estabilidad, la libertad y la democracia. El Primer Ministro realizó un análisis de los principales problemas que deberían solucionarse: la crisis de la eurozona, la falta de crecimiento económico y el déficit democrático de las instituciones comunitarias. Asimismo, planteó lo que, a su juicio, deberían ser las medidas que deberían desarrollarse para conseguirlo: la mejora de la competitividad con nuevos acuerdos comerciales y regulación más ligera y transigente, la flexibilidad en la toma de decisiones de los miembros de la Eurozona y una mayor transparencia en la toma de decisiones con mayor peso de los parlamentos nacionales y el compromiso de no promover acuerdos comunitarios que puedan dañar intereses nacionales y, por último, la definición sobre las tareas que debe hacer la UE y aquellas que no debe realizar.

Tras ello, Cameron, propuso a los británicos el mencionado referéndum. Sin embargo, cuando se le preguntó más tarde acerca de esta cuestión, aclaró que su intención era propiciar a través de esta iniciativa una reforma de la UE, puesto que para los británicos la UE es un marco más práctico que emocional; y para ser útil a la sociedad británica debería redefinirse y orientarse hacia la mejora de la competitividad de los países miembros. Posteriormente, en una entrevista a Cameron en 2013, señaló:

Lo que me gustaría es conseguir una reforma de la Unión Europea. Ese es el sentido de mi discurso. La UE está madura para sufrir una reforma. Nos encontramos en una carrera planetaria en la que debemos competir con

países como China, India, Indonesia, Malasia. Es necesaria una Europa más abierta, más competitiva, más flexible. Ese es nuestro objetivo.³⁴³

El 20 de febrero de 2016, Cameron lanzó la precampaña y campaña sobre el referéndum en el que los británicos decidirían sobre salir o permanecer en la UE; una campaña que fue empañada por el asesinato de una diputada laborista favorable a la permanencia del Reino Unido en la UE. La consulta se realizó el 23 de junio de 2016, votaron cerca de 33 millones de personas de Inglaterra, Escocia, Gales, Irlanda del Norte y Gibraltar, y el resultado trasladó la realidad de un país dividido: el 48,1% votaron por la permanencia y el 51,9% por la salida. El choque generacional se evidenció en Reino Unido con los primeros datos sobre los resultados que apuntaban que los jóvenes de 18 a 24 votaron por quedarse en la Unión en un 75% y los electores entre 25 y 49 años hicieron lo propio en un 56%; sin embargo, entre los mayores del 65, este porcentaje se redujo apenas a un 39%. De forma inmediata, la libra se desplomó de forma histórica, y las bolsas europeas apuntaron caídas de más del 10%. Cameron anunció su voluntad de salir del gobierno tras los resultados.

Como se aprecia, Cameron utilizó los instrumentos de participación de Reino Unido, en este caso la convocatoria de un referéndum, para elevar una reflexión y participación en los asuntos públicos trascendentales. Sin duda, este fue un ejemplo de Gobierno Abierto, por sus muchas características que definen este modelo de gestión. No obstante, cabe también señalar que tanto el desarrollo de la *Big Society* como el resultado de este referéndum requiere algunas reflexiones: en un contexto de *democracia emocional*, marcado por una etapa especialmente compleja desde el punto de vista económico, social e institucional, el mensaje populista caló en los electores de forma clara; quizás faltan datos a los ciudadanos para una reflexión serena, y el voto pasional se apoderó de la calle.

Horas después después de la decisión sobre el *Brexit*³⁴⁴ muchos ciudadanos siguieron sin comprender el verdadero alcance de la circunstancia, lo que supuso, sin duda, un error de los políticos que no supieron hacer llegar el mensaje y darlo a conocer en su totalidad. Así lo reflejaba, tras conocerse el resultado, un medio español, haciéndose

³⁴³ EL PAIS.; lunes, 8 de abril de 2013.

³⁴⁴ Como es sabido, Brexit es la abreviatura del compuesto de las palabras inglesas, Britain ('Gran Bretaña') y exit ('salida'), que significa la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

eco de una información precedente de la cuenta oficial en Twitter de Google Trends³⁴⁵, y que, en este caso, informó sobre un importante pico de actividad para la pregunta "qué pasa si dejamos la Unión Europea" (en inglés, "what happens if we leave the EU") tras conocerse los resultados: "Las búsquedas de *qué pasa si dejamos la Unión Europea* se han incrementado un 250% tras conocerse el resultado del referéndum. La mayoría de los británicos quiere abandonar la Unión Europea, pero ¿son conscientes de las implicaciones?"³⁴⁶.

Desde nuestro punto de vista, fomentar una participación constructiva supone que los ciudadanos dispongan de toda la información para poder decidir. Al mismo tiempo, se hace necesario que la clase política sea capaz de comunicar suficientemente y de forma clara las medidas que se adoptan en todo momento. Lo que en este trabajo se está defendiendo, en este sentido, no es solo la participación sino también su indesligable vínculo con la corresponsabilidad.

La participación no puede ser vista como algo negativo, pero propiciarla sin la información oportuna es dejar en manos de las pasiones, las percepciones o el desconocimiento, cuestiones que requieren de una reflexión serena. Este es, sin duda, el drama: la mayoría de los ciudadanos desconocen las consecuencias y, ajenos a esta noticia histórica, continúan su día a día: los británicos divididos en lo más esencial: el futuro de su país; los no británicos, desconocedores de las devastadoras consecuencias del *Brexit* sobre las economías europeas. Sin duda, esto también iba con nosotros pero no nos sentimos corresponsables.

En suma, una nueva forma de comunicación político-ciudadano honesta, transparente y cómplice debería protagonizar la nueva política. No podemos formar parte de proyectos comunes sin hacer cómplices a los ciudadanos y no podemos fomentar una *participación ciega* que emita opiniones que supongan un desconocimiento real y completo de la ciudadanía. El Gobierno Abierto debe comenzar por ser comunicativo, transparente, didáctico y cómplice, solo así la participación será constructiva. En ese sentido, la *Big Society* de David Cameron y sus iniciativas participativas han supuesto, por un lado, un buen ejemplo de iniciativas renovadoras, pero quizás, en algunos casos, un mal ejemplo de su puesta en marcha. La elección de los tiempos o la capacidad de

³⁴⁵ Un servicio de la multinacional que muestra la evolución de las consultas que recibe el buscador por excelencia.

³⁴⁶ Publicado en el periódico digital *El Español*, en fecha 24 de junio de 2016. En el enlace: http://www.elespanol.com/ciencia/tecnologia/20160624/134986975_0.html

El tema de nuestro tiempo: política y ciudadanía

transmisión de las iniciativas a la ciudadanía se convierten en determinantes para que las mismas fructifiquen. Hablar de Gobierno Abierto sin hablar de corresponsabilidad es derribar muros de cemento y levantar barreras de cristal; en definitiva, insistir en la distancia y practicar un peligroso juego de azar.

CAPÍTULO 4. LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA: LA “NUEVA” POLÍTICA

4.1 Vieja y nueva política

El 23 de marzo de 1914, el filósofo y ensayista español José Ortega y Gasset pronunció en el Teatro de la Comedia de Madrid una conferencia bajo el título *Vieja y nueva política* en la que planteó la crisis del sistema político de la Restauración, la parálisis de los partidos conservador y liberal, y la necesidad de inspirar a toda una generación de jóvenes intelectuales para recuperar a la España vital frente a la España oficial. Resulta curioso observar el paralelismo existente, no solo entre la situación socio-política que describe Ortega en su relato y la actual, sino en la coincidencia de expresiones e ideas del filósofo en su discurso y de aquellos que hoy en día se sienten venidos a protagonizar la *nueva política* española.

Podría decirse que el documento de 1914 es absolutamente actual, al encontrarnos con textos como este:

Ahora se van a abrir unas Cortes (...) Pues bien, salvo Pablo Iglesias y algunos otros elementos, componen esas Cortes partidos que por sus títulos y por sus procedimientos podrían considerarse como continuación de cualquiera de las Cortes de 1875 acá. Y esos partidos tienen a su clientela en los altos puestos administrativos, gubernamentales, seudotécnicos, inundando los Consejos de Administración de todas las grandes compañías, usufructuando todo lo que en España hay de instrumento de Estado.³⁴⁷

En realidad, la cuestión sobre la *nueva y la vieja política* no es, en sí misma, un debate novedoso. No lo era en 1914 y no lo es en 2016. Hoy no se alude explícitamente a que esta dicotomía ha estado presente siempre en nuestra realidad política, pero si se decía en el contexto histórico de Ortega:

Al hablaros, frente a la vieja, de una nueva política, no aspiro, por consiguiente, a inventar ningún nuevo mundo (...) decía genialmente Fichte que el secreto de la política de Napoleón, y en general el secreto de toda

³⁴⁷ ORTEGA Y GASSET, J.; *Discursos Políticos, op. cit.*, p. 71.

política, consiste simplemente en esto: declarar lo *que es*, donde, por *lo que es*, entendía aquella realidad de subsuelo que viene a constituir en cada época, en cada instante, la opinión verdadera e íntima de una parte de la sociedad.³⁴⁸

De la misma forma, en este último lustro se ha empleado recurrentemente como argumento a favor de una nueva política el hecho de que el movimiento 15M de 2011 movilizó en España a una parte de la sociedad indignada con el funcionamiento de las instituciones y los partidos políticos, que identificó en los mismos la reivindicación de sus opiniones y percepciones. El cansancio de unas estructuras tradicionales que, en apariencia, no ofrecen soluciones se convierte por tanto en un escenario perfecto para desacreditarlas. Es en ese momento cuando se alzan voces tendentes a su sustitución, que no a su regeneración, lo que, de acuerdo con la postura mantenida en la presente investigación, supone un error y la deriva hacia postulados demagógicos y caminos inciertos, como señala Galindo et al.:

El radar del populismo ha ampliado su longitud de onda. A fin de reemplazar a los partidos se han prestado tanto el utopismo tecnológico, que confía en que gracias a las nuevas interfaces se podrá superar a los caducos políticos, hasta el liderazgo carismático, que se ofrece como voz cualificada de los que peor lo están pasando.³⁴⁹

La inestabilidad, la aparición de la corrupción y las dificultades económicas son el escenario idóneo para las crisis y los cambios; lo fueron en 1914, como se señalaba anteriormente, y lo son ahora. En este contexto surgen los defensores de la *nueva y vieja* política. Sin embargo, lo que se propone en este capítulo es que realmente lo novedoso no son los actores de la política, sino los medios con los que se ejerce y los cambios profundos que debemos asumir todos los que participamos en ella.

Ortega trata sobre la crisis en su documento de 1914, y lo hace con unas palabras impregnadas de actualidad y que ofrecen una visión clara sobre el motivo por el que las nuevas generaciones no se sienten *conectadas* con la política de la época y por qué los partidos han perdido legitimidad para parte de la población:

Habían [sic], hasta no hace mucho, los partidos políticos, los partidos parlamentarios, subsistido como inmersos en la fluencia general de la vida española; nunca había faltado por completo una actividad de ósmosis y endósmosis entre la España parlamentaria y la España no parlamentaria, entre los organismos siempre un poco artificiales de los partidos y el

³⁴⁸ *Ibid.*, pp. 65-66.

³⁴⁹ POLITIKON; *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, op. cit., p. 26

organismo espontáneo, difuso, envolvente de la nación. Merced a esto pudieron ir renovando, evolutivamente, de una manera normal y continua, sus elementos conforme los perdían. Cuando la muerte barría de un partido los miembros más antiguos, los huecos se llenaban automáticamente por hombres un poco más jóvenes, que, incorporando al tesoro ideal de principios del partido algo de esa su poca novedad, dotaban al programa, y lo que es más importante, a la fisonomía moral del grupo, de poderes atractivos sobre las nuevas generaciones. Pero desde hace algún tiempo esa función de pequeñas renovaciones continuas en el espíritu, en lo intelectual y moral de los partidos, ha venido a faltar, y privados de esa actividad -que es la mínima operación orgánica-, esa actividad de ósmosis y endósmosis con el ambiente, los partidos se han ido anquilosando, petrificando y, consecuentemente, han ido perdiendo toda intimidad con la nación.³⁵⁰

La reflexión de Ortega lleva necesariamente a abordar una cuestión vital e ineludible: la regeneración política y la mejora de la democracia interna de los partidos. Ya no se trata de cuestiones internas: han pasado a ser una exigencia más del ciudadano al que hay que demostrar actitud y aptitud para afrontar un nuevo escenario político. En ese sentido, y empleando terminología orteguiana, en historia, como en los partidos políticos, *vivir no es dejarse vivir*; y los partidos tradicionales deben abordar (antes pronto que tarde), una verdadera reflexión interna que sirva para animar a sus bases, y lanzar un mensaje a la sociedad de revolución y cambio. No hacerlo es dejarse morir, una tercera reflexión que también aparece en la Conferencia del Teatro de la Comedia de Ortega: “de suerte que no necesitan esos partidos viejos que vengan nuevos enemigos a romperles, sino que ellos mismos, abandonados a sí mismos, aun dentro de su vida convencional, no tienen los elementos necesarios para ir tirando.”³⁵¹

Como conclusión a todo lo anterior, Ortega sentenciaba:

Aquel apartamiento de la política de las nuevas generaciones, esa senilidad, esa desintegración fatal de los partidos vigentes, esa conducta de fantasmas que llevan los organismos de la España oficial frente a la nueva, debían recibir una sencilla denominación histórica; eso tiene un nombre, hay que ponérselo: es que asistimos al fin de la crisis de la Restauración.³⁵²

Ortega planteaba esta cuestión en 1914, en un momento en que la Constitución de 1876 tenía treinta y ocho años de vida. En este trabajo se plantea lo mismo hoy, a principios de siglo XXI, cuando la Constitución española actual (de 1978) lleva los mismos años vigente (en 2016, son también treinta y ocho años de vigencia). Las

³⁵⁰ *Ibid.*, pp 68-69.

³⁵¹ *Ibid.*, pp. 71-72.

³⁵² *Ibid.*, p. 78.

similitudes son evidentes, las diferencias también. El tiempo dará o quitará razón a quienes piensan que la historia es cíclica y que con un conocimiento completo de la misma podrían evitarse algunas batallas. Lo bien cierto es que las revoluciones en política no son algo nuevo, y lo importante es lo que queda de positivo de ellas. Como afirma el abogado, periodista y político valenciano Luis Lucia: “todas las revoluciones tienen un período: el de la destrucción. Todos quieren tener otro período: el de la reconstrucción. No hay en la historia una revolución que no haya servido para lo primero. Muy pocas existen que hayan conseguido lo segundo”³⁵³.

Se puede decir que en las primeras del siglo XXI, nos encontramos inmersos en una profunda *crisis de representatividad*, como muestra la fractura entre representantes y representados, motivada especialmente por una feroz crisis económica desde 2007 en adelante y acentuada por los casos de corrupción. Este aspecto presenta especial incidencia en el desarrollo de esta investigación, pues la corresponsabilidad exige en sus bases restablecer la confianza y llevar a cabo una comunicación cómplice entre ciudadanos y políticos. En este sentido, los cambios en las formas y en el discurso requieren nuestra atención, así como las nuevas tecnologías, que son, sin duda, un elemento novedoso en la comunicación política, al igual que lo es el discurso regeneracionista que se cuele, de fuera hacia dentro, por las ventanas de las estructuras que configuran cada proyecto político de este país. En palabras de Ortega: “esta nueva política tiene que tener conciencia de sí misma y comprender que no puede reducirse a unos cuantos ratos de frívola peroración ni a unos cuantos asuntos jurídicos, sino que la nueva política tiene que ser toda una actitud histórica”³⁵⁴.

No debemos eludir la reflexión sobre las personas que integran los partidos políticos. La corrupción ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas en la selección de aquellos escogidos para optar a un cargo de responsabilidad. La formación de los responsables públicos y su vocación participativa serán determinantes si buscamos perfiles que conecten con la ciudadanía. A los partidos tradicionales cabe incorporarles una problemática añadida: la huida del voto joven y la complicidad de estas generaciones con nuevas formaciones políticas. Todo ello, que resulta muy evidente en nuestro día a día, constituye un momento de cambio necesario en los partidos políticos. Algo que es, en cierto modo cíclico, por otro lado.

³⁵³ LUCIA LUCIA, L.; *En estas horas de transición*, Corts Valencianes, Valencia, 2013, p. 16.

³⁵⁴ ORTEGA Y GASSET, J.; *Discursos Políticos*, op. cit., p. 74.

En cuanto a las formas y medios de comunicación, no podemos olvidar que nos encontramos en el siglo de la tecnología, y que se incorporan al voto y a la vida política generaciones que han sido bautizadas como *nativos digitales* cuya vida social transcurre de forma amplia tras una pantalla de móvil o tableta. Efectivamente, de los llamados *Millennials*³⁵⁵ a los bautizados como *Generación Z*³⁵⁶, podemos encontrarnos, de menos a más, con generaciones completamente tecnológicas. Este capítulo abordará cuestiones como la comunicación y, en este sentido, el papel de las redes sociales y la tecnología en la participación política. Analizaremos si es suficiente y que ocurre con la brecha digital que se abre entre los *nativos digitales*, los llamados *inmigrantes digitales* y las generaciones que hacen un uso limitado de la tecnología.

Abordamos una realidad y un contexto innegable: una crisis de representatividad y una evidente necesidad de cambio en la política actual, en los medios y en las formas. Por nuestra parte, avanzar en estos aspectos es una cuestión de voluntad por mejorar la política; es, en definitiva, un interés por servir y mejorar la vida de las personas, lo que, en definitiva, es un fin que ennoblece. Así lo ha sido desde los inicios de la política cuando las palabras de Cicerón resonaban en los cimientos de los foros de Roma: “Ut cum dignitate potius cadamus quam cum ignominia serviamus”³⁵⁷ (‘mejor morir con honor que servir con ignominia’).

4.2 El problema de la vieja política: la crisis de representatividad

Tocqueville ennobleció en sus escritos la actividad política de forma exponencial considerándola como ese instrumento excelente de superación del hombre. El noble ejercicio de servicio público se consolida como una herramienta de crecimiento espiritual, pues como afirma el autor: “los sentimientos y las ideas no se renuevan, el corazón no se engrandece, ni el espíritu humano se desarrolla, sino por la acción recíproca de unos hombres sobre otros”³⁵⁸.

El pensador propone una vocación de servicio público basada en la preparación, la excelencia y la búsqueda permanente de la libertad del individuo. Un sujeto que aspira a

³⁵⁵ Los *Millennials* son los conocidos como la Generación del Milenio, nacidos desde comienzos de la década de 1970/1981 hasta 2000s.

³⁵⁶ Se emplea el término *Generación Z* para hacer referencia a los nacidos tras la Generación del Milenio.

³⁵⁷ ZWEIG, S.; *Momentos estelares de la humanidad. Catorce miniaturas históricas*, Acantilado, Barcelona, 2012. Trad. B. Vias Mahou, p. 28.

³⁵⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de; *La democracia en América 2*, op. cit., p. 142.

servir a sus conciudadanos a través de la participación en la política desde la predisposición al servicio, el respeto a las leyes, la formación y la asunción de las opiniones contrapuestas, es un sujeto que aspira a su crecimiento personal y espiritual, así como a la mejora de su sociedad y la calidad de vida de los que le rodean; un sujeto que tiene verdadera pasión por la libertad, que huye de la manipulación o de la tiranía política.

Así, reflexionó el mencionado pensador sobre ese líder que puede determinar el devenir de la historia:

Me he preguntado a menudo dónde está el origen de esa pasión por la libertad que en todos los tiempos ha inducido a los hombres a realizar las cosas más grandes llevadas a cabo por la humanidad, en qué sentimientos se enraíza y nutre (...) lo que ha ganado en todas las épocas el corazón de los hombres son sus mismos atractivos, su propio encanto, con independencia de sus beneficios (...) el que busca en la libertad otra cosa que no sea ella misma está hecho para servir.³⁵⁹

Este es un ideal compartido por todos los que nos dedicamos a la actividad política, y que bien podría suscribir cualquier líder actual en el gobierno. Sin embargo, la percepción real que los ciudadanos tienen sobre la clase política es bien distinta, y se asemeja más bien a una imagen contrapuesta a la anteriormente descrita. En palabras de Sahuquillo, lo que percibe el ciudadano es:

La profesionalización no vocacional de la política, la confusión de funciones y responsabilidades políticas y funcionariales, la reducción de las asociaciones políticas a empresas que aprovechan los puestos de la Administración para premiar a sus partidarios, el predominio de la política de poder sin fin alguno, la disecación del Parlamento por la disciplina dictada por maquinarias burocráticas de los partidos supeditadas al líder caudillista o la trivialización sentimental del discurso y del debate político.³⁶⁰

A lo largo de las distintas etapas de la historia política española se han vivido claros momentos de crisis de confianza; los ciudadanos no se han sentido, en ocasiones, representados por una clase política que para muchos no está a la altura de las expectativas y las circunstancias. Las estrecheces económicas y la aparición de la corrupción en la gestión de lo público configuran un escenario perfecto para este fenómeno, que no es nuevo y que ha protagonizado algunos de los capítulos más

³⁵⁹ TOCQUEVILLE, Alexis de; *El Antiguo Régimen y la Revolución, I, op. cit.*, p. 177 y ss.

³⁶⁰ SAHUQUILLO, J.; “El descubrimiento de la democracia: La modernización y el agotamiento de la imaginación”, en R.R. ARAMAYO (ed.), *Tocqueville y las revoluciones democráticas. Diálogos con clásicos europeos*, Plaza y Valdés, Madrid, 2011, p. 61.

interesantes de la historia parlamentaria de España. Sirva como ejemplo, la censura senatorial hacia Sartorius³⁶¹ a principios de la década de los cincuenta del siglo XX, por el asunto de los *camino de hierro*, un capítulo destacado de exigencia de responsabilidad política por parte de un Senado no sometido a voluntad regia o gubernamental frente a un caso de corrupción:

Supuso el más claro ejercicio del voto de censura por parte del Senado español durante todo este siglo (...) las concesiones de líneas de ferrocarril pasaron a convertirse, dada la corrupción que afectaba a las mismas, en el principal asunto de la vida política española. El proyecto para regular los ferrocarriles que el Ministerio Sartorius presentó ante el Congreso de los Diputados (...) ocasionó que los Grandes de España se rebelaran contra el que sería el último de los gobiernos moderados. La censura senatorial hacia Sartorius no consiguió su dimisión, pero terminó por desembocar en el pronunciamiento conocido como la Vicalvarada, previa al Bienio Progresista.³⁶²

Hoy, frente al momento histórico en el que se situaba Sartorius, la información circula por las redes a una velocidad inalcanzable y que existen nuevos actores interactuando en ellas capaces de movilizar en cuestión de horas. El ciudadano está, en definitiva, informado (en el mejor de los casos), o malinformado en muchas ocasiones (puesto que, como hemos dicho, se pierde la capacidad de contrastar una información antes de que sea pública); también está condicionado de forma inmediata por muchas voces que opinan en torno a un asunto.

Tampoco podemos decir que el deterioro de la imagen de los partidos políticos y sus dirigentes sea, en el caso de España, un fenómeno aislado; se han sucedido en todo el mundo manifestaciones sociales de crítica a una clase política desprestigiada. Como afirma Villoria:

No solo el 15M en España, es también *Occupy Wall Street*, son las manifestaciones de Brasil relacionadas con los fastos del Mundial, es la ocupación de la plaza de Taksim en Estambul, etc. En suma, las democracias actuales se enfrentan a múltiples respuestas críticas que conectan con la imagen deteriorada de los partidos políticos y sus dirigentes. Las nuevas tecnologías de información y comunicación y el desarrollo de la

³⁶¹ Luis José Sartorius y Tapia (1820-1871) fue un político español de origen polaco. Diputado en 1843, fue ministro de Gobernación (1847-1851) con Narváez. En 1853 formó Gobierno. Algunos escándalos vinculados con corrupción provocaron una votación contraria a su Gabinete en el Senado. Tras esta votación, Sartorius no dimitió sino que suspendió indefinidamente las sesiones del Senado. Posteriormente tuvo lugar el estallido de la revolución de 1854 y a su renuncia.

³⁶² MARCO MARCO, J.J.; *Confianza y censura. La responsabilidad política del Gobierno ante el Senado durante el siglo XIX*, Cuadernos del Senado, Serie Minor 3, Madrid, 2003, p. 210.

sociedad red dan poder a actores nuevos (como los movimientos sociales o los gestores de redes de agregación de datos y comunicación) que compiten con unos partidos envejecidos y demasiado ocupados por sus propias luchas de poder (...) se conoce mejor que nunca cómo y por qué alguien dirige un gobierno y sus métodos de llegar al poder. La consecuencia es que se hace más difícil creen en la legitimidad carismática y la racional-legal es insuficiente, pues quien manda debe aportar más resultados que la mera asunción de las reglas de selección y reemplazo: debe aportar soluciones a los problemas sociales y económicos en un mundo interconectado.³⁶³

España ha sufrido un contexto económico desfavorable cuyas consecuencias han recaído sobre las familias sin que se atisbara, durante un período demasiado largo, la salida del túnel. Los distintos gobiernos, tanto en la última etapa del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, como en gran parte de la primera legislatura popular de Mariano Rajoy, se han visto obligados a adoptar decisiones complejas y reducir el gasto público para contener el desbocado déficit de la administración en una caída de ingresos histórica. Las medidas aplicadas eran difíciles de explicar pero quizás se ha echado en falta un relato motivado y sencillo que hiciera más soportables los recortes. Por otro lado, los ciudadanos no se han sentido cómplices y durante mucho tiempo han echado en falta la capacidad de la clase política para abordar las urgencias sociales desde el consenso. Todo ello ha generado distancia y un problema de representación en nuestro país, que poco a poco va recuperándose, de la mano de una mejoría económica. Como destaca Urquizu:

El problema de representación no se ha resultado bien en los últimos años de crisis. Los partidos y los gobiernos han renunciado a la política porque han renunciado a explicar las cosas y porque no hacen copartícipes a la ciudadanía de las grandes decisiones. Por ello, la crisis política comenzó a coger cierta dimensión y se canalizó en un divorcio entre sus élites y la ciudadanía.³⁶⁴

No obstante, no se puede obviar el oportunismo de determinados movimientos de indignados, pues si bien constituyen una respuesta a una crisis económica e institucional, conforman al mismo tiempo un activismo de rechazo y confrontación, no de exigencia hacia mejores y más atentas políticas públicas:

³⁶³ VILLORIA, M.; “La regeneración democrática: diagnóstico y propuestas”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción*, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos ISBN: 978-84-16063-79-6, p. 13.

³⁶⁴ URQUIZU, I.; *La crisis de representación en España*, Catarata, Madrid, 2016, p. 41.

La primera característica que llama la atención es quizá la inconcreción de las propuestas y discursos emanados del 15-M. Pero, no nos engañemos, fue dicha inconcreción lo que permitió atraer a la movilización inicial a una masa de ciudadanos descontentos, que podían proyectar sobre el movimiento sus propias ideas y reivindicaciones (...) se dirigían contra toda la clase política de la democracia, incluida la oposición, así como contra los sindicatos y las instituciones en general, lo que dejaba poco espacio para construir coaliciones con grupos de poder dentro del Estado.³⁶⁵

Como afirma Politikon, no basta, pues, con dirigirse contra todo y contra todos, no basta con *indignarse*, hay que mejorar la política, incrementar la coparticipación, la complicidad, la eficiencia de las políticas públicas y apostar por una clase política honesta y adaptada a este nuevo escenario. Protestar contra todo no es una solución.

4.2.1 La crisis de confianza en datos

Como se indicaba en la introducción de esta tesis, los últimos resultados del Barómetro del CIS de los años 2012, 2013, 2014 y 2015 reflejan una realidad preocupante sobre la percepción de los ciudadanos al ser preguntados por la situación política de España. La evolución no puede haber sido más significativa, según Villoria, “los niveles de confianza política han caído a datos históricamente bajos; si se toman las series del CIS desde 1996, se han perdido más de 20 puntos desde entonces hasta ahora (del 50% al 30%) en los niveles de confianza política de los españoles/as”³⁶⁶.

La sensación de pérdida de representatividad por parte de los españoles, es frecuentemente explicada de forma sencilla, aunque dura. Se alude a una suma de factores: una notable pérdida de confianza en los políticos como gestores de los intereses comunes (como consecuencia de la corrupción y el fraude en la gestión de los fondos públicos, y la sensación de tolerancia hacia ello), la persistencia de los problemas económicos y el paro, la renuncia a explicar las cosas por parte de los políticos (los cuales no hacen copartícipes a la ciudadanía de las grandes decisiones), y la notable ausencia de capacidad de acuerdos (lo que se aprecia, por ejemplo, en la repetición de elecciones generales en 2106 por primera vez en la historia de España). Como destaca Urquizu:

³⁶⁵ POLITIKON; *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, op. cit., p. 203.

³⁶⁶ VILLORIA, M.; “La regeneración democrática: diagnóstico y propuestas”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción*, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, op. cit., p. 14.

Lo que hay detrás de este estallido social es una crisis de representación muy profunda. No solo los ciudadanos perciben que ya no son dueños de su destino y que no pueden alterar aquellas políticas que no les gustan, sino que además sienten que los partidos tradicionales han dejado de ser sensibles a sus demandas.³⁶⁷

Lo señalado anteriormente por Uzquizu coincide con el diagnóstico realizado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas en el documento *Esenciales* de noviembre de 2016 sobre la confianza en las instituciones públicas³⁶⁸:

El comportamiento diferencial del capital social en nuestro país está ligado a una combinación de los graves efectos adversos de la crisis con que los ciudadanos han constatado que los gobiernos no estaban en condiciones de cumplir parte de los compromisos adquiridos, en particular los relacionados con el nivel de la oferta de servicios relevantes del Estado de Bienestar. Al defraudar esas expectativas, la reputación de las instituciones públicas se ha resentido, especialmente cuando al mismo tiempo se han confirmado casos de mala gestión o corrupción. La evidencia muestra una relación negativa entre la confianza y el grado de corrupción percibido en los países. Donde los ciudadanos perciben menor corrupción (Dinamarca y Finlandia), los índices de confianza son mayores, al contrario de lo que sucede en España en los años recientes, que sobresale negativamente en este sentido.

Este sentir real de buena parte de la ciudadanía ha sido reflejado por las diversas encuestas del CIS. Como se señaló en la introducción de esta tesis, en marzo del 2004³⁶⁹, de acuerdo con el CIS, los tres principales problemas de los españoles eran ETA, el paro y la vivienda, respectivamente. La corrupción y la clase política ni siquiera se mencionaban como problema, y solo un 14% valoraba como mala la situación política. En marzo de 2008³⁷⁰ el CIS señalaba como los tres principales problemas el paro, la economía y ETA; también en este año una gran mayoría de la población ya consideraba preocupante la situación política, aunque dentro de unos límites moderados. Los datos del CIS se vuelven realmente reveladores en julio del 2011³⁷¹. Después del paro y los problemas de índole económica, los partidos y la clase política se convierten en el tercer problema para un 24% de los españoles. Además, este informe del CIS indica otro aspecto determinante. Hasta 2009, cuando se preguntaba por la situación política, se

³⁶⁷ URQUIZU, I.; *La crisis de representación en España*, Catarata, Madrid, 2016, p. 55.

³⁶⁸ IVIE.; “La confianza en las instituciones públicas perdida durante la crisis apenas se ha recuperado, pese a la mejora económica”, en *Esenciales*, noviembre de 2016.

³⁶⁹ Estudio del CIS n.º 2.558. Barómetro marzo 2004. Se puede consultar en http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=3774.

³⁷⁰ Estudio del CIS n.º 2.758. Barómetro marzo 2008. *op. cit.*

³⁷¹ Estudio del CIS n.º 2.909. Barómetro julio 2011. *op. cit.*

daban tres valoraciones, buena, regular y mala. En los informes de 2010, y especialmente en los de 2011, se suma una cuarta valoración, muy mala. El CIS de julio de 2011 en relación con la situación política indica el mayor problema que tenemos en España: la falta de confianza en nuestros líderes políticos. Como ya se mencionó anteriormente (§2) solo un 3% de los informantes la considera buena, un 24% regular, un 37% mala y un 30% muy mala. Asimismo, cuando se pregunta por la situación política dentro de un año, un 58% responde que estará igual, y un 34% que irá peor.

La percepción de los ciudadanos sobre la situación política de España ha de los últimos años ha ido evolucionando negativamente, como podemos comprobar acudiendo al análisis del barómetro del CIS, publicado en el mes de septiembre de los años 2012 a 2015:

Tabla 16 Barómetro CIS septiembre (2012-2015). Principales problemas de los españoles

Año	Situación Política mala o muy mala	Paro	Problemas índole económica	Corrupción y fraude	Política, políticos y partidos
2012	73,2%	79,1%	49,4%	8,5%	26,8%
2013	80,4%	77,3%	32,5%	37,1%	28,2%
2014	79,8%	75,3%	28,8%	42,7%	25,8%
2015	71,4%	78,6%	25,3%	39,5%	21,7%

Fuente: Elaboración propia. Barómetros CIS (n.º 2.954, septiembre 2012, n.º 2.997 septiembre 2013, n.º 3.038 septiembre 2014, n.º 3.109 septiembre 2015).

La evolución de los resultados del barómetro en los últimos diez años muestra que alrededor del 70%-80% de los encuestados considera la situación política de España como mala o muy mala con escasas perspectiva de mejora a medio-largo plazo. Destacan los años 2013 y 2014 como dos años especialmente complejos, circunstancia que viene motivada por la aparición de la corrupción y el fraude como segundo problema destacado por los españoles. En el año 2013, la percepción de los españoles es más desfavorable y la corrupción pasa a ser el segundo problema destacado. El paro ha permanecido como principal problema para los españoles, y los problemas de índole económica como segundo problema en 2012, que pasa a tercera posición en los años 2013, 2014, 2015, tras

el fraude y la corrupción. La política, los partidos y los políticos se han mantenido de forma constante como uno de los principales problemas señalados por los encuestados.

Los datos previos muestran, en conclusión, que la desafección de los ciudadanos con respecto a los políticos y a los partidos sufre un incremento considerable a partir del año 2008, con dos elementos esenciales: la crisis económica y la aparición de continuos casos de corrupción. La preocupación en torno a la corrupción se acrecienta a partir del año 2013 con el estallido mediático de algunos casos. Por otro lado, el paro constituye el elemento nuclear en esta crisis de confianza o representatividad, pues como describe Recuero en el año 2014:

La evolución de la percepción de la situación política parece ir pareja a la evolución de la tasa de paro. Así, conforme va aumentando la tasa de paro, la valoración de la situación política parece ir disminuyendo al mismo ritmo. En el año 2013 la tasa de paro alcanza su cifra más alta, concretamente un 26,1%. En ese mismo año la valoración de la situación política alcanza su nivel más bajo del periodo de estudio. En 2014, cuando la tasa de paro experimenta un ligero descenso, la situación política se considera un poco más positiva que en el año anterior. En lo que respecta a la evolución de la corrupción como el principal problema del país, aunque la situación política empieza a empeorar años antes de que la corrupción empiece a adquirir relevancia, a partir de 2011 ambas variables parecen evolucionar de una forma paralela. Lo mismo podría aplicarse a la percepción de la corrupción como uno de los tres principales problemas del país. De la misma manera, aunque en menor medida que en el caso de la situación política, el aumento del paro va acompañado de una mayor concepción de la corrupción como un problema relevante.³⁷²

La situación política en España comenzó a calificarse como regular en 2015, pero se volvió a deteriorar tras los resultados de las elecciones generales del 20 de diciembre de ese mismo año. Asimismo, la percepción sobre la situación económica mejora en 2016, pero el paro y la corrupción siguen siendo las principales preocupaciones de los españoles en ese mismo año.

El 8 de marzo de 2016, el CIS publica el Estudio n.º 3.128 de febrero de 2016³⁷³. En este estudio, el 76,7% de los españoles manifiestan que la situación política es mala o muy mala, persiste el paro como principal problema (78%) y destaca el incremento de la

³⁷² RECUERO LÓPEZ, F.; “La percepción de la corrupción en España y su incidencia en la desconfianza hacia las instituciones en tiempos de crisis” en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*. I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción. AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos ISBN: 978-84-16063-79-6. p. 431.

³⁷³ Estudio del CIS n.º 3.128. Barómetro febrero 2016. Se puede consultar en http://datos.cis.es/pdf/Es3128mar_A.pdf.

preocupación por la corrupción y el fraude (47,5%), lo que indica el aumento de la preocupación de los españoles y la necesidad urgente de abordar medidas que sean entendidas por la ciudadanía como eficientes para combatir la corrupción, mejorar la situación política de nuestro país y recuperar la confianza en sus dirigentes. El periódico *El País* destacaba sobre este último estudio en la fecha de su publicación:

El 47,5% de los españoles considera que el segundo mayor problema de España es la corrupción, solo superado por el paro, según el barómetro de febrero que el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) ha publicado este martes. La preocupación por la corrupción y el fraude crece ocho puntos con respecto a la encuesta de enero (del 39,2% al 47,5%), mientras que la del paro se mantiene estable. Incluso el 15,4% considera que la corrupción le afecta personalmente, más de cuatro puntos más que en la encuesta anterior.³⁷⁴

En el barómetro del CIS del mes de junio de 2016 (estudio n.º 3.142³⁷⁵), la preocupación sobre la corrupción y el fraude desciende ligeramente como uno de los principales problemas de los españoles (del 46,7% al 44,9%), mientras que la identificación del paro como principal problema para los españoles se mantiene estable (52%). En general, el paro y los problemas de índole económica son identificados como el principal problema de los españoles (59,8% de los encuestados); la corrupción, el fraude y la política y los políticos como el segundo problema (25,1%). En resumen, podría decirse que 3 de 4 españoles identifican las cuestiones económicas como el principal problema, y 1 de cada 4, la política y la corrupción.

No obstante, y motivada por la necesaria repetición de los comicios generales del año 2015, la percepción de los ciudadanos españoles se vio afectada en los últimos meses de 2016, dada la ausencia de los necesarios pactos o alianzas para conformar gobierno. En el estudio el n.º 3.138 de mayo de 2016³⁷⁶, el 82,3% de los encuestados afirma que la situación política general de España es mala o muy mala. Se constata, de esta forma, que el fracaso de las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 provocó una caída mayor en el nivel de confianza de los ciudadanos en la clase política, pues antes de las

³⁷⁴ *El País (Edición Digital)*, 8 de marzo de 2016. Puede consultarse en http://politica.elpais.com/politica/2016/03/08/actualidad/1457427632_719011.html

³⁷⁵ Estudio del CIS n.º 3.142. Barómetro junio 2016. Puede consultarse en http://datos.cis.es/pdf/Es3142mar_A.pdf

³⁷⁶ Estudio del CIS n.º 3.138. Barómetro mayo 2016. Puede consultarse en http://datos.cis.es/pdf/Es3138mar_A.pdf

elecciones, tenía esa percepción el 68,2% (14 puntos menos). Así lo refleja el siguiente gráfico:

Tabla 17 Percepción sobre la situación política general de España antes y después del 20d. calificada como mala o muy mala según barómetros CIS

Noviembre 2015	Diciembre 2015	Enero 2016	Febrero 2016	Marzo 2016	Abril 2016	Mayo 2016	Junio 2016
68,2 %	63,1%	84,4%	76,7%	79,9%	81,9%	82,3%	80,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del barómetro del CIS

Los datos de la Tabla 17 vienen a confirmar que la sensación provocada por la imposibilidad de llegar a acuerdos ha provocado una fuerte caída de la confianza, lo que refuerza la tesis sobre la pérdida de representatividad.

Otra conclusión de la situación de incertidumbre política que España ha vivido durante 2016 es que esta crisis de representatividad ha afectado especialmente a los partidos de tradición parlamentaria, especialmente al Partido Socialista Obrero Español, al Partido Popular, Izquierda Unida, etc. Estos partidos son los grandes afectados por estos años convulsos, como demuestran los resultados comparados de las elecciones del 2011 y las elecciones de 2015 y 2016. Efectivamente, el Partido Popular descendió de los 186 escaños de 2011 a los 123 del 2015. El Partido Socialista Obrero Español pasó de tener 110 escaños en 2011 a tener 90 en 2015. Los análisis postelectorales apuntaron a unos resultados históricos en los que se indica que España afrontó una nueva etapa política tras unos resultados electorales que derivaron en el Congreso más fragmentado de la historia de la democracia española en reparto de escaños. Así lo reflejó el periódico *El Español* en su análisis:

Los 213 escaños del Congreso que suman PP y PSOE suponen la cifra más baja del bipartidismo en España. 38 años después de las primeras elecciones democráticas, los dos principales partidos del Congreso quedan lejos de sumar 300 diputados, que ha sido el margen habitual de comicios anteriores. El bipartidismo obtuvo su valor más alto en 2008 cuando sumaron 326 escaños. En 2011, a pesar de la mayoría absoluta del PP, alcanzaron los 296 escaños.³⁷⁷

³⁷⁷ *El Español*, Análisis electoral del 20D, 21 diciembre 2015. Se puede consultar en <http://datos.elespanol.com/elecciones-generales/resultados/analisis/>

Izquierda Unida se desplomó de 2011 a 2015 en favor de PODEMOS, según un artículo publicado el 21 de diciembre de 2015 por el periódico *El País*:

El hijo no liquidó al padre, pero se quedó cerca. PODEMOS no se llevó ayer por delante del todo a Unidad Popular-Izquierda Unida, que seguirá en el Congreso aunque queda muy tocada, con solo dos escaños, ambos por Madrid. El resultado deja a la coalición sin grupo parlamentario, salvo que llegue a acuerdos con otras fuerzas y se lo permita la Mesa del Congreso con una interpretación flexible de la ley. La federación de izquierdas pierde casi la mitad de sus votos y nueve escaños.³⁷⁸

Las elecciones de 2016 suponen los peores pronósticos de la formación de izquierdas, como veremos posteriormente.

PODEMOS y CIUDADANOS surgieron con fuerza en un momento en el que la clase política vivía sus horas más bajas. Ambos se incorporaron al parlamento español tras las elecciones generales de 2015 con una representación importante: 69 escaños para Podemos y 40 para Ciudadanos. Como destaca el periódico *El Español* en su artículo de 21 de diciembre de 2015: “Los nuevos partidos nacionales, CIUDADANOS y PODEMOS, han conseguido escaños por primera vez en un golpe generacional e ideológico contra los dos partidos que se han repartido el poder en los últimos 33 años”³⁷⁹.

Las elecciones del 26 de junio de 2016 no han desdibujaron en exceso el panorama relatado anteriormente: el PP incrementó su resultado en 14 escaños, pasando de 123 a 137 (lo que confirma su necesidad de abordar pactos para conformar gobierno); el PSOE perdió 5 escaños, pasando de 90 a 85. PODEMOS Y CIUDADANOS se mantuvieron con fuerza (PODEMOS mejoró sus resultados en 2 escaños tras una coalición electoral con EU, que no alcanzó las expectativas generadas en la formación de Alberto Garzón; y CIUDADANOS perdió 8 escaños, pasando de 40 a 32). Los resultados reflejaron que los partidos que firmaron un acuerdo tras las elecciones del 20 de diciembre de 2015 sin poder obtener una mayoría adecuada para gobernar, PSOE y CIUDADANOS, son los que sufrieron un mayor desgaste, como se refleja en las elecciones del 26 junio de 2016.

No obstante estos últimos resultados, es innegable que PODEMOS y CIUDADANOS han accedido con fuerza a las instituciones en un tiempo relativamente

³⁷⁸ *El País (Edición Digital)*, 21 diciembre 2015. Se puede consultar en http://politica.elpais.com/politica/2015/12/20/actualidad/1450616416_484848.html

³⁷⁹ *EL ESPAÑOL*, 21 diciembre 2015, *op. cit.*

corto. Parece que a ninguno de estos nuevos partidos se les computa la falta de eficiencia y eficacia en la búsqueda de soluciones sociales y económicas, ya que no han tenido responsabilidades de gobierno previas y recogen el sentimiento de rechazo a las fuerzas políticas tradicionales. Se trata de un apoyo emocional, que está por ver si tenderá a consolidarse en un futuro. Así lo entiende Pablo Iglesias, líder de PODEMOS, cuando relata este contexto histórico como una verdadera oportunidad para su proyecto:

En nuestro país el fracaso incontestable de las políticas de austeridad ha contribuido de manera decisiva a desencadenar una crisis de régimen que ha abierto, no sabemos durante cuánto tiempo, una estructura de oportunidad política inédita. La frustración de expectativas de importantes sectores de las clases medias y asalariadas como consecuencia de las políticas de ajuste es uno de los elementos más decisivos a la hora de entender las posibilidades políticas del presente.³⁸⁰

De este modo, el apoyo emocional del que hemos hablado podrá, bien consolidarse en un futuro, o bien simplemente ser un instrumento puntual para canalizar las frustraciones a las que hace referencia el líder de PODEMOS. En cualquier caso, y pese a la imposibilidad de evitar el componente emocional, conviene pensar que en un margen de años habrá que ver si los ciudadanos penalizan la incapacidad para ofrecer soluciones a sus principales problemas (en especial, el desempleo). Se puede decir, a la vista de estas consideraciones, que una dosis de reflexión y consenso parece más eficiente que seguir intentando liderar frustraciones. Como describe Adela Cortina en una entrevista realizada en enero de 2014:

En este momento hay excesiva visceralidad. Creo que es importante decir, cuando se habla de deliberación, que la gente ha de intercambiar argumentos que los otros puedan entender y aceptar de alguna manera. Creo que estamos en lo que, en ocasiones, he llamado una *democracia emotivista*. Funcionamos más por manipulación de las emociones. Y aparecen grandes expresiones, grandes símbolos, grandes proclamas (...) pero la argumentación serena y descansada me parece muy escasa.³⁸¹

De esta cuestión hablaremos más adelante, no obstante, y volviendo a los partidos tradicionales, cabe apuntar ahora qué posibles soluciones se plantean para recuperar la confianza y la representatividad perdidas.

³⁸⁰ IGLESIAS, P.; “Entender Podemos”, en *New Left Review* n.º 93, julio-agosto 2015, p. 18.

³⁸¹ Entrevista a Adela Cortina puede consultarse en <http://www.jotdown.es/2014/01/adela-cortina-hay-que-librar-la-batalla-de-las-listas-electorales-abiertas/>

4.2.2 Las soluciones que se apuntan

En algunos momentos a lo largo de esta tesis se ha analizado el prudente proceso constituyente de España y los recelos y precauciones mostrados ante las formas de democracia participativa o los mecanismos de participación directa de los ciudadanos en los asuntos políticos. A lo largo de la transición democrática, los artífices del modelo institucional español diseñaron un escenario que procurara la máxima estabilidad asegurando la gobernabilidad. Debemos reconocer el buen trabajo que a lo largo de nuestra historia democrática ha realizado el modelo diseñado. No obstante, tampoco es la primera ocasión en la que apuntamos que, llegado este momento histórico, la sociedad española requiere una apuesta por la participación, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los servicios públicos; en definitiva, una mejor democracia. A ellos hemos dedicado la mayor parte de esta tesis. En relación con ello, señala Cortina:

Desde que en los años 2007 y 2008 empezamos a tomar conciencia de la crisis, la insatisfacción con la situación económica de nuestro país se convirtió en indignación, con motivos más que sobrados, que existían en realidad desde mucho antes. Las voces de la indignación no exigían otro régimen político, distinto a la democracia, sino todo lo contrario: pedían su realización auténtica.³⁸²

No todos los movimientos de indignados fueron contrarios al sistema, puesto que como señala Cortina, muchas voces de ciudadanos afrontaron esta crisis desde una óptica positiva, reivindicando que necesitaban más y mejores políticos. La crisis de legitimidad y representatividad ha sido abordada por numerosos autores al analizar la situación de los últimos años. La corrupción y el fraude en el uso de los recursos públicos no es el único problema que ha surgido en este país en los últimos años. Tampoco se ha producido únicamente en España, ya que en toda Europa la confianza hacia los partidos políticos ha sufrido una merma significativa, tal y como destaca Vírgala Foruria:

Los resultados de las encuestas son desfavorables en toda Europa para la consideración hacia los partidos por parte de los ciudadanos. Así, los partidos bajaron su valoración entre 2010 y 2012 de 2,7 a 1,9 sobre 10, ocupando el último lugar de siete instituciones (policía, ONU, Parlamento europeo, sistema judicial, Parlamento español, políticos y partidos

³⁸² CORTINA, A.; “Para qué sirve la democracia”, en *Tribuna en El País*, 1 de junio de 2016.

políticos). Esta desconfianza se acrecienta en España donde la clase política es ya la tercera preocupación de los españoles.³⁸³

Sin embargo, cuando se hace referencia al problema en nuestro entorno, se alude a un agotamiento del sistema en los términos en los que describe Villoria:

El resultado ha sido bueno, en términos de prosperidad, convivencia y justicia. Pero ha llegado, muy posiblemente, a su punto de agotamiento. Las instituciones generadas dificultan el control y la accountability de forma excesiva, son poco incentivadoras de la representatividad y favorecen la opacidad y, con ello, el abuso de poder y la corrupción. Ha llegado el momento de dar un salto histórico y, basándonos en el aprendizaje sensato y razonable, mejorar las bases institucionales de nuestra democracia (...). El modelo tradicional de representación, en el que los dirigentes de los partidos tradicionales aún creen, es el de la delegación. Ustedes nos votaron, déjenos trabajar por ustedes y, si no les gusta, a los cuatro años no nos voten. Sin embargo, los ciudadanos ya no creemos en esa delegación y pedimos mucha más transparencia y rendición de cuentas; esperamos de nuestros dirigentes que continuamente nos expliquen, que nos consulten y que asuman consecuencias por sus errores³⁸⁴.

Coincido con la profesora Cortina cuando determina que, más que una crisis de legitimidad, lo que se ha producido es una quiebra de la relación de confianza entre representantes y representados que ha dañado completamente el sistema y que precisa de soluciones urgentes. Así lo describe Cortina:

Se habló entonces de falta de legitimidad de la política, pero equivocadamente, porque los representantes y las instituciones eran legítimos, como lo son ahora. Lo que había sufrido un serio desgaste era la credibilidad de unos y otras, lo cual no es determinante desde el punto de vista legal, pero resulta gravísimo para la vida cotidiana, porque sin confianza no funciona la democracia (...) en el ámbito político hablamos de legitimidad de las instituciones y de justicia de las normas. Y las decisiones acerca de lo justo y lo injusto requieren el uso público de la razón desde el respeto y la tolerancia. No existe la Verdad en política, existe la búsqueda conjunta de lo justo y lo conveniente.³⁸⁵

³⁸³ VÍRGALA FORURIA, E.; “La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos y sus problemas en España”, en *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, n.º 35, 2015 (ejemplar dedicado a: Partidos políticos), p. 226.

³⁸⁴ VILLORIA, M.; “La regeneración democrática: diagnóstico y propuestas”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción*, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, *op. cit.*, pp. 9-13.

³⁸⁵ CORTINA, A.; “Para qué sirve la democracia”, *op. cit.*

Se identifican cinco bloques en los que se apuntan posibles soluciones a la actual situación de desconfianza hacia la clase política y la necesidad de refuerzo del crédito de las instituciones y partidos políticos: el primero de ellos es el destinado al refuerzo de las garantías legales frente a los casos de corrupción y fraude; el segundo (derivado necesariamente de lo anterior) es la necesidad de reforzar mecanismos de transparencia en la gestión de lo público; el tercero constituye la implantación de buenas prácticas; el cuarto se refiere a la mejora de la rendición de cuentas; y el quinto afecta a la mejora de la participación en distintos estadios de la vida política. Veamos cada uno de ellos con detalle.

4.2.2.1 Refuerzo de las garantías legales

Se apunta con carácter general a la necesidad de despolitización de los órganos superiores del poder judicial, por un lado, y al acceso e incremento de recursos para la lucha contra la corrupción, por otro. Respecto a la despolitización del poder judicial, Villoria, señala soluciones interesantes como el “nombramiento de sus miembros por sorteo entre magistrados calificados y entre abogados y juristas de reconocido prestigio, con una entrevista selectiva pública posterior en el Congreso y Senado para estos últimos, fuera una solución a plantearse”³⁸⁶. La cuestión sería determinar quién es lo suficientemente neutral para proponer ese grupo de magistrados, abogados, juristas, etc. de reconocido prestigio.

En el caso del Consejo General del Poder Judicial, viene siendo objeto de un debate permanente sobre la elección de sus miembros, que proviene, como describe Rodríguez Blanco, de su reforma en el año 1985:

El Consejo General sufrió una reforma o, casi mejor dicho, una mutación constitucional en el año 1985 cuando los 12 jueces que se elegían de entre ellos pasaron a ser elegidos también por el Parlamento (...) se hace necesario volver a la regulación del Consejo que establecía la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1981 que respetaba el tenor literal de la Constitución donde doce de sus miembros eran elegidos entre Jueces y Magistrados de

³⁸⁶ VILLORIA, M.; “La regeneración democrática: diagnóstico y propuestas”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción*, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, *op. cit.*, p. 18.

todas la categorías judiciales y los ocho restantes, por el Congreso y por el Senado.³⁸⁷

En ese sentido, al igual que en el caso de los nombramientos y duración de mandatos del Tribunal Constitucional, del Defensor del Pueblo y del Tribunal de Cuentas, se alude en numerosas ocasiones a su despoltización y a la elección de perfiles independientes que atiendan a criterios de mérito, profesionalidad e imparcialidad. No obstante, desde nuestro punto de vista, no existen motivos para dudar sobre la profesionalidad e independencia de los actuales responsables. Tal vez la cuestión sería evitar las candidaturas por partidos, intentando consensuar una lista de perfiles elegidos *sin apellidos*. Es posible que ese gesto evitara un debate social que, en ocasiones, no entra en el fondo del asunto y se queda en un planteamiento que suena bien. Consideramos que no se cuestiona el ejercicio de su cargo sino el motivo de su elección, concretamente quién propuso su nombre.

Coincido con Rodríguez Blanco en la necesidad de propiciar las reformas oportunas para favorecer la independencia del poder judicial respecto al poder político³⁸⁸:

La designación parlamentaria de magistrados y miembros de las altas instancias judiciales deberían estar inspiradas en la cualificación técnica y honradez de las personas cuyos cargos van a desempeñar y no en la proximidad ideológica de los candidatos respecto a los grupos parlamentarios proponentes (...) un sistema político de calidad democrática requiere de un funcionamiento eficaz de las instituciones y una independencia del poder judicial respecto al poder político que lo limite y controle.³⁸⁹

³⁸⁷ RODRIGUEZ BLANCO, V.; “La defensa de las instituciones y la independencia judicial como instrumento necesario en la lucha contra la corrupción”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, ISBN: 978-84-16063-79-6, pp. 417-418.

³⁸⁸ Sobre este aspecto versa la recientemente publicada tesis doctoral de la profesora de la Universidad Miguel Hernández de Elche, Victoria Rodríguez Blanco titulada *La politización de la justicia: instrumentos a favor de una mayor separación de poderes como presupuesto necesario para una democracia de calidad*. En ella, la autora apunta, entre otras cuestiones, un conjunto de reformas en el Ministerio Fiscal, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, así como la necesidad de la acción popular o la limitación del uso de la institución del indulto.

³⁸⁹ RODRIGUEZ BLANCO, V.; “La defensa de las instituciones y la independencia judicial como instrumento necesario en la lucha contra la corrupción”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*. I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, *op. cit.*, p. 418.

Fundamentalmente debemos perseguir el fin del debate sobre la politización de la justicia, pues forma parte de ese conjunto de percepciones que provocan la desafección del ciudadano hacia las instituciones y una distancia insalvable con las mismas, que debe ser abordada con acciones adecuadas que recuperen su credibilidad y prestigio. La alternativa es, como hemos visto anteriormente, la creciente aparición de voces críticas que, ancladas en un populismo emocional, cuestionan su legitimidad perjudicando claramente nuestra salud democrática.

En cuanto al refuerzo de medios, el 27 de noviembre de 2014, el Presidente del Gobierno de España, anunció tres tipos de refuerzo: de medios humanos en la Administración de Justicia, con nuevas plazas de jueces y fiscales, de medios humanos en la Agencia Tributaria para la lucha contra el fraude, y de medios en la Oficina de Conflicto de Intereses. No obstante, dada la etapa de recesión económica vivida en España en la primera década del siglo XXI, el margen ha sido evidentemente escaso, por lo que en una etapa de recuperación y estabilidad será interesante seguir apostando por esta mejora de recursos.

En lo relativo a las medidas penales y procesales, destaca la reciente reforma del Código Penal,³⁹⁰ que pretende reforzar la punición de los delitos en el ámbito de la Administración Pública. Entre las cuestiones más destacables se encuentra la limitación de los condenados por delitos de corrupción para acceder a la libertad condicional mientras no devuelvan el dinero sustraído a las arcas públicas. Por otro lado, se elevaron las penas de inhabilitación previstas para este tipo de delitos y se añadió la imposición de penas de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, de forma que se impide que mientras dure el tiempo de la condena se pueda optar a un cargo electivo. En los casos más graves (inhabilitación de al menos diez años), la prescripción del delito se ha elevado a quince años.

Se han incorporado nuevas figuras delictivas relacionadas con la financiación ilegal de partidos políticos a través del artículo 304 bis, en el cual se regula el nuevo delito de la financiación ilegal de partidos, con una “pena de multa del triplo al quíntuplo de su valor, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político,

³⁹⁰ Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

federación, coalición o agrupación de electores”³⁹¹. Esta cuestión se ha visto reforzada en el artículo 304 ter, que castiga con pena de prisión “[a]l que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley”³⁹².

En cuento a los indultos, el Gobierno de España en 2015 se comprometió a remitir semestralmente al Congreso un informe sobre la concesión y denegación de indultos. En este sentido, sería recomendable aplicar criterios restrictivos a la posibilidad del indulto a un responsable político condenado por corrupción.

Si existe un asunto que ha protagonizado compromisos públicos políticos en los últimos tiempos vinculados con este bloque ha sido la eliminación del aforamiento. Considero que es una medida que debe afrontarse, puesto que el aforamiento es considerado como una protección extra, y no como una garantía para el votante, que evita que el cargo público sea coaccionado con la amenaza de una denuncia falsa que, por otro lado, comporta para el aforado la pérdida de instancias procesales. La cuestión ha sido utilizada de forma demagógica y mantener los aforamientos actualmente comporta mayores inconvenientes que ventajas, por lo que debe revisarse.

Finalmente, se ha introducido recientemente un nuevo debate sobre la revocación de cargos públicos, y que consideramos interesante abordar en este bloque de medidas. Al respecto, y a modo de ejemplo reciente, el grupo parlamentario PODEMOS-PODEM en las Cortes Valencianas presentó una proposición de reforma de la Ley de designación de Senadores Territoriales 9/2010 para, entre otros, incluir la posibilidad de revocar su nombramiento. Las Cortes Valencianas aprobaron legislación que modifica la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de designación de senadores o senadoras en representación de la Comunitat Valenciana, en octubre de 2016, con el voto en contra de todos los diputados populares y con voto a favor del resto de los grupos parlamentarios (Partido Socialista del País Valencià, Bloc- Compromís, Podemos-Podem y Ciudadanos). La reforma incluyó la posible revocación de un senador o senadora si así lo deciden Las Cortes Valencianas. La pérdida de confianza, según el texto aprobado, debe estar fundamentada en "el incumplimiento de las obligaciones del senador o senadora

³⁹¹ La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal crea un nuevo Título XIII bis en el Libro II, que estará integrado por los nuevos artículos 304 bis y 304 ter, con la siguiente rúbrica: “De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”.

³⁹² *Ibid.*

establecidas en la actual ley, así como actuaciones que comporten el desprestigio de las instituciones”³⁹³.

La apertura del procedimiento de revocación debe ser propuesta con un escrito motivado dirigido a la Mesa de Las Cortes Valencianas firmado por un mínimo de dos grupos parlamentarios que representen, como mínimo, de una décima parte de los miembros de la cámara. Se articula un procedimiento de comparecencia del senador o senadora y finalmente la votación de la misma, que será efectiva con la votación afirmativa de dos tercios de los miembros de la cámara, siempre y cuando no se produzca un voto negativo entre los diputados o diputadas que sean miembros de grupo parlamentario proponente del senador o senadora.

En relación con este punto, conviene señalar que esta cuestión podría considerarse, a nuestro juicio, cuestionable desde el punto de vista jurídico, pues supondría una clara vulneración del derecho subjetivo público de naturaleza fundamental del que es titular el designado senador en virtud del artículo 23 de la Constitución Española. En este sentido, los senadores gozan de la protección de este derecho para ejercer con plenitud las funciones inherentes al mismo hasta la extinción del mandato, bien de las Cortes Generales (en el caso de los senadores procedentes del sufragio universal), bien de la Cámara Autonómica que les designó (en el caso de los designados por las Comunidades Autónomas). No está, por tanto, condicionado el ejercicio de estos últimos a mandatos o instrucciones de la cámara que les designó en virtud de la prohibición del mandato imperativo regulada en el artículo 67.2 de la Constitución Española. Así pues, salvo incapacidad, dimisión o renuncia, el senador o senadora gozan de la protección de un derecho subjetivo de rango fundamental para conservar y ejercer el cargo.

En el caso que nos ocupa, el estatuto jurídico de los senadores y senadoras designados por Las Cortes Valencianas está configurado por la Constitución Española, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, el Reglamento del Senado, El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana y el Reglamento de Las Cortes Valencianas. En virtud de esta normativa, el senador territorial no puede ser cesado, salvo que incurriera en causa de

³⁹³ LEY 10/2016, de 28 de octubre, de Modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana. DOGV de 7 de noviembre de 2016.

inelegibilidad (no apreciada en su día o sobrevenida), o incompatibilidad sobrevenida sin haber optado por la renuncia a cargo, honor o empleo incompatible. Tampoco puede ser revocado, en tanto que la revocación es una figura incompatible con la representación proporcional exigida por el artículo 69.5 de la Constitución Española. No obstante, una sentencia firme por corrupción en el ámbito de la Administración Pública puede incorporar como pena, la inhabilitación para el ejercicio de responsabilidades públicas. En ese caso, el senador o senadora incurriría en causa de inelegibilidad/incompatibilidad sobrevenida.

Finalmente, y con el objetivo de evitar los casos de corrupción en las filas políticas, sería interesante que los partidos políticos establecieran mejores mecanismos de selección de los responsables públicos. En este sentido, es interesante que los partidos políticos se comprometan a no incorporar en sus listas o en cargos orgánicos a personas procesadas por corrupción o investigadas pero con manifiestos indicios de culpabilidad. Una condena firme por un delito vinculado a corruptela debería comportar una expulsión automática del partido político. La afiliación a un proyecto político debería ir acompañada de una declaración responsable sobre la imposición de condenas vinculadas con el fraude de cualquier tipo, la corrupción y la prevaricación.

Además, son constantes las propuestas de actualización de normativa de incompatibilidades y conflictos de interés³⁹⁴, así como las propuestas de creación de códigos éticos de diputados. En lo relativo a los códigos éticos y el debate en este sentido, resulta interesante la reflexión de Savater:

Hay esa convicción de que la ética es una especie de panacea universal para resolver todo tipo de problemas en cualquier campo valorativo, por ejemplo, en el campo de la política. Me parece que esa es una suposición exagerada, creo que la política tiene sus propios valores y lo que hace falta para resolver los problemas políticos es mejor política³⁹⁵.

4.2.2.2 Refuerzo de los mecanismos de transparencia

La preocupación por la corrupción y el fraude como problema en aumento desde que comenzó la crisis en España de la primera década de siglo XXI ha motivado el debate tratado ya en anteriores capítulos sobre la necesidad de *reforzar mecanismos de*

³⁹⁴ En este caso, hay propuestas sobre la Oficina de Conflictos de Interés dirigidas a garantizar una independencia suficiente a través del otorgamiento de capacidad presupuestaria, nombramientos basados en criterios meritocráticos y protección a su dirección frente a ceses políticos.

³⁹⁵ SAVATER, F.; *Ética y Ciudadanía*, 1998, Monte Ávila Editores Latinoamericana, p. 10.

transparencia. En este sentido, resulta destacable la introducción de las medidas incorporadas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno³⁹⁶, así como las distintas normativas autonómicas relacionadas, y que ya se contemplaron en el capítulo tercero de esta tesis. La transparencia presenta dos vertientes inmediatas: la transparencia en la gestión, que lleva a hablar necesariamente de la rendición de cuentas; y la transparencia en lo relativo a los partidos políticos, que deriva inmediatamente en la prevención del fraude y la corrupción. En términos generales, sería recomendable alcanzar un acuerdo entre gobiernos, partidos, organizaciones sindicales y empresariales y medios de comunicación por la integridad, ejemplaridad y transparencia, que integrara medidas para la prevención y detección de casos de corrupción.

En el ámbito interno de los partidos políticos, sería recomendable una mayor transparencia y difusión de aspectos internos como la publicación de cuentas y datos contables, los datos de afiliación, la publicación de acuerdos de órganos directivos, etc.

La transparencia no puede ser confundida con el *curioso* sino con la explicación en lenguaje actual y claro sobre el destino de los recursos públicos. Siempre debe ir acompañada de una invitación a la reflexión y a la participación, puesto que se trata de iniciar un diálogo con el ciudadano y no un mero monólogo. Lo contrario desvirtúa claramente el objetivo perseguido:

La paradoja de la transparencia es que cuanto más popular se torna y más información y datos se publican, más difícil es la labor de los supervisores ciudadanos. Por lo tanto, lo que suele ocurrir es que los únicos que prestan algo de atención a lo que se publica son periodistas y medios de comunicación, ONG especializadas e individuos con una preocupación especial por la ética pública y mucho tiempo libre.³⁹⁷

Esta cuestión sobre la transparencia será resuelta con los mecanismos previstos en el bloque de buenas prácticas y especialmente en el de participación. No obstante, revísense las reflexiones y propuestas a la transparencia desarrolladas en los capítulos 2 y 3 de esta tesis.

³⁹⁶ Publicada en BOE n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97922-97952.

³⁹⁷ POLITIKON.; *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, op. cit., p. 182.

4.2.2.3 Buenas prácticas

En el apartado de *buenas prácticas*, determinadas medidas pueden favorecer la recuperación de la percepción sobre la eficacia de los representantes políticos. Una administración transparente, bien gestionada, con planes estratégicos claros y con fijación de objetivos, y con la exposición clara y directa de su programa de acción, es una apuesta segura para la recuperación de la confianza perdida. Esta cuestión ha sido tratada en los capítulos anteriores respecto de la administración local, autonómica y nacional. En este aspecto destacan cuestiones como la fijación de incentivos al cumplimiento, la publicación de la información de carácter económico (presupuestos y grado de ejecución), los sistemas eficientes de quejas y solicitudes, la elaboración de planes estratégicos, los sistemas de evaluación externa de políticas públicas, los planes de reducción de cargas administrativas (en la Comunidad Valenciana se han desarrollado las dos fases del programa de simplificación y reducción de cargas administrativas, SIRCA), el establecimiento de consejos consultivos sectoriales o foros de convocatoria regular, los sistemas de calidad en la administración, el recurso a las TIC's para fomentar la participación ciudadana en todo lo vinculado al Gobierno Abierto (Open Data, Big Data, etc.), entre otros.

En este apartado afrontaremos otro debate recurrente en la misma franja histórica que estamos tratando, y que resulta muy apropiado: la fijación de limitación de mandatos. En este sentido, parece razonable institucionalizar esta medida a través de un pacto con todas las fuerzas políticas. Esta es una de las medidas preventivas más citadas en los debates sobre cómo combatir la corrupción puesto que la alerta en la gestión de los recursos públicos puede tender a relajarse con el paso del tiempo y los acontecimientos. No se trata solo del líder político que ostenta la responsabilidad en un mandato limitado, sino de la renovación de los equipos. La gestión de los recursos públicos requiere de excelencia y talento, siendo recomendable que se realice durante un período limitado.

Estando de acuerdo con la limitación de mandatos, consideramos que existen dos cuestiones nucleares que deben ser abordadas conjuntamente y que tienen, si cabe, mayor efecto sobre la regeneración, la eficiencia y la prevención de la corrupción. Que existan personas con talento para la política y no se eternicen en un cargo o administración concreta, es tan necesario como que estas personas no compatibilicen varias responsabilidades y que la administración esté nutrida de técnicos independientes así

como que el legislativo disponga de los medios adecuados para realizar su trabajo de forma eficaz. Compartimos, al respecto, las reflexiones de Senserrich en este punto:

Si tenemos una administración pública politizada, reguladores poco independientes, funcionarios proclives a pasarse al lado oscuro y un legislativo con pocos medios a su disposición para hacer bien su trabajo, los problemas de gobernanza que vemos con políticos eternos se repetirán con legisladores recién llegados. Si queremos que las cosas mejoren debemos abandonar ideas simplistas, y pensar en cómo podemos aumentar la capacidad técnica de los legisladores y la independencia de la administración pública antes de convertir al parlamento en una asociación de amateurs.³⁹⁸

4.2.2.4 Rendición de cuentas

Respecto a las medidas vinculadas con la *rendición de cuentas* cabe distinguir dos ámbitos: el ámbito de la gestión pública y el ámbito de la relación política entre elegido y elector. En la gestión de los servicios públicos es recomendable practicar una correcta política de transparencia en la exposición de análisis coste-oportunidad y de coste-beneficio en las decisiones del legislativo y ejecutivo, siempre y cuando se consuman recursos públicos. Por otro lado, se hace necesaria una explicación motivada de decisiones en el ámbito público que permita margen discrecional (nombramientos, cuestiones organizativas, etc.). Se debería dar cuenta de la ejecución de los planes estratégicos con una frecuencia adecuada explicando los motivos por los que no se han alcanzado objetivos, así como realizar informes de evaluación de las políticas públicas participadas. Solo así podrá fomentarse la participación ciudadana y la corresponsabilidad, puesto que los ciudadanos se tienen que sentir cómplices de la gestión de los recursos de todos. Es importante mejorar las rutinas de los representantes públicos en cuanto a la cercanía y proximidad, fomentando una *administración de cristal con despachos abiertos*.

En lo relativo a la relación política, se debe fomentar una mejora del sistema que permita una mejor relación entre el ciudadano y el político a través del diálogo, la proximidad y la rendición de cuentas permanente. En este momento, la sensación general en torno a esta cuestión coincide perfectamente con la descrita por Villoria:

³⁹⁸ SENSERRICH, R.; “Influencia, limitación de mandatos y grupos de presión”, en *Politikon*, abril de 2014. Puede consultarse en <http://politikon.es/2014/04/29/influencia-limitacion-de-mandatos-y-grupos-de-presion/>.

Un sistema de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones que pone en manos de la maquinaria de los partidos la decisión clave de quién entra y quién no en los órganos representativos nacionales, regionales y locales. Quien controla el partido controla los órganos representativos, dado que los diputados, por ejemplo, si quieren seguir deben actuar con disciplina partidista. Además, el líder del partido es, normalmente, el cabeza de lista para las elecciones generales y, si gana, decide con gran libertad quién entra en el Gobierno como ministro, quién sale del mismo y hasta puede controlar los nombramientos de miles de puestos en la Administración, dado el sistema de libre designación y cese para puestos superiores de la maquinaria administrativa supuestamente profesionalizada.³⁹⁹

Mucho se ha dicho y escrito sobre este tema, y convendría mejorar el sistema electoral español con iniciativas que ya gozan de un elevado nivel de consenso social, tales como las listas abiertas o el desbloqueo de parte de las listas cerradas, la elección de parte de los diputados en circunscripciones más pequeñas como las comarcas o similar, en un sistema mixto que combine representantes elegidos por un partido y representantes elegidos en circunscripciones más reducidas; así como otras medidas que mejoren la proporcionalidad, de forma que el número de votos necesarios para lograr un escaño no sea dispar en función de las circunscripciones. Es oportuno garantizar que el voto sea igual para cualquier ciudadano.

En este sentido, a modo de ejemplo, Les Corts Valencianes en 2016 ha abierto un proceso de reforma de la Ley 1/1987, de 31 de marzo⁴⁰⁰, en el marco de la actual Régimen Electoral General y, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, con el fin de modernizar la legislación electoral valenciana adaptándola a las nuevas condiciones sociales, políticas y jurídicas, y dar respuesta así a un demandado incremento de la participación. En ese sentido, se apunta la necesidad de abordar la desproporcionalidad generada por algunos elementos, como la aplicación de la barrera electoral del 5% de los votos válidamente emitidos a favor de candidaturas en el conjunto de Comunitat Valenciana, y la fórmula de reparto solo de los escaños sobrantes en función de la población después de la asignación mínima de 20 a cada circunscripción provincial, al margen de cuál sea su población respectiva⁴⁰¹. Teniendo en cuenta la gran

³⁹⁹ VILLORIA, M.; “La regeneración democrática: diagnóstico y propuestas”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción*, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁰⁰ Publicada en Documento Oficial de la Comunidad Valenciana, n.º 561 de 06 de abril de 1987

⁴⁰¹ El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece el sistema de aprobación de la Ley Electoral valenciana, mediante una mayoría reforzada de dos tercios, y la obligatoriedad de que en esta se garantice “un mínimo de 20 diputados por cada circunscripción

diferencia de población entre las tres circunscripciones de la Comunidad Valenciana, esta cuestión provoca una importante diferencia de votos necesarios para alcanzar representación en Castellón, respecto a los que son necesarios en Valencia o Alicante, como se demuestra en el gráfico siguiente:

Tabla 18 Distribución de escaños por circunscripción y desproporción observada. Elecciones a les Corts 2015

DISTRITO	POBLACIÓN		ESCAÑOS		POBLACIÓN /ESCAÑOS	DESPROPORCIÓN
ALICANTE	1.868.438	37,33%	35	35,35%	53.383,94	
CASTELLÓN	587.508	11,74%	24	24,24%	24.479,50	2,18
VALENCIA	2.548.898	50,93%	40	40,40%	63.722,45	
TOTAL	5.004.844		99			2,60

Fuente: Informe del Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana publicado por DRETS, *Revista Valenciana De Reformes Democràtiques*, n.º 0 / 2016.

En este sentido, el “Informe del Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana”⁴⁰² apunta diversas cuestiones tendentes a corregir la desproporción y a potenciar el acercamiento entre los diputados y los ciudadanos, como son: la asignación de los candidatos a una determinada comarca (dentro de las propias listas electorales) y la utilización de listas con cierto nivel de desbloqueo, sugiriendo un sistema de listas cerradas y desbloqueadas, con al menos un voto preferencial (máximo 2) donde los electores que voten por una lista puedan manifestar mediante el voto nominal su preferencia por un determinado candidato o candidatos, así como la reducción de la barrera electoral al 3%, bien sobre el conjunto de los votos válidamente emitidos en una circunscripción, bien sobre el conjunto de la Comunitat Valenciana.

provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres”.

⁴⁰² Publicado por *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques*, n.º 0 / 2016 y disponible en http://www.justicia.gva.es/documents/162330279/0/03+INFORME_V03.pdf/9ed03f1f-d571-4636-b470-272fa7fd84d5.

Recuperar la confianza y representatividad es una cuestión que precisa de un vínculo entre representante y representado, un vínculo que se debe reforzar más del lado de la proximidad y rendición de cuentas al ciudadano que del lado de la oligarquía en los partidos políticos. Como describe Cuartas Henao:

Esta representación requiere, que los ciudadanos elijan a través del sufragio universal, a quienes los representaran, por tal razón éstos últimos deben gozar del voto de confianza de aquellos para que sus acciones tengan legitimidad. Esa sí que entre el representante y el representado se establece un vínculo, el que se concreta en la responsabilidad, de aquél para con éste. Esto desde la teoría clásica. No obstante, la representación se ha ido alejando de tal principio. Ahora la representación ya no está constituida por el ciudadano que elige, sino que los representantes llevan las preferencias o las banderas del partido, las que no necesariamente son las de sectores de la sociedad.⁴⁰³

4.2.2.5 Participación

Respecto a las medidas vinculadas con la *participación*, han sido detalladas en los capítulos anteriores, en los ámbitos local (capítulo 1), autonómico (capítulo 2) y nacional (capítulo 3). Conviene ahora abordar la participación en los partidos políticos con medidas que mejoren su democracia interna. En torno a este asunto, se apuesta por la elección de sistemas de primarias y acciones de consulta preceptiva, en los que destaca la mejora de la transparencia interna puesto que, si no existe esta cultura en el ámbito interno del partido, es difícil que se traslade a una administración gobernada.

Es interesante destacar que la cultura de la participación en el seno de los partidos políticos no debe limitarse a cuestiones como la elección de candidatos. La elaboración del programa electoral así como los proyectos y principales propuestas sectoriales deberían realizarse con la aportación de los afiliados y ciudadanos.

En cuanto a la elección de candidatos o cabezas de cartel, se propone la realización de una consulta previa a la ciudadanía de forma abierta en la que participaran tanto militantes o simpatizantes como ciudadanos que desearan hacerlo. Posteriormente, entre los candidatos con mayor respaldo social, se podría establecer un sistema de primarias proporcional al número de afiliados. Este asunto lo abordaremos con más detalle posteriormente.

⁴⁰³ CUARTAS HENAO M. D.; “Neo-elitismo y participación democrática”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción*, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, ISBN: 978-84-16063-79-6, p. 123.

La cuestión demandada por los ciudadanos con claro reflejo doctrinal para recuperar la representatividad es planteada por Rodríguez Blanco de la siguiente forma:

La necesidad de abrir el partido a líderes de base y democratizar las estructuras partidistas abriéndose a la sociedad puede ayudar a superar esa creciente deslegitimación ciudadana (Botella: 2012). También se hace necesario plantear una reforma del sistema electoral que permita listas de partidos no bloqueadas y que otorgue al ciudadano un plus de elección que a fecha de hoy no tiene. Así lo ha propuesto recientemente la prestigiosa Organización No gubernamental Transparencia Internacional como necesidad urgente. Aquí *es imposible que la policía interrogue a un responsable político, la estructura de nuestro sistema electoral y de partidos, así como su financiación facilita la corrupción y delincuencia* (Serrano; 2013). Es necesario también que exista una reforma de los Reglamentos del Congreso y del Senado que permitan dar mayor libertad de voto y actuación a los diputados de modo individual. La obligatoriedad de adscribirse a un grupo político en la Cámara y la necesidad de que todo tipo de propuestas o iniciativas deban pasar necesariamente por el beneplácito del portavoz, aminora, por no decir que anula la capacidad del parlamentario que en determinados momentos puede tener intereses representativos distintos de los del Grupo parlamentario al que pertenece (Belmonte y Rodríguez: 2011).⁴⁰⁴

Estas inquietudes responden a un momento histórico, a un contexto de agotamiento del sistema y necesidad de nuevas medidas que oxigenen un contexto de deterioro de la confianza en la política y los políticos.

Hasta aquí hemos hablado de las medidas que corresponden a la gestión y que se exigen a los partidos políticos que ostentan o han ostentado responsabilidades de gobierno (y que en adelante se exigirán a cualquier actor político). Asimismo, hemos tratado las cuestiones vinculadas a la dación o rendición de cuentas y todo lo relativo a la participación y democratización interna de los partidos políticos, lo cual debe también ser exigible a todos los proyectos políticos que optan a conformar un nuevo escenario público en España. En este sentido, debemos analizar si los nuevos proyectos políticos surgidos en los últimos años aplican estas medidas o funcionan a *la antigua usanza* obviando las cuestiones propias de la dación de cuentas al elector y la democracia interna. A estas cuestiones nos referiremos a continuación.

⁴⁰⁴ RODRIGUEZ BLANCO, V.; “La defensa de las instituciones y la independencia judicial como instrumento necesario en la lucha contra la corrupción”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*. I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, *op. cit.*, p. 413.

4.3 El problema de la nueva política: ¿Hay democracia interna?

Durante esta etapa político-histórica que estamos tratando, han surgido nuevos proyectos políticos en España que recibieron un importante respaldo electoral en las elecciones europeas de mayo de 2014. La situación económica vivida con crudeza en España desde el año 2008 hasta tales elecciones motivó una sucesión de movimientos sociales que cuestionaron la eficiencia y la eficacia de las instituciones y los partidos políticos para dar respuesta a la problemática económica y social que atravesaban los ciudadanos. Paradójicamente, esos movimientos sociales constituyeron la base social sobre la que se levantó uno de los partidos que ha revolucionado el panorama político español: PODEMOS.

Así lo describe Pablo Iglesias, uno de sus fundadores, en un artículo publicado en 2015, al que puso por nombre *Entender Podemos*, y en el que asocia de forma directa la crisis económica con el movimiento 15M y con PODEMOS:

En España, como en otros países europeos, la crisis económica generó una crisis orgánica, concretada en términos políticos en lo que nosotros llamamos una crisis de régimen, esto es, el agotamiento de modelo político y social surgido del proceso de transición a la democracia acaecido tras la muerte de Franco en 1975 y el paulatino desmantelamiento parcial de la dictadura durante los años siguientes de consolidación democrática. Si la mayor expresión social de la crisis orgánica fue el movimiento 15M, su mayor expresión política ha sido PODEMOS (...) en nuestro país el fracaso incontestable de las políticas de austeridad ha contribuido de manera decisiva a desencadenar una crisis de régimen que ha abierto, no sabemos durante cuánto tiempo, una estructura de oportunidad política inédita. La frustración de expectativas de importantes sectores de las clases medias y asalariadas como consecuencia de las políticas de ajuste es uno de los elementos más decisivos a la hora de entender las posibilidades políticas del presente (...) el 15M sirvió de válvula de escape de esas frustraciones.⁴⁰⁵

El líder de PODEMOS reconoce abiertamente que la oportunidad de los que han sido llamados la *nueva política española*, está directamente vinculada al enfado de la ciudadanía con sus dirigentes tras una dura etapa de sufrimiento derivada de la devastadora crisis económica. No esconde Iglesias que esta estructura de oportunidad política abierta en España es inédita y que no será eterna. Pero la estructura de oportunidad no solo se abrió para PODEMOS; el desgaste afectó también a los dos principales partidos que se han sucedido tradicionalmente en el gobierno de España

⁴⁰⁵ IGLESIAS, P.; “Entender Podemos”, *op. cit.*, pp. 16-18.

(PSOE y PP), lo que permitió que una parte del electorado moderado encontrara acomodo en una nueva opción política: Ciudadanos.

También Ciudadanos vehiculó, a través de un nuevo partido político con aspiraciones nacionales, lo que comenzó siendo un movimiento social. Inicialmente en Cataluña (a través de una plataforma que se convirtió en el partido *Ciutadans*). Posteriormente en España, a través de *Movimiento Ciudadano*, que fue presentado en octubre de 2013 por el presidente de Ciutadans, Albert Rivera, el ex ministro socialista Antoni Asunción y el periodista y escritor Juan Carlos Girauta, como una plataforma con voluntad de cambio, y que no descartaba convertirse en partido político. Y así fue.

Estas nuevas opciones políticas, que se presentaron como proyectos alternativos a un sistema ineficiente y anquilosado, disfrutaron del *tirón* del momento y del respaldo de una ciudadanía sobrepasada por los acontecimientos. Sin embargo, transcurrida la novedad, acusan cuestiones propias de los partidos de tradición parlamentaria, como destaca un artículo de Lucía Méndez en *El Mundo*, el pasado 13 de noviembre de 2016:

En un año, la nueva política ha madurado hasta verse afectada por las mismas dinámicas que la vieja. Podemos afronta una división interna por la pugna estratégica entre su número uno y su número dos, y Ciudadanos un futuro incierto tras un pacto con el PP, partido al que hace solo 12 meses aspiraba a suceder. Y ambas fuerzas políticas nuevas se combaten dentro y fuera del Congreso con virulencia y aspereza. Con más virulencia y aspereza incluso de la que gastan los partidos viejos, PP y PSOE.⁴⁰⁶

La dificultad de los nuevos proyectos políticos radica tanto en la ausencia de estructura inicial (lo que les dificulta el acceso más allá de las grandes ciudades y obliga a configurar cuadros territoriales con rapidez), como en el asentamiento posterior del proyecto. Quizás, un ejemplo en España lo ha protagonizado UPyD, que solo diez años después de su aparición en el panorama político español y siendo la primera opción alternativa que surgió con fuerza (se presentó en Madrid el 29 de septiembre de 2007) sufre ya la fuga de militantes hacia otras alternativas más recientes y la salida de las instituciones.

No obstante, las valoraciones sobre la eclosión de estos nuevos partidos, como es natural, estimada de muy diferentes modos. Para algunos autores, la simple presencia de estos actores de la *nueva política* ha supuesto la ruptura del *establishment* político y el

⁴⁰⁶ MÉNDEZ, L.; “La nueva política era un espejismo”, artículo en *El Mundo*, 13 de noviembre de 2016.

replanteamiento de las formas, las estructuras, el mensaje y la comunicación con los ciudadanos. Algo que, en sí, se califica por estos autores como sano para colaborar en el proceso de continuo perfeccionamiento democrático; aunque todo sin considerar el futuro más o menos prometedor del nuevo proyecto. Así lo describió Sotelo en su artículo en *El País*, al hilo precisamente de la presentación en el año 2007 de UPyD en Madrid:

Tan necesaria como es la crítica de los partidos políticos, tan difícil es encontrar una alternativa viable. Como siempre en política, más que cambios revolucionarios, cuyos costos suelen ser mucho más altos que los beneficios, habrá que ir manejando el problema con pequeños retoques. Una corrección que parece hacedera, aunque inercia social, estructura de poder y normativa concurren para impedirlo, es que un nuevo partido con gente nueva y nuevas ideas consiga colarse en el sistema establecido que, claro está, los que lo controlan lo quieren cerrado y definitivo. El que se introduzca un nuevo partido que aporte aires nuevos contribuye a renovar todo el sistema de partidos, aunque a la larga termine también por adaptarse, pero lo hace desde el nivel que impuso en su ascenso, al que también tuvieron que acomodarse los demás partidos. El que, contra todo pronóstico, lograra imponerse un partido *verde* en los setenta en Alemania, no solo colocó el tema ecológico en el lugar que le corresponde, sino que supuso una apertura de los demás partidos hacia la sociedad y la democracia interna. Tres decenios más tarde, una vez que los *verdes* se desprendieron de algunos maximalismos, han terminado por igualarse a los demás partidos que tampoco pudieron dejar de acoplarse a su mensaje.⁴⁰⁷

El avance de la *nueva política* ha sido favorecida por el desgaste sufrido por la crisis económica y el estallido de los casos de corrupción para ganar posiciones en un tablero tradicionalmente dominado por el Partido Popular y por el Partido Socialista Obrero Español. Estos últimos, no solo fueron afectados por las dos circunstancias letales (paro y corrupción), sino que comenzaron a ser vistos por parte de la ciudadanía como estructuras estancas en su funcionamiento interno. Así lo describe Vírjala Foruria, al hilo de la democracia interna de los partidos políticos en España:

Esta crisis se refleja también en las demandas de profundización democrática surgidas al hilo del movimiento 15M y de las mareas ciudadanas que han ido surgiendo a partir de 2011. Todo lo anterior ha tenido reflejo en el interior de los partidos políticos, con las demandas ciudadanas de mayor democratización de los *viejos* (PP, PSOE, IU) y la consideración en los *nuevos* (UPyD, PODEMOS) de la democracia interna como valor inspirador (...) la burocratización en los partidos se ha ido consolidando durante los siglos XX y XXI, y, por otro, en la actualidad el mero afiliado ha pasado a un segundo plano frente a los cargos públicos (muy numerosos en los grandes partidos) y a la actividad mediática de los

⁴⁰⁷ SOTELO, I.; “Albricias, un nuevo partido”, en *El País*, 13 de octubre de 2007. Ver en: http://elpais.com/diario/2007/10/13/opinion/1192226406_850215.html

dirigentes frente a la antigua militancia basada en el compromiso cotidiano. Los partidos cada vez están más alejados de la sociedad, con sus mecanismos internos de acceso no precisamente democráticos (...) el problema es que a pesar de que la relación de los partidos con el electorado y con la sociedad en general ha variado, sus estructuras internas y modo de funcionamiento no lo han hecho.⁴⁰⁸

A los dos grandes partidos tradicionales se les exige una nueva forma de relación con los ciudadanos (abordada anteriormente), y no solo eso, sino también una nueva forma de funcionamiento interno. La situación de descontento en España ha llevado a reivindicar la democratización de los partidos políticos tradicionales en un contexto histórico, como es el que se estudia en esta tesis, en el que la participación se ha convertido en un elemento irrenunciable y necesario. Esta última década participativa no solo ha afectado al funcionamiento de instituciones locales, autonómicas y estatales, sino también a los partidos políticos, como elementos básicos del sistema. Ha cambiado la relación de los partidos políticos con el electorado y con la sociedad, pero lo que no ha variado es su funcionamiento y rigidez interna, propia de otros momentos históricos en los que se priorizaba la consolidación del sistema de partidos. Así, los partidos se enfrentan a una evolución condicionada por diversos factores, tal y como describe Martínez Sospedra: “no tiene nada de sorprendente que Avril haya apuntado la tesis de que los partidos políticos registran una evolución, debido tanto a la dinámica interna de los partidos y a la competición entre éstos, como a los cambios acontecidos en la sociedad”⁴⁰⁹.

En este punto es interesante constatar si esa apertura a la participación interna, que surge como la única posibilidad para evitar el desencanto de los ciudadanos con estos instrumentos democráticos, se les exige solo a los partidos tradicionales por su desgaste, o también a aquellos que representan la *nueva política*. Poco o nada hablan PODEMOS o Ciudadanos, por ejemplo, de su democracia interna, que no solo debe serles exigible en sus orígenes vinculados con movimientos sociales. Los *círculos ciudadanos* han supuesto un magnífico mecanismo para acercar el proyecto político PODEMOS a la gente de la calle, pero eso no supone en sí que sus decisiones internas sean tan abiertas y democráticas como se les presupone. Un ejemplo de lo dicho anteriormente fue el cese

⁴⁰⁸ VÍRGALA FORURIA, E.; “La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos y sus problemas en España”, *op. cit.*, pp. 226-227.

⁴⁰⁹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.; *Introducción a los partidos políticos*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996, p. 94.

inmediato del secretario de Organización, en marzo de 2016, de Sergio Pascual, número tres de PODEMOS por parte del secretario general de la formación, Pablo Iglesias. Este cese se vinculó con las desavenencias entre Iglesias y un sector encabezado por Íñigo Errejón y Carolina Bescansa acerca de permitir o no la investidura de Pedro Sánchez como presidente del gobierno. Pascual estaba considerado como uno de los miembros del partido más próximos a Íñigo Errejón, quién lideraba el grupo negociador de PODEMOS para conseguir un gobierno de coalición de PSOE y su partido. Semanas más tarde, el líder de PODEMOS, Pablo Iglesias, sustituyó también a Errejón para ponerse a la cabeza del equipo de negociación.

Hablar de participación y corresponsabilidad en la gestión de los servicios y recursos públicos exige una mirada sobre los principales actores del sistema democrático de nuestro país: los partidos políticos. Como hemos dicho anteriormente, el debate sobre la democratización interna de los partidos políticos no resulta un debate novedoso, puesto que la organización y funcionamiento interno de los partidos políticos fue precisamente lo que acaparó el debate parlamentario constitucional en lo relativo a los partidos políticos. Como recoge Flores Giménez: “en efecto, de las enmiendas propuestas al Anteproyecto presentado en el Congreso de los Diputados, solo la relativa a la estructura interna y funcionamiento democráticos, planteada por el Grupo Mixto, fue defendida en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas”⁴¹⁰.

El diputado Tierno Galván en 1980 defendía a través de la siguiente enmienda, que fue finalmente aprobada, la necesidad de la observancia de la democracia interna de los partidos políticos como mecanismo de coherencia en el discurso y proceder democrático de las instituciones:

Se trata de que resulte coherente lo que haya de pedirse a los partidos políticos con (la) ideología general democrática que sostiene la Constitución (...) se exige que los partidos tengan una estructura democrática como se le ha pedido al propio Estado y como se pretende del conjunto de las instituciones sociales (...) De no aceptarse se corre un riesgo, y es que pueda haber partidos que mantengan una estructura militarista (...) incluso que mantengan principios que no sean democráticos.⁴¹¹

⁴¹⁰ FLORES GIMÉNEZ, F.; *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 58.

⁴¹¹ *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, p. 910.

Finalmente, la redacción del artículo 6 de la Constitución Española reflejó la exigencia de cauces democráticos a los partidos políticos en su estructura interna y funcionamiento. No obstante, el debate parlamentario evidenció los recelos del Grupo Parlamentario Comunista respecto a la interpretación jurisprudencial que se le pudiera dar a tal exigencia democrática⁴¹². Posteriormente la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos⁴¹³ y la posterior Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos,⁴¹⁴ concretaron la regulación en esta materia sin entrar excesivamente en la misma, tal y como refleja Virgala Foruria:

La LOPP (Ley Orgánica de Partidos Políticos) regula de manera minimalista la organización y funcionamiento y de forma asombrosamente austera los derechos y deberes de los afiliados, siendo en ambos aspectos la Ley de partidos más escueta que la propia Ley de Asociaciones, cuando a éstas la Constitución no les exige una estructura interna y funcionamiento democráticos. Lo anterior significa que existen pocos elementos, desde el punto de vista jurídico, para determinar cuándo un partido no es democrático y, sin embargo, no hay que olvidar que esa pueda ser una causa de ilegalización.⁴¹⁵

En este sentido, son muchas las voces que apuestan por la conveniencia de abrir los partidos a las bases y democratizar las estructuras con el objetivo de propiciar una apertura a la sociedad que contribuya a recuperar la confianza de los ciudadanos. Concretamente, las propuestas se plantean principalmente en torno a la convocatoria de congresos, la elección de compromisarios o su apertura a la militancia, la celebración de primarias, la consulta a simpatizantes, etc. Estos debates conforman actualmente los elementos diferenciadores que contraponen los partidos políticos autoproclamados como la *nueva política*, frente a los partidos políticos de prolongada tradición parlamentaria. No es objeto de esta tesis abordar de forma detallada estas iniciativas, sino analizar si, verdaderamente, son los fundamentos sobre los que se está construyendo la denominada *nueva política* española o si, por el contrario, estos partidos terminan adoptando el funcionamiento tradicional, planteamiento lejano, sin duda, a las tesis de regeneración.

⁴¹² El Grupo Parlamentario Comunista votó abstención a la enmienda presentada por el Grupo Mixto, para lo que alegó (el diputado Solé Tura) que la interpretación del término *democrático* dejaba un terreno amplísimo que podría servir como excusa para la prohibición de partidos.

⁴¹³ Derogada por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

⁴¹⁴ Publicada en BOE n.º 154 de 28 de junio de 2002.

⁴¹⁵ VÍRGALA FORURIA, E.; “La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos y sus problemas en España”, en *Teoría y realidad constitucional, op. cit.*, p. 230.

En lo relativo a las consultas a la militancia, los aspectos esenciales giran en torno a la celebración de congresos (esto es, las asambleas generales de los partidos) y, por tanto, los órganos superiores o directivos del mismo. Estos órganos son considerados excesivamente rígidos y, por ello, han surgido propuestas dirigidas a flexibilizar y mejorar su funcionamiento. Cabe destacar algunas, como las mencionadas en distintos artículos por Presno Linera:

1) regular la periodicidad de los congresos, que podría fijarse, como en Alemania, en 2 años; 2) establecer un procedimiento para demandar la convocatoria de los congresos por parte de los afiliados (nada dicen ni la ley alemana ni la española ni sobre los ordinarios ni sobre los extraordinarios ni los territoriales), incluso judicialmente si los legitimados no lo hacen; 3) regular la convocatoria de congresos extraordinarios para que pueda instarse por un número razonable de militantes, garantizar el derecho de los militantes a presentar propuestas para su debate congresual; 4) introducir el carácter público del sufragio emitido por los compromisarios; 5) garantizar la fidelidad de los compromisarios al mandato recibido de los militantes (voto público compromisarios); creo que aquí debe haber mandato imperativo para lo que haría falta un debate previo de los asuntos a tratar en las agrupaciones o comités locales, comarcales y/o autonómicos (voto anticipado en cada agrupación que los compromisarios tendrían que respetar)⁴¹⁶.

La participación de la militancia puede establecerse de forma directa o delegada, puesto que existen dos modalidades diferenciadas: la participación mediante delegados⁴¹⁷ de los afiliados, los denominados *compromisarios*, o la apertura a toda la militancia. En este extremo observamos que la mayor parte de los partidos políticos españoles recurren a la figura del delegado o compromisario (cuya elección se realiza a través de las organizaciones territoriales correspondientes) a excepción de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y PODEMOS.

⁴¹⁶PRESNO LINERA, M. A.; “Los Congresos generales de los partidos políticos como órganos superiores de dirección”, en *El derecho y el revés. Blog del profesor M. A. Presno Linera* y “La organización de los partidos políticos en la práctica: los Congresos como órganos superiores de dirección”, presentación en pdf de la ponencia a la *Jornada sobre la democracia en los partidos políticos*, celebrada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 12 de diciembre de 2013. En: <http://presnoliner.wordpress.com/2013/12/16/los-congresos-generales-de-los-partidos-politicos-como-organos-superiores-de-direccion>.

⁴¹⁷ Se denominan delegados y no representantes de los afiliados porque la figura del compromisario no se regula ni por ley ni por los Estatutos estando sometido únicamente a una responsabilidad política y no a un mandato imperativo: F. FLORES, *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 124 (refiriéndose a la Ley 54/1978).

En el caso de los partidos tradicionales, parte de estos *delegados* o *compromisarios* lo son en su condición de natos, por formar parte de los órganos directivos del partido. En ese sentido, se plantea, por un lado, la necesidad de regular el número de compromisarios que lo son de forma directa y, por otro, que los mismos no superen un determinado número sobre el total, con el objetivo de evitar el excesivo dirigismo sobre el resultado final del proceso.

En el caso de Esquerra Republicana de Cataluña⁴¹⁸, el Congreso Nacional es el órgano soberano del partido y está abierto a toda la militancia. Tal y como recogen sus estatutos, se celebra cada cuatro años y fija la línea política. La Conferencia Nacional actualiza la estrategia política aprobada por el anterior Congreso o Conferencia Nacional. El Consejo Nacional es el máximo órgano entre congresos, y se celebra cada tres meses para revisar la estrategia. Por su parte, PODEMOS se organiza en torno a una Asamblea Ciudadana conformada por las personas que se inscriben telemáticamente. Como se recoge en su página electrónica:

La Asamblea Ciudadana está conformada por el conjunto de la ciudadanía inscrita en PODEMOS, actualmente en torno a 350.000 personas. Es el espacio donde se toman las grandes decisiones (elecciones primarias, elecciones a cargos internos, estrategia política, programa...) y donde todos los inscritos participan de forma directa e igual con voz y voto. Los únicos requisitos para participar son: ser mayor de edad, comprometerse en la construcción de PODEMOS y aceptar su Código Ético.⁴¹⁹

Sin embargo, este último caso, podría plantear dudas sobre si es realizable un correcto proceso de democracia interna con un censo de estas características, pues al no exigirse el pago de cuota y al solicitar el registro a través de un formulario electrónico vinculado a un teléfono móvil, la identificación del afiliado o del inscrito puede considerarse cuestionable, por lo que, en este sentido, el control de las prácticas democráticas en la organización interna, resulta difícilmente verificable. Así lo describe Vírgala Foruria, haciendo referencia a una práctica muy similar empleada en su día por otras organizaciones políticas:

Un partido podría llegar a ser disuelto si vulnera de forma *continuada, reiterada y grave* la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, (art. 10.2.b). Este precepto creo que tendrá una muy escasa aplicación, si tiene alguna. Los mínimos requisitos de la LOPP y las

⁴¹⁸ Puede consultarse en: <http://www.esquerra.cat/partit/projecte-politic/com-ens-organitzem>

⁴¹⁹ Puede consultarse en: <http://podemos.info/organizacion/>

dificultades de probar la continuidad, reiteración y gravedad de la falta de democracia interna, convierten a esa disposición en quimérica. Baste recordar aquí que ni *Batasuna* ni sus antecesores solían tener censo de afiliados ni éstos pagaban cuotas, con lo que no existía control sobre el electorado interno de toma de decisiones. Sin embargo, nunca se intentó una ilegalización de esos partidos por causa de su ausencia de democracia interna. En la actualidad, PODEMOS parece estar en una situación similar ya que su *inscripción* no exige pago de cuota alguna y la identificación se produce mediante la cumplimentación de un mero formulario web, cuyos datos se asocian a un teléfono móvil.⁴²⁰

Otro caso destacable en torno a la presencia más o menos acentuada de formas de participación interna en las nuevas formaciones políticas es el protagonizado por la Asamblea de la Candidatura de Unidad Popular (CUP) en diciembre de 2015, tras el bloqueo producido a la Investidura del Presidente de la Generalitat de Cataluña. La asamblea fue convocada para decidir si los diputados electos de la formación política tras las últimas elecciones catalanas en septiembre de 2015, debían respaldar la investidura de Artur Mas como presidente de la Generalitat de Cataluña, después de tres meses de negociaciones entre las formaciones políticas. Como describe el periódico *El País* en su edición digital fechada en 28 de diciembre de 2015:

Los 3.030 participantes en la asamblea de la CUP –500 menos de los que se habían inscrito– protagonizaron un encendido debate durante toda la jornada en Sabadell (Barcelona) antes de votar hasta en tres ocasiones sobre su posición ante la legislatura catalana. Ya a primera hora de la noche y después de dos votaciones ajustadas, empataron en votos la opción que abogaba por aceptar un acuerdo con Junts pel Sí –la plataforma de Convergència y Esquerra Republicana– con la que se inclinaba por rechazarlo y, con él, al presidente catalán.⁴²¹

No es pretensión de esta tesis poner en cuestión este u otros procesos surgidos en el ámbito interno de los partidos políticos. No obstante, respecto al caso de las mencionadas votaciones en la Asamblea de la CUP, podría generar sospechas un

⁴²⁰ “En el que se recibe un SMS con un código de verificación para validar la inscripción (<https://podemos.info/juntos-podemos/>, última visita 8 de septiembre de 2014). Aunque la página electrónica de Podemos asegura que el sistema es *seguro, fiable y de fácil acceso para todas y todos*, no hay posibilidad de saber si la persona que ha introducido los datos y que recibe el código SMS es la que dice ser, ni impide, por ejemplo, que una misma persona, conociendo números de DNI y con móviles de usar y tirar, pueda realizar multitud de inscripciones. VÍRGALA FORURIA, E.; “La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos y sus problemas en España”, en *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, n.º 35, 2015 (Ejemplar dedicado a: Partidos políticos), p. 252.

⁴²¹ *El País (Edición Digital)*, 28 diciembre 2015. Puede consultarse en http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/12/27/catalunya/1451220474_678536.html

resultado tan ajustado, ya que de los 3030 inscritos en la asamblea de la CUP, 1515 votaron de forma favorable y los otros 1515 de forma desfavorable.

En términos generales, las votaciones de parte de delegados y compromisarios, cuando su decisión viene influenciada y organizada por los órganos internos, dejan de transmitir la apertura interna que pretenden. Por tanto, de poco servirá la apertura de las asambleas o congresos a todos los militantes si las decisiones son orquestadas por el aparato del partido. Todo ello ha derivado, no en pocas ocasiones, en los acuñados *congresos a la búlgara*⁴²², que poco o nada tienen que ver con una verdadera consulta libre a la militancia.

Un ejemplo más, cercano en la época a los dos anteriores, es el protagonizado por el partido Ciudadanos, acusado por los medios de comunicación de manipular presuntamente las primarias de la formación en la región de Murcia en junio de 2016. Así, los medios de comunicación⁴²³ se hicieron eco de lo que fue descrito como un *pucherazo* por una presunta manipulación de los censos de algunas agrupaciones para favorecer la elección de los candidatos señalados por la dirección (por lo general, candidatos que habían abandonado la formación UPyD para integrarse en Ciudadanos). Ello forzó a su presidente, Albert Rivera, a pronunciarse al respecto; Rivera indicó que las primarias se realizan según sus estatutos en las poblaciones de más de 150 afiliados, circunstancia que no se producía. Sin embargo, las grabaciones publicadas constataron que el aparato del partido empleó los censos de los militantes para dirigir (o intentarlo) determinadas decisiones orgánicas.

Estas circunstancias no pretenden deslegitimar las decisiones internas de los nuevos partidos políticos sino poner de manifiesto que la mejora de la democracia interna de los partidos políticos es una cuestión que atañe a todos y una asignatura pendiente de este país. Escasas diferencias se evidencian en definitiva entre la *nueva y la vieja política*, al menos, en este ámbito.

La elección de los líderes de los partidos políticos a través de las primarias es también una reivindicación reciente de la ciudadanía, además de otro de los elementos

⁴²² Expresión empleada para hacer referencia a las decisiones tomadas por disciplinada unanimidad, a veces con más votos que votantes, como se dice que sucedía en las reuniones del Partido Comunista Búlgaro. No se dan discrepancias, más por miedo o disciplina que por convicción.

⁴²³ Publicado por Onda Cero Murcia el 6 de junio de 2016 http://www.ondacero.es/noticias/espana/ciudadanos-manipulo-censo-afiliados-agrupaciones-levante_2016060657550c136584a8ec215da4f9.html.

con el que las nuevas formaciones políticas pretenden diferenciarse con respecto a las formaciones tradicionales. Como señala Vírgala Foruria:

Esa parece ser también la preferencia entre la ciudadanía, de acuerdo a encuestas recientes, frente a la elección por órganos internos, hasta el punto de utilizarse en la actualidad como signo distintivo de los *nuevos* (PODEMOS, UPyD, Partido X) frente a los *viejos* partidos, que empiezan a contagiarse (ERC desde 2004, PSOE con resistencias, IU de forma todavía más reducida y PP que no las utiliza nunca salvo aisladamente en algún caso a nivel autonómico).⁴²⁴

Existen pros y contras destacados por parte de la doctrina sobre la adopción de este sistema de elección de los líderes de los partidos políticos. Se destacan como ventajas la preferencia social hacia este sistema y la consideración hacia los partidos que lo adoptan, la movilización de la militancia y la elección de líderes competitivos. Las desventajas vienen de la mano del riesgo de manipulación y de las divisiones internas principalmente.

Sin duda, las primarias, abiertas o cerradas, constituyen un nuevo paso en el demandado proceso de democratización de los líderes y candidatos electorales, a la vez que se plantean como una oportunidad para las formaciones tradicionales en una etapa (la que comienza en el año 2000) en la que la participación y la transparencia se han convertido en exigencia por parte de los ciudadanos, no solo en el ámbito de la gestión pública, sino también en lo relativo a la organización y funcionamiento interno de las formaciones políticas. Así se entendió tras la fijación de este sistema por el Partido Socialista Obrero Español para la elección de candidato a la Presidencia del Gobierno en el congreso federal de 1997 en el que Joaquín Almunia relevó a Felipe González en la secretaría general:

Todas las encuestas muestran a una mayoría sólida de los ciudadanos españoles satisfechos de su convocatoria. Buena parte de los medios de comunicación ha realizado un balance positivo de la iniciativa del PSOE. Y, colmando la aspiración de todo buen estratega, las primarias socialistas han logrado colocar al resto de la élite política a la defensiva, insegura entre adoptar o rechazar este mecanismo de selección en sus respectivas organizaciones.⁴²⁵

⁴²⁴ VÍRGALA FORURIA, E.; “La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos y sus problemas en España”, en *Teoría y realidad constitucional*, *op. cit.*, p. 240.

⁴²⁵ BOIX, C.; “Elecciones primarias en España: Ventajas, ambigüedades y riesgos”, en *Claves de Razón Práctica*, n.º 83, 1998, citado por su versión en línea, en <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias.PDF> (última visita 12 de julio de 2016), p. 1.

A partir de este momento, el PSOE ha convocado proceso de primarias para la elección de su secretario general. Así, por ejemplo, en 2014, tras la dimisión del Secretario General del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba, se convocaron primarias cerradas para definir la dirección del PSOE. Venció Pedro Sánchez con el 49% de los votos, frente a un 36% de Madina y un 15% de Pérez Tapias. A lo largo de las últimas semanas de septiembre y las primeras de octubre de 2016, la ejecutiva del Partido Socialista Obrero Español forzó la salida del primer líder socialista elegido con primarias con la dimisión en bloque de la mitad más uno de sus miembros, circunstancia que, según los críticos a Pedro Sánchez llevaba a la formación a una dirección bajo el mandato de una gestora, en base a lo establecido en el reglamento del PSOE. La votación contraria, por parte del comité federal del PSOE, a la propuesta de Pedro Sánchez de convocar un congreso extraordinario con primarias para que la militancia tomara postura sobre la formación de una alternativa de izquierdas al gobierno del Partido Popular tras las elecciones de junio de 2016 desembocó definitivamente en su salida de la dirección del partido y su renuncia al acta de diputado nacional. Como hemos visto anteriormente en el caso de PODEMOS, las negociaciones en la formación de gobierno tras las elecciones de junio de 2016 han producido crisis internas y ceses de destacados dirigentes en las organizaciones políticas que hacen tradicional uso de las primarias como mecanismo de elección de sus principales responsables.

En el caso del PSOE, la práctica demuestra que, pese a haberse convocado en todas las elecciones, solo ha habido una votación en el PSOE para elegir candidato a la Moncloa: en 1998, cuando Josep Borrell se impuso a Joaquín Almunia, si bien el primero dimitió posteriormente, y el entonces secretario general fue el aspirante en los comicios de 2000. Pese a la existencia de precandidatos y recogida de avales para ser candidato (cinco por ciento de los avales de los afiliados censados), finalmente no se ha producido votación para el candidato a la presidencia del gobierno, salvo en el caso señalado. La realidad demuestra que el aparato del partido termina siendo un embudo a las primarias, y solo inmediatamente después al momento de la fijación de este sistema de elección por parte del PSOE, se ha producido una votación para elegir candidato a la presidencia del gobierno.

En el caso de celebrarse una votación pueden participar los militantes censados en una fecha establecida, entre afiliados del PSOE y del PSC y de las Juventudes Socialistas de ambas formaciones, así como, desde el 2015, los simpatizantes del partido y cualquier

ciudadano mayor de 16 años que solicite incorporarse al censo previo pago de dos euros. No obstante, la experiencia regional del sistema de elección de candidatos es más frecuente, como destaca Urquizu, en el año 2013:

Esta experiencia se ha repetido en España en 13 ocasiones más, aunque solo en el ámbito regional. Únicamente en una ocasión las utilizó el PP y fue en las últimas elecciones autonómicas en las Islas Baleares. Por su lado, el PSOE ha recurrido a ellas en distintos momentos del tiempo. En 1999, tras las primeras experiencias, se pusieron de moda y siete federaciones las convocaron. En 2003, en cambio, solo una las empleó; mientras que en 2011 fueron tres las federaciones socialistas que decidieron utilizar este método para elegir al candidato autonómico.⁴²⁶

No obstante, en el transcurso de las primarias en el ámbito regional, el PSOE también ha acusado el embudo del aparato, como destaca Vírgala Foruria:

El PSOE las ha seguido utilizando en ocasiones, pero con el problema de transmitir la imagen de un proceso dirigido desde la dirección para legitimar a un candidato sin que realmente el militante tenga opción. Así, un ejemplo paradigmático de la resistencia a adoptar un método democrático de elección de líderes lo constituye el proceso de primarias en 2013 para la candidatura a la presidencia de la Junta de Andalucía. Convocadas a toda prisa, en julio y con unas exigencias draconianas, como la del 15% de avales de militantes, solo Susana Díaz, consejera de Presidencia apoyada por el aparato del partido, consiguió ese número hasta sobrepasar en avales más de la mitad de la militancia del partido. El resultado final fue la no celebración de primarias y la proclamación directa de Susana Díaz para sustituir a José Antonio Griñán en la Presidencia de la Junta de Andalucía.⁴²⁷

Como se ha dicho anteriormente, por su parte, el Partido Popular no celebra primarias nunca salvo de forma aislada, con alguna experiencia autonómica, y ha sido solo recientemente cuando algunos cargos orgánicos se han pronunciado de forma más clara a favor de las mismas. A pocos meses de las elecciones del 20 de diciembre de 2015, en un contexto político complejo para la formación y con expectativas dudosas sobre su continuidad en el gobierno, todo parecía indicar que la convención del Partido Popular celebrada en Madrid en el mes de julio de 2015 marcaría un punto de inflexión en este sentido. Sin embargo, el Presidente del Gobierno y Presidente de la formación en ese momento apuntó que las prioridades marcaban centrar los esfuerzos en una victoria electoral, lo que enfrió el debate hasta la celebración del siguiente congreso nacional del

⁴²⁶ URQUIZU, I.; “¿Por qué celebrar primarias?”, en Cuadernos de El Diario.es, n.º 3, 2013.

⁴²⁷ VÍRGALA FORURIA, E.; “La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos y sus problemas en España”, en *Teoría y realidad constitucional*, op. cit., p. 244.

Partido Popular (previsiblemente en enero de 2017, tras conformarse definitivamente el nuevo gobierno en noviembre de 2016).

La adopción de este mecanismo responde a una necesidad de democratización interna de una formación política que, si bien tradicionalmente ha sido demandada por los afiliados y simpatizantes de los partidos, ha pasado recientemente a la opinión pública, y se ha convertido en una cuestión social que traspasa la militancia y es vista a los ojos del ciudadano como una buena práctica que puede consolidar su confianza o no en la predisposición democrática y participativa de una formación política. No obstante, tal y como señala Urquizu: “si algo tienen en común casi todos los casos de América Latina y Europa es que se celebraron por parte de formaciones políticas que estaban en la oposición y que se encontraban en una situación de debilidad interna”⁴²⁸. Así, este debate ha saltado a la opinión pública con fuerza, mientras que se ha enfriado a lo largo de la democracia española y se ha conformado como un asunto intermitente que, en los últimos años, ha vuelto a sonar con fuerza, de la mano del debilitamiento general de la confianza en la política y los políticos. Dicho lo anterior, considero que el debate interno debe ir más allá de la circunstancia electoral concreta y debe partir de la convicción clara en la adopción de esta medida como forma de *sintonizar* el destino del partido con la voluntad de los ciudadanos; de esta forma la decisión se aleja del líder de las oligarquías establecidas y de sus intereses estructurales que, en el caso de los partidos tradicionales, han sido estancas. Eso supondría que el partido iría en la línea de lo que la ciudadanía en sentido amplio quiere, lo cual podría acercar el objetivo electoral a la realidad en unos comicios. Esta cuestión determina la conveniencia de unas primarias abiertas frente a las cerradas:

En principio, cuanto más abierta sea la participación en unas primarias más parecida será la composición del *selectorado* a los votantes de unas generales y, presumiblemente, más cercano al centro político. Unas primarias abiertas podrían ser potencialmente una estrategia viable de la cúpula del partido para limitar la capacidad de influencia de una militancia radicalizada. Unos comicios cerrados, por el contrario, pueden ser un instrumento de un aparato impopular con el electorado de unas generales para apelar a los sectores más fieles de sus bases y legitimar su permanencia⁴²⁹.

⁴²⁸ URQUIZU, I.; “¿Por qué celebrar primarias?”, *op. cit.*

⁴²⁹ POLITIKON.; *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, *op. cit.*, p. 147.

Sin embargo, desde mi punto de vista, la conexión necesaria con la ciudadanía podría ir más allá de unas primarias abiertas (y por descontado de unas primarias cerradas), puesto que si bien es un paso importante trasladar la decisión de los mandos del partido a la militancia, más lo sería establecer una conexión directa con simpatizantes y ciudadanos en general. Apostar por unas primarias completamente abiertas (es decir, no limitadas a militantes o simpatizantes) supone asumir un riesgo claro de *sabotaje* por parte de militantes de un partido rival. No obstante, podría establecerse un sistema de *primarias mixto o abierta a la ciudadanía* en el que los candidatos fueran seleccionados tras una consulta o encuesta a la ciudadanía (agentes sociales, entidades de distintos sectores, etc.), lo que ofrecería el resultado de los más respaldados como de los sometidos a la decisión final de la militancia. No solo mejoraría la conexión del proyecto con los ciudadanos sino que además podría salvarse el principal escollo con el que se encuentra el desarrollo de estos procesos en España, que es, como se ha demostrado en las experiencias socialistas, el bajo nivel de afiliación y la escasa participación en los mismos de la militancia en las ocasiones en las que se ha llevado adelante:

El resultado en general de las primarias en los partidos españoles ha sido una participación en torno al 50% del selectorado convocado, la victoria del candidato previamente en el cargo casi siempre (con la excepción de la derrota de Ridao en ERC en 2011) y, en cuanto a la competencia, ha habido, al menos, dos candidatos en el 42% de las primarias para líder, en el 50% de las primarias para candidatos nacionales y en el 64% de las primarias de candidatos regionales. Por el contrario, solo en tres conferencias *tradicionales* del PSOE y en una del PP entre 1977 y 2010 hubo dos o más candidatos para el cargo de máximo dirigente del partido⁴³⁰.

En lo relativo al voto interno, deben resolverse cuestiones como la fijación del número de avales, la posibilidad o no de avalar a varios candidatos, la fijación de las condiciones para el voto (afiliados y condiciones como el pago o no de cuotas, simpatizantes, etc.), la supervisión del proceso por organismos independientes de la estructura orgánica o dirección, el posible voto por correo o por vía telemática, plazos y condiciones de las campañas internas (debates, financiación, etc.), la fórmula electoral, etc.

Con independencia del sistema de primarias (abiertas, cerradas, o estableciendo un *sistema mixto y abierto a la ciudadanía*, etc.), es una buena noticia que el proceso sea

⁴³⁰ VÍRGALA FORURIA, E.; “La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos y sus problemas en España”, en *Teoría y realidad constitucional*, op. cit., p. 245.

imparable en España. Algunos autores como Vírgala Foruria y Blanco destacan que resulta un paso más sano democráticamente y más realizable que la fijación de las listas abiertas o el desbloqueo de las listas cerradas:

Pienso que las primarias, no pudiendo ser obligatorias legalmente, son más coherentes con la llamada a la democracia interna del art. 6 CE y, por otra parte, los medios tecnológicos actuales las hacen más factibles que antiguamente. Coincido, además, con R. Blanco en que las primarias serían un elemento más efectivo de democratización del proceso electoral general que el establecimiento de listas abiertas (de escasa eficacia en las elecciones al Senado) o el desbloqueo de las listas cerradas (como la experiencia italiana demuestra).⁴³¹

Planteada la cuestión, pasemos ahora a estudiar si la *nueva política* tiene o no los viejos problemas. Como punto de partida, disponen de este sistema de elección de candidatos todas las nuevas formaciones más destacadas: UPyD desde el año 2007⁴³² (primarias cerradas cuyos electores son los afiliados al corriente de las cuotas y, en determinados casos, los simpatizantes –candidato a la presidencia del Gobierno y del cabeza de lista al Parlamento Europeo–; no se exige la presentación de avales para los candidatos), PODEMOS⁴³³ desde 2014 (primarias abiertas a la ciudadanía que se inscribe en la *Asamblea Ciudadana*) y Ciudadanos⁴³⁴ (abiertas, cuyos electores son los afiliados al corriente de las cuotas, se realizan dos votaciones para el primer puesto de la lista y para los puestos del 2 al 5. Para postularse al primer puesto de la lista, se exigirá obtener, como máximo, el aval del 10% de los electores de la circunscripción correspondiente).

Planteado el escenario, convendría aclarar cuál es la realidad práctica de estos partidos y, en ese sentido, si las primarias responden a una democratización real de la estructura interna de una organización tan compleja como es un proyecto político. Las elecciones generales convocadas para el 20 de diciembre de 2015 supusieron el primer gran reto electoral de los partidos PODEMOS y Ciudadanos. Ambos llegaron a las

⁴³¹ VÍRGALA FORURIA, E.; “La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos y sus problemas en España”, en *Teoría y realidad constitucional, op. cit.*, p. 243. Referencia a: BLANCO, R.; “Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 155.

⁴³² Puede consultarse en:

http://www.upyd.es/contenidos/secciones/526/Reglamento_de_elecciones_primarias

⁴³³ Puede consultarse en: <http://podemos.info/organizacion/>

⁴³⁴ Puede consultarse en: <https://www.ciudadanos-cs.org/estatutos>; Reglamento de primarias en: http://estatico.vozpopuli.com/upload/Inigo_Zulet/reglamento-de-primarias.pdf

mismas en un contexto sociopolítico favorable y con una ciudadanía receptiva a un cambio que valora estos nuevos proyectos políticos por su vocación renovadora.

En lo relativo a la elección del líder o candidato a la presidencia del gobierno, las primarias de PODEMOS para elegir a los candidatos al Congreso y Senado contaron con una mínima participación con el peor dato registrado en todos los procesos electorales que ha convocado en el partido. Votó un 15,8% del censo establecido. Destacaron las constantes quejas en torno al calendario (en plenas vacaciones) y al sistema o reglamento de las primarias, en el que la competencia se fija a escala nacional y se deja escaso margen a las direcciones territoriales, que destacaron la imposibilidad de competir con la lista planteada por el líder de la organización en una circunscripción estatal con más peso que nunca. Algunos dirigentes destacaron que el Reglamento estaba hecho *a medida* de Iglesias⁴³⁵. En cuanto a la elección del candidato a la presidencia del gobierno, Iglesias no contó con rival, lo que desde su partido se justificó alegando su liderazgo natural y lógico.

Resultan clarificadoras las palabras del exsecretario de Proceso Constituyente y Programa de PODEMOS en torno a este asunto, al afirmar que: “las primarias, o sirven para emocionar o movilizar, o no sirven”⁴³⁶. La tendencia a la baja participación en las primarias de PODEMOS demuestra la escasa eficiencia del modelo planteado por la organización, que en un periodo escaso de tiempo parece haber desincentivado la participación, como se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 19 Evolución de la participación en las primarias de PODEMOS

FECHA	PARTICIPACIÓN	
Octubre 2014	54,4%	Votaron 112.070 de las 205.750 personas que se habían inscrito para elegir los estatutos del partido .
Noviembre 2014	42,6%	Votaron 107.488 personas de los 251.998 inscritos para la elección del secretario general y de la dirección de Podemos .
Diciembre 2014	34,6%	Podemos llamó a votar para elegir a sus dirigentes municipales y lo hicieron 86.046 de los 248.507 inscritos.
Abril 2015	20,1%	En la elección candidatos y las listas electorales para los comicios autonómicos de mayo ; 48.023 personas votaron.
Julio 2015	15,8%	59.724 inscritos, de un censo de 375.000, votan en las primarias para elegir candidato a presidente y las listas del Congreso y Senado .

⁴³⁵ Puede consultarse en

<http://www.elmundo.es/espana/2015/07/23/55affbf1e2704e98178b458d.html>

⁴³⁶ *Ibid.*

Fuente: Artículo publicado en El Mundo el 23/07/2015 437.

En cuanto al partido Ciudadanos, la decisión de proponer a Albert Rivera como candidato a la presidencia del gobierno para las elecciones del pasado 20 de diciembre de 2015 no fue sometida a primarias. El 22 de junio Rivera se postuló como candidato oficial, circunstancia que ya suscitó algunas críticas al no haber pasado previamente por las urnas, a lo que el líder respondió animando a presentarse a quién lo deseara. Así fue, y finalmente cinco militantes además del presidente se postularon. No obstante, la organización recibió 3 031 avales emitidos de los que Rivera acaparó el 95,8% (2.904), así que su proclamación no fue sometida a un proceso de primarias. El diario *El Mundo* publicó esta información el 3 de julio de 2015, e incorporó la siguiente reflexión:

Desde el partido apuntan que el proceso de presentación de candidatura y recogida de firmas ya son primarias (...). Desde un principio, en el partido daban por hecho que no habría primarias, es decir, que no habría ningún militante que pudiera hacer sombra a Rivera, rivalizar con él. Ciudadanos, un partido que exige en su pacto por la regeneración democrática primarias al testeo de partidos, no se ha visto en la necesidad de cumplir con ellas.⁴³⁸

Todo lo anterior refleja que, efectivamente, la cuestión de la democratización interna es una cuestión pendiente común a todas las formaciones políticas de nuestro país. PODEMOS es el único partido español con primarias abiertas a la ciudadanía y el mismo líder de PODEMOS, Pablo Iglesias, afirmó en verano de 2015, que las decisiones del partido debían protegerse de los núcleos militantes:

Para ser un partido de gobierno, PODEMOS necesita a los mejores cuadros de la sociedad civil y para ganar las elecciones necesitamos proteger los vínculos de toma de decisiones con la misma. Si algo nos ha hecho fuertes, ha sido no permitir que los núcleos militantes se alejen de los deseos sociales y secuestren una organización que es, por encima de las identidades de sus dirigentes políticos, cuadros y militantes, un instrumento para el cambio político.⁴³⁹

Sin embargo, como hemos visto anteriormente, las discrepancias entre el líder de la formación y *sus cuadros* derivó a lo largo de 2016 en ceses de destacados responsables de PODEMOS, sin mediar consulta de ningún tipo a la ciudadanía o la militancia.

⁴³⁷ *Ibid.*

⁴³⁸ *El Mundo*, 3 julio de 2015. Puede consultarse en <http://www.elmundo.es/espana/2015/07/03/5596b69422601d0d6c8b459d.html>

⁴³⁹ IGLESIAS, P.; "Entender Podemos", *op. cit.*, p. 26.

La democratización interna de los partidos en España es una cuestión urgente y necesaria, aunque al mismo tiempo es conveniente no caer en la precipitación para implementarla:

Es necesario recordar que unas primarias en el contexto español implican escoger a un líder con importantes poderes en un entorno institucional – sistema parlamentario– y electoral –con listas y proporcionales– muy distinto al de Estados Unidos, que representa el modelo de primarias más idealizado. Esto crea una serie de problemas prácticos que deben ser resueltos para que los líderes que emerjan del proceso sean realmente efectivos.⁴⁴⁰

Desde este punto de vista, mencionado en la cita, el proceso participativo debe ir más allá de la elección del líder. Las consultas a la militancia y a la ciudadanía deben ser constantes en torno a los aspectos nucleares de funcionamiento, como el programa electoral, las listas y las distintas candidaturas en ámbitos inferiores.

Las primarias en España deben tener unas reglas claras y los partidos deben asumir que deben convocar procesos transparentes y competitivos con un doble objetivo: sintonizar el proyecto con las inquietudes, preferencias y expectativas de la ciudadanía y fomentar la aparición de nuevos talentos. Si, por el contrario, el objetivo es revestir el liderazgo del candidato del aparato, estamos maquillando el *dedazo*, cuestión que se aleja y mucho del noble objetivo de democratizar, modernizar y oxigenar el funcionamiento interno de los partidos políticos en España. La participación no debe ser el único argumento en una campaña de márketing en un contexto extraordinariamente complejo para la política y los políticos, sino una decisión convencida tras un período de reflexión sereno sobre las causas de la pérdida de representatividad, alejamiento de la ciudadanía y crisis de confianza.

Como hemos visto, la *vieja* y la *nueva* política comparten este reto, pues todos, *viejos* y *nuevos*, con o sin primarias formalizadas están todavía lejos de disponer de un sistema que garantice de hecho la democratización interna de los proyectos políticos españoles. No basta con contarlos, hay que hacerlos.

⁴⁴⁰ POLITIKON.; *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, op. cit., p. 149.

4.4 Ciudadanía y política a través de las redes sociales

La relación entre política y ciudadanía ha tenido diferentes etapas a lo largo de la historia; al mismo tiempo, también se ha relacionado con multitud de circunstancias y acontecimientos. No es sorda a la historia y al mundo. Sin lugar a dudas, hoy no podemos hablar de política y ciudadanía obviando las redes sociales (Facebook, Twitter...). ¿Son estas plataformas las más adecuadas para desarrollar una ciudadanía participativa y responsable? ¿Pueden mitigar los niveles de desafección que existen? ¿Hasta qué grado los políticos tienen que confiar en ellas? En el futuro, ¿representarán las únicas vías de canalización del mensaje político? Para responder a estas cuestiones, tenemos que hacer memoria y recurrir a la historia para entender el porqué de la presencia entre nosotros de las redes sociales.

Aunque podría verse como excesivo, sin embargo, comprender las redes sociales supone remontarse a los siglos XVI y XVII. En esos siglos se configura todo lo que ha significado el mundo moderno, una de cuyas características es, sin lugar a dudas, la ciencia y sus diferentes aplicaciones prácticas: la técnica. A partir de la Revolución Industrial una parte importante del trabajo y de la vida cotidiana de las personas se tecnificó. Las dos guerras mundiales, y más específicamente, la Segunda Guerra Mundial, fueron conflictos en los que se llevaron a cabo nuevos experimentos, con miles de víctimas, que después se aplicarían a la vida cotidiana: energía atómica, ingeniería química para la fabricación de cosméticos o toda la evolución armamentística. La segunda mitad del siglo XX significó la evolución y aparición de las tecnologías que hoy asumimos de forma natural. Una de estas nuevas tecnologías fue la informática, y vinculada a ella, Internet, plataforma donde se desarrollan las redes sociales, y cuyo origen es de naturaleza militar, esto es, de control. Por desgracia, los conflictos bélicos generan avances que unos disfrutamos por el sacrificio de otros. Las redes sociales son producto de una forma de entender el mundo: derivan de una concepción técnica de la realidad. Se trata de cuestiones muy sutiles, muchas veces expresadas a través de pequeños gestos: cuando observamos por un momento de forma detenida a nuestro alrededor, y comprobamos que todo lo que pasa por nuestra vista es una construcción, un

producto elaborado a través de una técnica que se transforma en una tecnología: desde el interruptor de la luz hasta las pizarras digitales o los teléfonos móviles⁴⁴¹.

También las redes sociales han llegado a la política alterado su concepto y sus estrategias como planteamientos tradicionales. Hay un punto de inflexión: la victoria de Obama en las elecciones presidenciales de EE.UU. en 2008. Analistas de diferentes campos de investigación⁴⁴² han coincidido en que Obama ganó las elecciones presidenciales gracias a Internet y a las redes sociales. Su equipo movilizó a personas y colectivos radicalmente diferentes; llegó a zonas de EE.UU. que estaban olvidadas, marginadas. Todo ello solo fue posible por un grado de movilización extraordinario que posibilitó toda una red de comunicación entre millones de personas. Así pues, el poder del cambio se tornó imparable: no solo en las elecciones, sino en su carrera como candidato del Partido Demócrata. Para comprender el cambio y el peso que ejercieron las redes sociales en la campaña de Obama, basta analizar unos datos comparativos entre él y su rival, Mc Cain:

Tabla 20 Elecciones presidenciales EE.UU. 2008. Actividad candidatos en redes sociales

Candidato	Seguidores Facebook	Seguidores Twitter	Visitas Canal YouTube
McCain	600.000	5.000	2 millones
Obama	3 millones	121.000	19 millones

Fuente: Internet

Estas diferencias según los analistas fueron claves para la victoria final de Obama. ¿Por qué? En primer lugar, porque contaba con los llamados *Obama maníacos*, cerca de un millón de voluntarios activos *on line* que llevaron adelante toda la campaña. En segundo lugar, Obama utilizó las redes sociales para conseguir financiación para su campaña y de esa forma movilizar a seguidores ¿Qué lectura, pues, se puede hacer de la

⁴⁴¹ La bibliografía sobre la influencia de la técnica en la sociedad es inabarcable. Entre otros, puede consultarse la obra conjunta Horkheimer y Adorno: ADORNO, TH-HORKHEIMER, M.; *Dialéctica de la Ilustración*, Trotta, Madrid, 1999.

⁴⁴² Véanse entre otros documentos de la experta en estrategia digital Rahaf Harfoush (http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/13/actualidad/1444761523_140225.html); publicaciones como “Obama, una campaña para la historia” de Ignacio Martín Granados o enlaces como http://www.tendencias21.net/Las-redes-sociales-fundamentales-para-el-triunfo-de-Obama_a2717.html

experiencia Obama? La esencial es que se produce un viraje total de las herramientas en la estrategia de comunicación de las ideas políticas. Y de esta forma, los mítines y las televisiones se quedan, en parte, obsoletos. Con las redes sociales puede producirse una revitalización de la política. Lo más interesante de todo este acontecimiento que cambió, en parte, la mentalidad americana, y por ende, la del mundo, es que en plena campaña, millones de jóvenes interesados por cuestiones políticas se veían ante la tesitura de justificar, de dar razón de su elección por un candidato a otros millones de jóvenes que físicamente se desconocían pero que se relacionaban a partir de las redes sociales.

Por tanto, si las redes sociales impulsaron hasta la victoria a un Presidente de los EE.UU., y parte del mundo imita lo que en ese país se adopta y desarrolla, se puede concluir que, efectivamente, las redes sociales cumplen un papel esencial en la política contemporánea. La cuestión está en si las redes sociales pueden ayudar o no a que la política recupere, ante la percepción de la ciudadanía, la dignidad que se merece. Y por otra parte, como anteriormente se apuntó, qué tipo de ciudadanía se deriva de las mismas redes.

4.4.1 La comunicación política en España a través de las redes sociales

El creciente uso de las redes sociales como instrumento de comunicación política es incuestionable, según Chavero:

Es el tercer medio más utilizado para informarse en España, superando a la radio (Eurobarómetro Standard 76/Otoño 2011); el 45% de los ciudadanos se informa sobre política en internet, la mayoría de ellos con una frecuencia relativamente alta (Anduiza, 2010:24) y el 17,6% de los ciudadanos usuarios de internet (aquellos que lo han utilizado en los últimos doce meses) siguieron la campaña electoral del 20N a través de redes sociales (Estudio 2.920 del CIS).⁴⁴³

Una encuesta postelectoral publicada del CIS en España en 2016, el estudio 3.126⁴⁴⁴ sobre las elecciones generales de 2015, refleja una realidad incuestionable: más de un 30% de los encuestados afirma que ha seguido información sobre la campaña o las elecciones a través de redes sociales (Facebook, Tuenti, Twitter, etc.), destacando

⁴⁴³ CHAVERO, P.; “Medios de comunicación y redes sociales en las democracias actuales: ¿Complementariedad o sustitución? Una aproximación al caso español”, en COTARELO, R. (ed.), *Ciberpolítica, las nuevas formas de acción y comunicación políticas*, Tirant Humanidades, Valencia, 2013, p. 125.

⁴⁴⁴ Estudio CIS n.º 3.126, enero-marzo 2016. Postelectoral Elecciones Generales 2015. Panel (2ª Fase). Puede consultarse en: http://datos.cis.es/pdf/Es3126mar_A.pdf

Facebook (70,2% de los encuestados) y Twitter (25,2%) como las redes sociales más visitadas.

Las redes sociales, sin duda, se han convertido en instrumentos complementarios a los medios tradicionales para acceder a la información política. Periodistas y políticos emplean su inmediatez para ofrecer un mensaje rápido y directo, avanzar algunas ideas o acercarse a un perfil de usuario determinado. Los atentados del 11 de marzo de 2004 y la movilización ciudadana a través de la tecnología del 13 de marzo de 2004, el movimiento 15M en el año 2011, la campaña electoral de las elecciones generales del 20 noviembre de 2011 y el 20 de diciembre de 2015, etc., son los acontecimientos actuales más significativos que han protagonizado una comunicación relevante tanto en medios tradicionales como en redes sociales.

Es, asimismo, destacable el uso de las redes sociales para la denuncia, tal y como destaca García de Torres, “sin duda, uno de los valores incuestionables de la participación ciudadana en las plataformas públicas de comunicación es el poder de la denuncia que, en ocasiones, supone un cuestionamiento de la agenda mediática y/o política”⁴⁴⁵. No han sido escasas las ocasiones en las que hemos hecho referencia en esta investigación al movimiento 15-M, un movimiento que debe gran parte del éxito de organización y movilización a estos nuevos canales de comunicación. En ese sentido, como destaca Chavero:

En lo que respecta a las redes sociales, el 15M originó 581.749 mensajes en España entre el 25 de abril y el 26 de mayo. Esta cifra, que representa en torno a un tercio de los mensajes emitidos en todo el mundo, resulta de la identificación de 70 etiquetas relacionadas con el movimiento (...) antes del inicio del movimiento, la red contaba con 2.123 usuarios, cifra que se duplicó el día 15 de mayo y que asciende hasta los 45.731 usuarios el 22 de mayo.⁴⁴⁶

Las redes sociales colaboraron en la difusión del mensaje de indignación y en la convocatoria de las movilizaciones en distintos puntos de nuestro país, como refleja Boix Palop:

⁴⁴⁵ GARCIA DE TORRES, E.; “Revoluciones 2.0, redes sociales y política. Reflexiones en torno a #primaveraValenciana”, en H. AZNAR, C. MARCO Y E. SANCHO (eds.) *La política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 96.

⁴⁴⁶ CHAVERO, P.; “Medios de comunicación y redes sociales en las democracias actuales: ¿Complementariedad o sustitución? Una aproximación al caso español” en COTARELO, R. (ed.) *Ciberpolítica, las nuevas formas de acción y comunicación políticas*, op. cit., p. 133.

Las movilizaciones del 15-M y posteriores acampadas, movimientos, protestas... dio muestra del poder de unos mecanismos informales y horizontales de movilización y organización que, con límites todavía evidentes, son capaces de plasmar descontentos ciudadanos y poner sobre la mesa problemas hasta la fecha no atendidos por la clase política.⁴⁴⁷

El canal era el adecuado, no solo por su inmediatez y ausencia de costes de convocatoria sino por su incidencia en un sector fundamental para este movimiento: los jóvenes.

Al mismo tiempo, es evidente, casi indiscutible, que las tecnologías aplicadas a la política ejercen una relación de proximidad entre ciudadanos y políticos. El ciudadano tiene la oportunidad de preguntarle al político cualquier tema que le interese, incluso puede hacer comentarios y sugerencias que luego pueden transformarse en iniciativas políticas. Tanto es así que, por ejemplo, durante las horas previas del debate que iban a mantener Rajoy y Rubalcaba en la Elecciones Generales de 2011, se destacaba desde diversos foros y medios digitales que el socialista tenía sobre su mesa más de 2.000 iniciativas de ciudadanos que le habían llegado a través de la red social *Twitter*. Muchos periodistas e internautas se preguntaban si Rubalcaba las sacaría a relucir en el debate. Hoy, cinco años después, la entrada de los comentarios de ciudadanos a través de las nuevas tecnologías en este tipo de debates está completamente asumida.

Para destacar la influencia creciente de las redes sociales en la comunicación política, hemos analizado el seguimiento en línea de las últimas campañas electorales generales de España en los años 2008, 2011 y 2015 a través de los datos de las encuestas postelectorales del CIS: el estudio 2.757⁴⁴⁸ sobre las elecciones generales de 2008, el estudio 2.920⁴⁴⁹ sobre las elecciones generales de 2011 y el estudio 3.126 sobre las elecciones generales de 2016⁴⁵⁰.

⁴⁴⁷ BOIX PALOP, A.; “Revoluciones 2.0 redes sociales y política en el País Valenciano”, en H. AZNAR, C. MARCO y E. SANCHO (eds.) *La política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?* Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 91.

⁴⁴⁸ Estudio CIS n.º 2.757, marzo-mayo 2008. Post-Electoral Elecciones Generales y al Parlamento de Andalucía, 2008. Puede consultarse en http://datos.cis.es/pdf/Es2757mar_A.pdf

⁴⁴⁹ Estudio CIS n.º 2.920, noviembre 2011-enero 2012. Postelectoral Elecciones Generales 2011 (Panel 2ª fase). Puede consultarse en http://datos.cis.es/pdf/Es2920mar_A.pdf

⁴⁵⁰ Estudio CIS n.º 3.126, enero-marzo 2016. Postelectoral Elecciones Generales 2015. Panel (2ª Fase). Puede consultarse en: http://datos.cis.es/pdf/Es3126mar_A.pdf

Tabla 21 Seguimiento on line de las campañas Elecciones Generales 2008, 2011 y 2015

	2008	2011	2015
En páginas de medios de comunicación	83,3%	41,4%	47,1%
En páginas de partidos o candidatos/as	23,4%	7,7%	9,9%
En páginas de organizaciones ciudadanas o movimientos cívicos	5,4%	5%	6,1%
En blogs y foros de debate	22,2%	8,9%	8,3%
En redes sociales (Facebook, Tuenti, Twitter, etc.)	-	17,6%	30,3%
En otro tipo de páginas	12,9%	11,6%	9,4%
Ninguno	-	21,6%	15,6%
NC	1,5%	23,7%	21,8%
(N)	(599)	(3540)	(4293)

Fuente: *Postelectoral Generales 2008, 2011 y 2015* CIS (Estudios 2.757,2.929 y 3.126)

De los datos comparativos podemos extraer un destacado descenso del seguimiento de la campaña en internet a través de páginas electrónicas de medios de comunicación tradicionales. Pese a ser la opción más consultada, las páginas de los medios de comunicación sufren un descenso en seguimiento de la campaña del 2008 a la campaña del 2011 (del 83,3% al 41,45): el porcentaje desciende a la mitad, manteniéndose estable (con un ligero repunte) en el año 2015 con respecto al 2011. La consulta de las páginas electrónicas de partidos o candidatos cae del 23% en el año 2008 al 7-10% en las siguientes elecciones generales, circunstancia que se repite con los blogs y foros de debate. Por el contrario, los usuarios manifiestan un creciente interés por el seguimiento de la campaña a través de las redes sociales: sin datos en el año 2008, aparece con fuerza en la campaña del 2011 con un 17,6%, y se consolida en 2015 con un 30,3%. Es importante destacar que si hay algo que reflejan los datos es un cambio de tendencia en lo relativo a los canales de comunicación política de los años 2008 a 2011, que se consolida a partir de ese momento y se visualiza con fuerza en el año 2015. Los medios tradicionales pierden fuerza en beneficio de las redes sociales, que se convierten en un canal de comunicación política fundamental en una campaña electoral. En la campaña de las elecciones generales del 26 de junio de 2016, los candidatos a la presidencia del gobierno reforzaron su presencia en medios de comunicación intentando compensar la ausencia de la tradicional propaganda electoral. La red social *Twitter* se convirtió en un medio especialmente activo a través del cual los candidatos compartieron

fotografías, subieron vídeos y publicaron sus principales compromisos y mensajes electorales. Los distintos partidos adaptaron sus estrategias a este medio, lo que provocó una verdadera inserción de los candidatos en la Red. Transcurridas las elecciones y pendientes a fecha 1 de agosto de 2016 de conformar gobierno y acercar posturas, los principales líderes siguen utilizando las redes sociales para marcar su mensaje en este complejo período. Como puede verse en la siguiente tabla, *Twitter* sigue siendo la red con mayor número de seguidores de los principales líderes políticos de nuestro país, lo que la convierte en la red social más activa. La inmediatez de este canal de comunicación, la limitación en número de caracteres y la posibilidad de incorporar una imagen gráfica a un mensaje concreto han convertido esta red social en un nuevo medio de comunicación donde políticos, periodistas y ciudadanos en general consumen información en cuestión de segundos. Algo que, sin duda, la política no desaprovecha.

Tabla 22 Actividad principales líderes políticos España en redes sociales

Líder	Seguidores Facebook	Seguidores Twitter	Seguidores Instagram
Mariano Rajoy	219.864	1.246.316	29.200
Pedro Sánchez	142.643	376.296	21.100
Albert Rivera	292.559	647.643	53.500
Pablo Iglesias	646.084	1.824.815	24.000

Fuente: Redes a fecha 1 de agosto de 2016.

En lo relativo a la comunicación política, los canales unidireccionales pierden fuerza frente a unas redes sociales que permiten una relación bilateral entre ciudadano y político, o, cuanto menos, facilitan que el ciudadano exprese de forma sencilla sus opiniones sobre las iniciativas, propuestas etc., así como que pueda participar en debates. Las redes han revolucionado la comunicación política permitiendo una ciudadanía más activa y participativa.

No está lejano el momento en que todas estas posibilidades ni siquiera se imaginaban, pertenecían a la ficción de la política. La tecnología se convierte así en un canal de comunicación política, que permite no solo remitir propuestas e inquietudes a los políticos sino también hacer seguimiento de la campaña electoral y generar un debate propio y paralelo sobre una acción política. Así sucedió en el último debate televisado de las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015 entre Pedro Sánchez y Mariano Rajoy, que se emitió en directo en RTVE el 14 de diciembre del mismo año. En esta ocasión, los *internautas* no dudaron en criticar abiertamente el formato calificándolo de

aburrido, vintage o propio del siglo pasado, reivindicando la carencia de tecnología en el mismo, algo que ya es considerado como irrenunciable para los ciudadanos. El debate paralelo viró con rapidez hacia la faceta más cómica de los usuarios de Twitter o Facebook, que inundaron las redes de imágenes acompañadas de textos que parodiaban la escena política (los conocidos ‘memes’).

Las redes posibilitan que ciertos muros que antes se consideraban infranqueables, se derriben y el ciudadano y el político puedan compartir opiniones e impresiones sobre cualquier tema. Estas aplicaciones de las posibilidades que nos ofrecen las redes sociales implican que la política sea una actividad normal, necesaria para el funcionamiento normal de las sociedades. Así pues, las redes sociales alteran por completo las categorías de comunicación y de relación del político con la calle.

Ya no son necesarias las entrevistas *cara a cara* con los políticos. Esto no quiere decir que no sean importantes, pero las redes sociales facilitan de alguna forma el contacto entre el político y el ciudadano sin la necesidad de coincidir en un mismo espacio físico⁴⁵¹. Otra cuestión muy diferente es si esta forma de comunicación es la más adecuada, eso en definitiva, dependerá del uso que cada político haga de este canal. Para el profesor Boix Palop:

La política 2.0 se parece, en este sentido, mucho a la política española 1.0, con muy poco debate y mucho *hoologanismo*, con muy poco intercambio de ideas y mucho argumentario cerrado para consumo interno de los ya convencidos que poco (o más bien nada) aporta. Las redes sociales son muy útiles para alimentar este modelo, en la medida en que facilitan la identificación y comunicación con los que piensan como uno o como el partido pero no estamos en este caso ante un ejemplo de empleo de las mismas para profundizar en un modelo de democracia cívica y participativa.⁴⁵²

Efectivamente, el uso por parte de los políticos de las redes sociales suele orientarse hacia un fin informativo, y en escasísimas ocasiones se utiliza como un canal

⁴⁵¹ Un caso conocido por la autora de este trabajo en la alcaldía de Torrent es el vinculado con la habilitación de buzón correo electrónico llamado *Escriu a l'alcaldesa*, en el que los ciudadanos preguntaban directamente a la alcaldesa sobre cualquier tema. De los años 2007 a 2012, se atendió a más de 2.000 personas por correo electrónico para solucionar las cuestiones que planteaban. Surge así la reflexión de si como alcaldesa: podría haber recibido a todas estas personas en mi despacho. Lo que las redes sociales nos enseñan y posibilitan es que muchas necesidades ciudadanas se pueden solucionar vía Facebook. En definitiva, las redes pueden ayudarnos a ahorrar y ganar tiempo. Hoy, todo un privilegio.

⁴⁵² BOIX PALOP, A.; “Revoluciones 2.0 redes sociales y política en el País Valenciano”, en H. AZNAR, C. MARCO y E. SANCHO (ed.) *La política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?*, *op. cit.*, p. 11.

abierto de consulta. No faltan críticas a los políticos que no suelen contestar a los ciudadanos que remiten a sus cuentas comentarios de forma pública (se dice, entonces, que el político utiliza las redes para emitir un “monólogo”, pues no contesta). Es cierto, no obstante, que el uso de estos medios también se utiliza de forma partidista y el comentario de un supuesto ciudadano bienintencionado es en realidad una cuenta falsa creada por los contrarios políticos (los llamados “trolls”) o, en ocasiones, por un usuario indignado con una escasa predisposición al diálogo. En definitiva, la amplitud y la ausencia de control o filtros en este canal de comunicación es tan positiva a efectos de participación y comunicación entre ciudadanos y políticos como compleja y tendenciosa en algunas ocasiones. La buena o mala fe de unos y otros es una cuestión que solo la experiencia podrá determinar. Algo que parece claro es que la clase política española debe empezar a considerar esta canal como un medio de consulta, más allá de su incuestionable función informativa.

En otro orden de cosas, las redes sociales pueden contribuir a la construcción de un puente entre ciudadanos y políticos, lo que iría revirtiendo los resultados de las encuestas del CIS que hemos tratado en capítulos anteriores, y en las en las que se apunta a la clase política como uno de los principales problemas de los españoles. Las redes pueden hacer que los ciudadanos se identifiquen más con los partidos políticos, estando más atentos a sus propuestas, interactuando con sus dirigentes. A su vez, dichas redes, pueden servir para que el político pueda escuchar la opinión de la ciudadanía y pueda orientar, así, su ejercicio de forma participada por aquellos que le hacen ver una determinada realidad. Es incuestionable, el aspecto informativo, las iniciativas políticas pueden ser conocidas y debatidas por miles de personas de forma automática⁴⁵³. Tampoco hay que olvidar un aspecto fundamental: son el medio habitual de información y comunicación de las generaciones de jóvenes que por su proximidad y familiaridad con las TIC's son llamados *nativos digitales*. Los grupos de Facebook son un canal para que la ciudadanía, especialmente los jóvenes, hagan propias iniciativas que puedan asumir

⁴⁵³ El lunes 26 de septiembre de 2011, *El Mundo* (p. 6) publicaba una información sobre cómo se iban a dar a conocer los partidos políticos de cara a las elecciones; el titular pretendía ser muy llamativo: “@mesiguesy...mevotas?”. A continuación, se exponía cuántos seguidores tenían nuestros principales políticos en sus cuentas de Twitter. El titular que explicaba al principal político, señalaba: “Rubalcaba, Rajoy y miles de políticos se lanzan a Twitter para entrar en contacto directo con los ciudadanos y captar votos”.

más tarde la sociedad civil y la política. Son, en definitiva, medios muy eficaces, en los que incluso se pueden interconectar distintas plataformas (YouTube con Facebook, etc.):

La Red está desarrollando mecanismos endógenos de participación que redefinen por completo la forma en la que ejerce y reivindica la identidad individual; que cambian las vías a través de las cuales nos relacionamos, colaboramos y compartimos información y conocimiento [La red presenta] un poder de una nueva esfera pública. Millones de usuarios que de manera permanente, y por razones muy diversas, validan, desmienten y colaboran en una empresa colectiva amorfa y dinámica; nuevos roles y formas de participación que no se ciñen más a los rígidos esquemas verticales que determinaban el alcance de la acción individual (...). Un nuevo modelo de esfera pública bidireccional y en red que están en camino de transformar ya no solo la forma en la que se manifiesta la identidad individual, sino en la que se ejerce la ciudadanía.⁴⁵⁴

4.4.2. La información y la ciudadanía en las redes sociales

Para el profesor Menéndez Alzamora el denominado *ecosistema de la comunicación*, tan necesario para la salud democrática ha cambiado de forma irreversible: “efectivamente sin comunicación y sin información es imposible la democracia (...) el paisaje comunicativo ha mudado de piel como el entramado político de nuestra democracia institucional”⁴⁵⁵. En este sentido, el acceso a las redes propicia una ciudadanía informada casi de forma inmediata, una cuestión fundamental para la formación de la opinión pública, requisito incuestionable para alcanzar una ciudadanía responsable y participativa.

En este extremo es interesante determinar quién se informa a través de estos canales y quien queda excluido de los mismos, qué tipo de información obtienen los ciudadanos a través de estas redes, así como qué clase de ciudadanía se deriva de las mismas.

Hay una realidad incuestionable en este debate: hay generaciones de ciudadanos que quedan fuera de este canal de comunicación. La brecha o *gap tecnológico* existe, y se le ha dado nombre a través de los calificativos *inmigrante digital* y *nativo digital*, acuñados por el pensador y educador Marc Prensky⁴⁵⁶. El autor señala de forma clara las

⁴⁵⁴ BEAS, D.; “¿Cambiar de identidad en Internet?”, en *El País*, miércoles 21 de septiembre de 2011, p. 27.

⁴⁵⁵ MENÉNDEZ ALZAMORA, M.; “Democracia y ciudadanía, el reto de la comunicación deliberativa”, en H. Aznar, C. Marco y E. Sancho (Ed.), *La política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?* Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 76.

⁴⁵⁶ En su artículo “Nativos e Inmigrantes Digitales”, el profesor Marc Prensky describe las diferencias existentes entre las generaciones de jóvenes que ha nacido y crecido con la tecnología,

diferencias existentes entre las generaciones que han nacido y crecido con la tecnología y las que han tenido que adaptarse a ella. Finalmente, se encuentran los *analfabetos digitales*, que son generalmente personas de mayor edad y con escaso o nulo contacto con la tecnología. Las diferencias entre ambos resultan claras; en palabras de Prensky:

¿Cómo denominar a estos *nuevos* estudiantes del momento? Algunos los han llamado N-GEN, por Generación en Red (net, en inglés), y también D-GEN, por Generación Digital. Por mi parte, la designación que me ha parecido más fiel es la de *Nativos Digitales*, puesto que todos han nacido y se han formado utilizando la particular *lengua digital* de juegos por ordenador, vídeo e Internet. ¿Cómo denominar ahora, por otro lado, a los que por edad no hemos vivido tan intensamente ese aluvión, pero, obligados por la necesidad de estar al día, hemos tenido que formarnos con toda celeridad en ello? Abogo por *Inmigrantes Digitales*. A propósito de los últimos, hemos de hacer constar que, al igual que cualquier inmigrante, aprendemos –cada uno a su ritmo- a adaptarnos al entorno y al ambiente, pero conservando siempre una cierta conexión (a la que denomino *acento*) con el pasado. Dicho *acento* del Inmigrante Digital se puede apreciar, por ejemplo, en que primero se lanza a navegar por Internet y a posteriori, se embarca en la lectura atenta de manuales para obtener más información y aprender. Esto es: en primer lugar se decanta por la práctica y luego por la teoría, que le permite sobrevivir. Diríamos, pues, que los Inmigrantes Digitales se comunican de modo diferente con sus propios hijos, ya que se ven en la obligación de *aprender una nueva lengua* que sus vástagos no solo no temen, sino que conocen y dominan como Nativos; lengua que, además, ha pasado a instalarse en su cerebro. Podríamos hablar de muchos más ejemplos que ponen de manifiesto ese *acento* de los Inmigrantes Digitales, como la impresión de un documento escrito para corregirlo, en lugar de hacerlo sobre la misma pantalla, y otras curiosas situaciones que revelarían cierta inseguridad o falta de hábito. Por todo ello, se plantea un problema, una ruptura, un desfase, una brecha digital y generacional que no puede ser ignorada ni aceptada sin propósito firme de cambio para intentar paliarla o solventar.⁴⁵⁷

A los términos *nativo digital* e *inmigrante digital* habría que incorporar una tercera categoría: la formada por aquellas generaciones de ciudadanos que por su edad no acceden a la tecnología o lo hacen de forma limitada. Evidentemente, en cuanto a la comunicación política vía redes sociales, hay que destacar que a estos últimos no les llegaría el mensaje, mientras que a los *inmigrantes digitales* les llegaría pero de forma más limitada y tendente a ser contrastada por otras vías. Los *nativos digitales* consumen

a los que llama “Nativos Digitales”, y las generaciones anteriores a ellos que adoptaron la tecnología más tarde en sus vidas, a los que llama “Inmigrantes Digitales”. Puede consultarse en [http://marcprensky.com/writing/Prensky-NATIVOS%20E%20INMIGRANTES%20DIGITALES%20\(SEK\).pdf](http://marcprensky.com/writing/Prensky-NATIVOS%20E%20INMIGRANTES%20DIGITALES%20(SEK).pdf)

⁴⁵⁷ PRENSKY, M.; “Nativos e Inmigrantes Digitales”, *op. cit.*

la información política a través de las redes sociales, la consumen de forma inmediata y, en escasas ocasiones, es contrastada.

Por otro lado, la inmediatez de este canal de comunicación conlleva determinados riesgos que en este momento deberemos analizar: la ausencia de reflexión, la relación velocidad-veracidad de la información y la peligrosa tendencia a favorecer una ciudadanía *ensimismada* tras una pantalla, son los principales riesgos de este medio.

Es cierto que la inmediatez es una de las principales ventajas de estos canales de comunicación, pero conviene reflexionar sobre si esta rapidez deja margen a la reflexión. Esta cuestión no es baladí en el terreno político; en muchas ocasiones la inmediatez de las redes sociales convierte el mensaje político en una cuestión fungible y etérea al mismo tiempo, tan rápidamente consumible que deja poco margen a ser trabajada. Al mismo tiempo, la conexión velocidad-veracidad de los mensajes puede generar en este terreno una opinión pública distorsionada: ¿es cierto todo lo que se publica? Probablemente no, pero si no se contrasta, debate y reflexiona, es posible que forje una opinión o concepto erróneo sobre gran parte de la ciudadanía.

Estos elementos son apuntados por el profesor Menéndez Almazora en el análisis de la participación que se ejerce a través de las nuevas tecnologías. El autor concluye con una reflexión muy adecuada: el mal uso de las redes sociales en el contexto político podría derivar no solo en una ciudadanía mal informada sino también en una ciudadanía *ensimismada* tras una pantalla, retraída y poco dada al trabajo compartido en pro de una mejor sociedad:

El ciudadano dotado hoy de un armamento tecnológico de última promoción, se siente impotente y desorientado, vago y perezoso, como si aquello de la vida pública, efectivamente, ya no fuera con él, replegado en la esfera de la privacidad, convertido en maestro, periodista y opinador sobre su propia realidad y su destino, concibiendo su desgracia con la resolución de la más alta tecnología. Es un retrato que nos resulta muy contemporáneo: el joven, el niño *ensimismado* con su artilugio tecnológico, transportado a una realidad que solo comparte con la máquina. Viajando de su mundo a otro mundo que es solo suyo. La soledad tecnológica no está muy lejana de otras soledades que han aquejado al hombre moderno, pero esta es más peligrosa, menos controlable, más difusa.⁴⁵⁸

⁴⁵⁸ MENÉNDEZ ALZAMORA, M.; “Democracia y ciudadanía, el reto de la comunicación deliberativa”, en H. AZNAR, C. MARCO y E. SANCHO (eds.) *La política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 80-81.

En este extremo, Almazora habla del “retorno del hombre medio toqueviliano”⁴⁵⁹, reivindicando la preocupación del pensador francés sobre los peligros de las tendencias individualistas. Unas tendencias que en el contexto actual pueden ser acentuadas en una sociedad tecnológica cuya vida social discurre en demasiados momentos tras una pantalla y resultarían letales para la democracia:

Lo que preocupa esencialmente a nuestro autor son las tendencias individualistas que observa en la sociedad democrática moderna y los peligros que de ello se derivan, a saber, la degradación del ser humano en el aislamiento egoísta y las nuevas formas de servidumbre que le acompañan.⁴⁶⁰

Alexis de Tocqueville escribía sobre estas tendencias individualistas en plena Ilustración, un problema en el que hemos ahondado siglos después como consecuencia de la tecnología. Una vez más, la filosofía y la politología demuestran que los problemas sociales y políticos son cíclicos, aunque en cada época adopten una piel distinta y muden en cuanto a su forma.

Como conclusión, se puede señalar que todo lo que rodea a Internet es una nueva forma de entender la comunicación, y la política ha de estar atenta a ella, pues la tecnología creará modelos y formas de concebir y asumir la ciudadanía. El futuro, nos guste o no, está ahí. El siglo XXI será el siglo de Internet y todas sus posibilidades, entre ellas las redes sociales. Estamos delante de toda una revolución; y la política tiene que dar respuestas a las necesidades de este mundo, y no otro. Por tanto, política y redes sociales van de la mano. Una cuestión muy diferente son las salvedades y los límites que se deberán imponer más pronto que tarde. El error es creer, por una parte, que con las redes sociales los políticos lo tienen todo solucionado y, por otro, que los ciudadanos vean que el nivel máximo de implicación pública y política sea a través de la red. Esta comunicación es irrenunciable, revolucionaria, pero no es la única. No podemos olvidar que llevarla hasta el paroxismo puede tirar por la borda acciones que son tan importantes como las redes sociales⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p. 80.

⁴⁶⁰ ROS CHERTA, J. M.; “Individuo y ciudadano: La cuestión del sujeto en La democracia en América, de A. de Tocqueville”, en R.R. ARAMAYO (ed.) *Tocqueville y las revoluciones democráticas*, *op. cit.*, p. 67.

⁴⁶¹ César Antonio Molina se cuestiona que ciertos usos y despropósitos de la red pueden conducir a dejar la lectura, a dejar de escribir o pensar. ¿Podrá llegarse a pensar que leer un libro es una antigüalla? El escritor, que fue Ministro de Cultura, afirma que tanto la radio, el cine como la

En síntesis, las redes son revolucionarias y hay que contar con ellas porque constituyen un nuevo imaginario. Han cambiado la política, son irrenunciables porque los ciudadanos participan en ellas, son la nueva *plaza pública*, el nuevo *foro* en el que encontrarse y compartir ideas, propuestas o inquietudes. Este nuevo canal de comunicación sí es propio de una *nueva política*, porque ha cambiado todo, y lo ha cambiado mucho; los ciudadanos que se incorporan al voto son tecnológicos y, por tanto, se mueven en este canal de comunicación y debate.

En suma, las redes son necesarias, sí, pero insuficientes. Cabe recordar que ningún candidato se ha convertido en alcalde o concejal por el uso de las redes. Cuando se llega a altas instancias políticas es cuando las redes pueden convertirse en determinantes. Pero la política no solo la encarnan las grandes figuras políticas. Todo lo contrario. La mayoría de dirigentes políticos son desconocidos y sus prioridades son muy diferentes a gran parte de los debates y temas que se discuten en los parlamentos nacionales e internacionales. Además, los ciudadanos acuden a sus instancias municipales y locales y desean una atención *cara a cara*, persona a persona. Y esto es insustituible e irrenunciable por las dos partes.

Ahora bien, cabría analizar si las redes permiten un nuevo modelo de ciudadanía. A ello podría contestarse que las redes implican una ciudadanía puntual y mínima, pero no una ciudadanía significativa, esto es, una ciudadanía madura. La ciudadanía es algo más, es ser autor y responsable, dar la cara para afrontar los problemas de la sociedad, puesto que las redes también conllevan la posibilidad de distanciamiento; cuando uno lo desea, deja de estar activo, y sin más, se diluye. Pero la verdadera ciudadanía es la que adquiere y se dota de sentido a través del compromiso y fidelidad a una causa. Por ello, las redes no restan ni afectan a los otros modelos de ciudadanía, sino que pueden sumar y ser un verdadero complemento, irrenunciable pero complementario.

Todo lo expuesto anteriormente pretende ser una reflexión serena sobre cómo abordar la profunda crisis de representatividad surgida en nuestro país en las primeras décadas del siglo XXI. Entendemos que existen mecanismos para restablecer la confianza entre políticos y ciudadanos, y que los mismos deben orientarse hacia el refuerzo de las garantías legales oportunas que sirvan para combatir la corrupción; el refuerzo de los mecanismos de transparencia y la oportuna rendición de cuentas que articulen una

televisión nunca atacaron frontalmente al libro, y que en el caso de Internet es totalmente diferente – “Democratización y odio intelectual” en *El País*, lunes 31 de octubre de 2011, p. 25.

relación de confianza entre administradores y administrados; y hacia la generalización de buenas prácticas, especialmente vinculadas con la participación.

Estos mecanismos no pueden limitarse a la gestión pública, sino que deben aplicarse también al ámbito interno de los partidos políticos. La dicotomía entre los nuevos proyectos políticos y los partidos de tradición parlamentaria queda superada por estas exigencias. Combatir la corrupción, ser transparentes, rendir cuentas y, especialmente, el fomento de la participación deben ser objetivos aplicables a todos los proyectos políticos; sin diferencias. En este sentido, queda camino por trazar, especialmente en lo relativo a la participación y democratización de la vida interna de los partidos que, como hemos comprobado, permanece como asignatura pendiente para todos los actores que conforman el arco político de nuestro país.

Nuestra democracia ha cumplido un objetivo fijado en el proceso constituyente: el fortalecimiento del sistema de partidos. Sin embargo, y, empleando terminología orteguiana, *vivir no es dejarse vivir*; y la política española debe abordar una verdadera reflexión que sirva para lanzar un mensaje a la sociedad de revolución, modernidad y cambio. La participación, la transparencia, la regeneración en la vida interna de los partidos políticos y los cambios en el lenguaje y en las formas adaptados a generaciones que se incorporan al voto y que han crecido en conexión directa con la tecnología; se convierten en una meta ineludible. Estos serán los nuestros retos de nuestra democracia, lo que verdaderamente constituye la *nueva política* española. En palabras de Ortega: “esta nueva política tiene que tener conciencia de sí misma y comprender que no puede reducirse a unos cuantos ratos de frívola peroración ni a unos cuantos asuntos jurídicos, sino que la nueva política tiene que ser toda una actitud histórica”. Defendemos que no se trata de superar un momento de recesión económica acompañado de una crisis de representatividad. Defendemos que nos encontramos en un cambio de paradigma y que, efectivamente, se requiere de una nueva actitud histórica.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de esta tesis hemos trabajado la participación en los asuntos públicos como elemento nuclear en la búsqueda de medidas a aportar en un momento de cambio en la situación política española. El necesario diálogo entre ciudadanía y política ha motivado esta reflexión en la que hemos abordado, no solo la comunicación entre ciudadanos y políticos, sino también su necesaria colaboración en la búsqueda del interés común y la corresponsabilidad como meta para una sociedad herida democráticamente por el peor de sus males: la apatía hacia la política y los políticos.

La situación vivida en las primeras décadas del siglo XXI en España es especialmente compleja, pues, si bien la sociedad española ha manifestado tradicionalmente su predisposición a la desconfianza hacia la política y los políticos, el contexto económico y, más concretamente, las secuelas de una crisis económica demasiado persistente y virulenta, no han hecho más que acrecentar una sensación de divorcio entre políticos y ciudadanos.

Así, es evidente que el contexto histórico trabajado en esta tesis ha estado profundamente marcado por una situación económica especialmente desfavorable, la cual se refleja en muchos de los aspectos aquí expuestos. No obstante, es de justicia reivindicar que la generación, investigación y redacción de esta tesis comenzó de forma previa al estallido de la crisis, cuando ya se vislumbraba una reflexión creciente en España sobre la necesaria relevancia de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos como medida a impulsar para fomentar la *resintonización* entre ciudadanos y políticos.

El estudio del concepto de ciudadanía a lo largo de las distintas etapas históricas, el estudio de las tendencias actuales de ciudadanía, las formas de ciudadanía participativa, y de las distintas propuestas de la ciudadanía en relación con las políticas públicas, han sido fundamentales para concluir en el necesario incremento de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y emprender una investigación que no ha venido más que a analizar el momento político que ha vivido España en la primera década del siglo

XXI, con toda su complejidad interpretativa, con el objetivo de plantear posibles vías de mejora.

Es evidente que la Constitución Española nos ha dado la mejor etapa de convivencia de nuestro país, y es justo el reconocimiento al proceso democrático de los últimos años, a sus logros y a sus principales actores: ciudadanos, políticos y partidos. En ocasiones, parece que olvidamos que somos una democracia joven, que se forjó con acuerdos que parecían imposibles entre posturas políticas irreconciliables de partida, pero representadas por personas de estado que supieron alcanzar los acuerdos oportunos. Las más que evidentes reticencias a los instrumentos tradicionales de participación y unos límites a su ejercicio, que ahora se configuran como los responsables de su encorsetamiento, son razonables si los analizamos con la óptica de la época constituyente, en la que consolidar un sistema de partidos fuerte y sólido se convertía en una prioridad. Ello llevó a una regulación excesivamente rígida y dificultosa, que lacra hoy el uso de los instrumentos de carácter participativo tradicionales, como el referéndum y la iniciativa legislativa popular.

No obstante, España está llamada a dar pasos hacia un nuevo capítulo de su historia política. Alcanzada la madurez de nuestra joven democracia, con los objetivos más que conseguidos de forma satisfactoria, nos encontramos en un momento clave: el momento oportuno de abordar las reformas necesarias en el sistema político de nuestro país, que son, además reivindicadas por los ciudadanos.

Esta reivindicación es una realidad innegable, pues el movimiento social que se desarrolla en nuestro país a partir del año 2011 es fundamental para entender circunstancias significativas, como las masivas protestas en las calles, la aparición de nuevas formaciones políticas, el jadeado fin de bipartidismo, los parlamentos multicolor, la política de pactos, etc. No obstante, conviene otorgar al movimiento 15M la importancia y categoría que merecen, como un movimiento social sin precedentes en la historia de este país, pero no como el detonante de los cambios, y esto por dos motivos: en primer lugar, porque el interés por fomentar la participación y cambiar las formas de hacer política existía de forma previa, como se ha constatado a lo largo de la tesis; en segundo lugar, porque entendemos que la madurez alcanzada por nuestra democracia es la que marca el ritmo de los cambios que debe adoptar el sistema político. El proceso era imparable, tal vez el 15M no haya hecho más que acelerarlo. La crisis económica y de representatividad experimentada durante las primeras décadas del siglo XXI, contrasta con el incremento de la participación. Según últimos datos publicados por la *European*

Social Survey en noviembre de 2016, entre los años 2006 y 2014, la participación cívica y el trabajo voluntario aumentaron en España 8 y 5 puntos porcentuales, respectivamente. Según la encuesta, en 2014, el 20% de la población colaboraba en trabajos voluntarios (frente al 15% en 2006) y el 31% había firmado peticiones que reivindicaban mejoras para el país (frente al 23% en 2006). Los datos de las encuestas del CIS confirman que la voluntad del ciudadano por participar en las gestiones más trascendentales de su entorno ha ido aumentando en los últimos años.

Observamos en esta tesis dos etapas participativas que se han producido en las primeras décadas del siglo XXI. Una primera etapa definida en el impulso de la participación en España, que comienza en el año 2000. Esta primera década participativa comienza a gestarse en la administración local para seguir impulsándose en las reformas, tanto en la legislación estatal como en la autonómica (iniciativa legislativa popular y referéndum, derecho de petición), lo que desarrolla una importante reflexión en torno a la participación en todos los niveles administrativos. En este momento surgen los denominados estatutos de *Nueva Generación* en las distintas comunidades autónomas y las correspondientes reformas de los reglamentos de las cámaras autonómicas, así como proyectos y planes administrativos de impulso de la participación en la administración. A ello hemos dedicado el capítulo segundo y gran parte del tercero de esta tesis.

La segunda etapa o década participativa comienza en los años 2011 en adelante, y viene vinculada al 15M y a toda la reflexión que este movimiento social inspiró en cuanto a la necesidad de impulsar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta etapa rememora lo que algunos autores llamaron “euforia de la participación” en los años sesenta y setenta, en los que las democracias europeas apostaron por introducir mecanismos de participación directa a sus ordenamientos constitucionales. Esta segunda década participativa no solo ha influido en un cambio de paradigma en la gestión de lo público, sino que ha alcanzado al ámbito interno de los partidos políticos, a los que se les exige mayor democracia interna y procesos más transparentes, así como al tradicional esquema de la comunicación política, alterado ahora por la poderosa fortaleza de las redes sociales.

Veamos ahora con más profundidad lo que define a cada una de estas dos etapas (dos décadas), de acuerdo con la reflexión que esta tesis ha desarrollado.

5.1 Dos décadas participativas en la administración de la España del siglo XXI

5.1.1 Primera década de la participación o década participativa (años 2000 a 2011)

a) La administración local como punta de lanza de una nueva administración más participativa

Que existía un interés creciente por fomentar la participación del ciudadano en los asuntos públicos de forma previa al estallido de la crisis y a los movimientos sociales vinculados al 15M, es una realidad que muchos municipios españoles vivieron en primera persona a lo largo de la primera década de los años 2000. Los primeros reglamentos en el ámbito municipal aprobados en los años ochenta, y las recomendaciones europeas en torno a esta cuestión emitidas a lo largo de los años noventa, derivaron en una apuesta por modernizar la normativa de ámbito local en lo relativo a la participación ciudadana. Si le hemos prestado en esta tesis especial atención a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que entró en vigor en enero de 2004, es precisamente por la mención específica que realiza a esta cuestión, la cual establece como innovaciones: el reglamento de participación, el uso de las tecnologías de la información y la iniciativa ciudadana y consulta popular.

La Ley 57/2003, ha dado paso a un régimen organizativo interesante que, pese a estar previsto para las *Grandes Ciudades*, es empleado en esta tesis como elemento inspirador de una nueva administración local más eficiente, más participativa, más eficaz y más transparente. Así, se reguló en principio para los municipios de gran población, pero nació con vocación de permanencia y con el objetivo de extenderse a todos los municipios españoles mejorando la gestión y la participación de los ciudadanos en la gestión local. La referencia a este régimen organizativo como inspirador de nuevos procesos internos, mecanismos consultivos, etc., no solo para las grandes ciudades sino para cualquier municipio con verdadera voluntad de diseñar una política local transparente, eficiente, participativa, etc., sería realmente interesante para el municipalismo español.

La administración local se configura como punta de lanza de un proceso imparable de mejora de nuestro sistema político a partir de la incorporación del ciudadano en el diseño e implementación de los problemas y retos actuales. Lo es por ser precisamente un

espacio privilegiado de construcción democrática, ya que en él se entabla la más directa relación de proximidad entre administración y ciudadanos y, a su vez, despierta en estos últimos mayor interés, justificado en la incidencia inmediata de su gestión.

Compartimos la apuesta por el ámbito local como un marco de renovación y regeneración que actúa a modo de laboratorio de la democracia, y así lo hemos defendido a lo largo de esta tesis. Empezando por la política municipal, es más fácil inspirar una nueva forma de gobernar y participar en la política. La pregunta, entonces, es si los ciudadanos están dispuestos a participar activamente en el diseño de las políticas públicas.

De los distintos estudios del CIS referenciados, podemos extraer la siguiente conclusión: los ciudadanos consideran los mecanismos de participación como vías útiles para la toma de decisiones de carácter político y están dispuestos a formar parte de estos mecanismos; si bien, consideran que la clase política es poco receptiva a estas nuevas formas de gobierno basadas en la participación. Efectivamente, la participación en los municipios se ha ceñido tradicionalmente a la participación a través de asociaciones profesionales, educativas, caritativas, religiosas, de vecindad, etc., aunque recientemente se han incorporado otras propuestas interesantes.

En el ámbito local, detectamos tres formas de participación que se vehiculan a través de distintos mecanismos: la tradicional y típicamente asociativa (consejos consultivos y descentralización); la que consiste en la difusión de información y/o consulta a la ciudadanía en general (cartas de servicios, encuestas, internet, defensor del ciudadano o plebiscito); y por último, los mecanismos de carácter deliberativo que, aunque también dirigidos a la ciudadanía individualmente, suponen un proceso de discusión pública en torno a decisiones y/o iniciativas concretas (presupuesto participativo y consejo ciudadano).

La Ley 57/2003, simboliza la superación de las formas de participación tradicionales y típicamente asociativas, regulando de forma expresa nuevos mecanismos de gestión dirigidos a una mejor difusión de la información (se potencia la utilización de nuevas tecnologías de la información y comunicación para acercar la administración local a los ciudadanos) y fórmulas de consulta a la ciudadanía (se regulan las iniciativas locales populares, se crea una comisión de sugerencias y reclamaciones, etc.).

En ese sentido, apostamos por la puesta en marcha de tres iniciativas concretas en lo que puede definirse como un paquete de medidas *de nueva gestión*. Diferenciamos los mecanismos de planificación de las líneas estratégicas políticas (Consejo Social de la

ciudad, previsto en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, pero que puede establecerse en cualquier administración local que lo desee), las líneas estratégicas administrativas (Plan de Calidad y Modernización) y las líneas estratégicas económicas (Presupuestos Participativos).

Las líneas estratégicas políticas deben establecerse de la mano de los ciudadanos, y ello es posible con la puesta en marcha de un órgano consultivo o Consejo Social que cuente con la participación de políticos y ciudadanos en la búsqueda de las líneas fundamentales de acción política para el desarrollo del municipio y la solución de problemáticas sociales o sectoriales que pudieran plantearse.

En cuanto a la mejor difusión de la información, destaca la utilización de nuevas tecnologías y la fijación de objetivos, así como la orientación a resultados con el fin de mejorar la eficiencia interna en la gestión. Apostamos por la puesta en marcha en los municipios de planes de calidad y modernización con el objetivo puesto en mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, así como la mejora de los servicios prestados a través de la fijación de las líneas estratégicas administrativas. La búsqueda de soluciones tecnológicas que mejoren la comunicación con el ciudadano, la publicación de cartas de servicios, el uso de encuestas de satisfacción sobre la gestión municipal y la creación de un fluido sistema de quejas y sugerencias, propician el acercamiento del ciudadano a una administración más accesible y clara que busca eliminar trabas burocráticas y mostrarse como una eficaz herramienta de gestión, abierta a las sugerencias de sus administrados.

Se apuesta, así, por una administración local más profesional, la propia del régimen de gran población, pero que puede hacerse extensible a gran parte de municipios españoles, en la que los roles de técnicos y políticos están bien definidos, y en los que se dispone de órganos superiores y directivos municipales y de una potente asesoría jurídica. Esta cuestión servirá a dos fines fundamentales: el primero, la prevención de la corrupción, y el segundo, y no menos importante, la fijación de objetivos en el ámbito de la gestión pública. La organización de un municipio que adopta este nuevo régimen incrementando las vías de participación ciudadana y definiendo de forma clara los espacios y competencias propios de una gestión técnico-administrativa de los organismos y mecanismos de decisión estratégico-política, implica de forma natural una mejora sustancial de los procesos internos en cuanto a organización y gestión de calidad de los servicios públicos.

Finalmente, las líneas estratégicas económicas pueden ser fijadas a través de la puesta en marcha de iniciativas con un marcado espíritu de colaboración y corresponsabilidad entre ciudadanos y políticos, como los Presupuestos Participativos.

En definitiva, una administración más técnica, más exigente, más moderna, con objetivos y criterios técnicos que fomenta un mayor diálogo entre políticos y técnicos. Una clase política mejor, con un elemento nuclear en torno al que gira este proceso: la participación y cómo mejorarla en el ámbito local.

Para alcanzar esta meta será necesario revisar y actualizar la normativa básica y autonómica actual, así como revisar y modernizar los reglamentos orgánicos municipales con el objetivo fijado en la mejora o fomento de los cauces de participación en el ámbito de la gestión municipal, más allá de los actualmente previstos, ya que tal y como establece la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril, el legislador estatal optó por un régimen organizativo para los municipios en el que la participación directa de los ciudadanos se limita a una función meramente consultiva a través de organizaciones representativas de los intereses económicos, sociales, profesionales y vecinales⁴⁶².

Así pues, en este momento queremos señalar que las cuestiones que proponemos están enmarcadas en la mejora de esa capacidad consultiva e, incluso, en el incremento de la participación directa, siempre sin menoscabo de la potestad de decisión de los órganos representativos reconocida en el texto constitucional.

En ese sentido, apostamos por una normativa flexible que fomente la consulta a los ciudadanos sin que ello vulnere la capacidad decisiva de los órganos representativos. Esta normativa flexible orientada al fomento de la participación debe prever la potestad de los ayuntamientos para articular los mecanismos de consulta y de gestión administrativa aquí defendidos y la mejora de los instrumentos de participación existentes.

Así pues, proponemos una revisión de la regulación de autorización y requisitos procedimentales prevista para la *consulta popular* prevista en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Apuntamos hacia una mejora en la regulación que flexibilice su uso por parte de los municipios, puesto que, actualmente, terminan asumiendo la inviabilidad del reconocimiento legal de las

⁴⁶² Dictamen 408/2016 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Puede consultarse en <http://portales.gva.es/cjccv/dictamen/Dic408-16.pdf#pagemode=none>.

votaciones o consultas populares de iniciativa institucional por la solicitud de la autorización que debería aprobar el Consejo de Ministros. Hasta la fecha, se contabilizan poco más de una veintena, como las autorizadas por el Gobierno central desde el año 1980.

Actualmente la *consulta popular* debe ser autorizada por el Consejo de Ministros, circunstancia que dificulta el procedimiento, siendo que la autorización por parte de la Delegación del Gobierno correspondiente sería suficiente y eficiente. En lo relativo a las iniciativas populares, y en coherencia con la revisión reciente de la normativa propia de las iniciativas legislativas populares, se considera interesante establecer un trámite de audiencia o defensa de un representante de los firmantes.

Hemos constatado que la puesta en marcha de los instrumentos aquí defendidos (Consejo Social, Plan de Calidad y Modernización y Presupuestos Participativos) mejora de forma considerable la implicación de los ciudadanos en la gestión de lo público, por lo que consideramos interesante que pueda extenderse su uso a cualquier municipio que desee activarlos respetando de forma clara su capacidad de auto-organización y adaptando estos mecanismos al tamaño del municipio, y otras circunstancias.

Defendemos lo positivo de estas acciones porque partimos de una premisa fundamental basada en los estudios y encuestas realizados sobre la materia: la participación ciudadana es un antídoto contra la desafección, y los ciudadanos, por su parte, manifiestan su predisposición a la misma entendiéndola que es la clase política la que presenta mayores reticencias. Por ese motivo, hemos desgranado y justificado la necesidad de una clase política que comprenda este nuevo contexto, afronte una nueva gestión y pueda desarrollarla de forma eficiente.

Resulta del todo cierto que los municipios y las ciudades adquieren de forma innegable mayor protagonismo en la búsqueda de soluciones que den respuesta a las demandas ciudadanas y a los retos sociales actuales. Así lo han entendido las ciudades de Barcelona, Madrid y París, que han abanderado durante la conferencia *Habitat III*⁴⁶³ celebrada en Quito en octubre de 2016 una reivindicación vía manifiesto en la que se

⁴⁶³ Naciones Unidas convocó en octubre de 2016, la *Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible -Hábitat III-*, que se celebró en Quito (Ecuador). Esta conferencia se celebra cada veinte años y reúne a actores urbanos, gobiernos, autoridades locales, sociedad civil, sector privado e instituciones académicas con el objetivo puesto en el debate sobre los desafíos de la urbanización a escala mundial para tratar de aportar soluciones y encontrar oportunidades en la implementación de los llamados “Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Constituye también el foro para revisar las políticas que afectan al futuro de las ciudades, con el fin de generar una Nueva Agenda Urbana para el siglo XXI.

solicitan mayores competencias y recursos. Según el manifiesto firmado por las tres municipales, el ámbito local resulta fundamental a la hora de abordar los grandes debates globales, como el incremento de las desigualdades socioespaciales, la aceleración del cambio climático y los desplazamientos de población que huyen de conflictos de todo tipo, el impacto del turismo, la gestión pública del agua, la transición energética o el itinerario hacia una economía sostenible. Estos aspectos motivan, no solo que los ayuntamientos sean tenidos en cuenta en la toma de decisiones, sino que además se analice la infrafinanciación que padecen los gobiernos locales y la mala definición de las competencias.

Estando de acuerdo con la necesaria redefinición de las competencias y la necesidad de revisar la financiación local, esta tesis aporta una solución –entre otras- a los grandes problemas sociales, y es algo tan sencillo como que estos problemas sean abordados de forma conjunta o corresponsable por políticos y ciudadanos. Entendemos que cuestiones como las citadas anteriormente requieren ser dialogadas, consensuadas y participadas por los grandes protagonistas de las ciudades y municipios: los ciudadanos. Esta cuestión demanda una nueva visión sobre el municipalismo, visión que exige nuevos ciudadanos y nuevos políticos. Unos ciudadanos que se sientan parte del proyecto público y una clase política que propicie un espacio de diálogo. Parafraseando a Ortega y Gasset, diríamos que se torna necesaria una nueva actitud histórica que debe abordar los nuevos retos de la política.

b) La eficiencia de los instrumentos participativos tradicionales de ámbito estatal y autonómico.

Esta nueva actitud histórica no parte de cero, pues la Constitución de 1978 recoge, como hemos dicho anteriormente, formas de democracia representativa y de democracia directa y participativa. Sin embargo, debemos preguntarnos cómo ha sido la participación en España hasta ahora. En nuestra opinión, ha sido todo lo tímida y prudente que le es propia a una democracia joven con la aspiración de consolidar un sólido sistema de partidos. Alcanzada la madurez, es momento de abordar las reformas oportunas, comenzando con los instrumentos tradicionales de participación en la elaboración y aprobación de las normas: mejoras en el referéndum, iniciativas legislativas populares, derecho petición, etc.

Comprobamos que una regulación excesivamente rígida y dificultosa lacra su uso; cuestión que ha llevado a la doctrina constitucional española a declarar la inoperatividad

de ambas instituciones. Efectivamente, en lo relativo a la convocatoria de referéndum a lo largo de la vigencia de la Constitución Española de 1978, sin tener en cuenta el referéndum convocado para su ratificación, solo se han convocado dos: uno, en 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y otro, diecinueve años después al primero, en 2005, sobre la Constitución Europea en España. Ambos han sido referéndums consultivos de ámbito nacional al amparo del artículo 92 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

En cuanto a las iniciativas legislativas populares, hasta la fecha, en España tan solo una de estas iniciativas ha conseguido convertirse en ley, y ello tras refundirse con dos proposiciones de ley de origen parlamentario. Se trata de la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias, que fue impulsada por los colegios de administradores de fincas urbanas, y cuya tramitación derivó en la aprobación de la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley de Propiedad Horizontal.

Recientemente, el Estado ha aprobado dos modificaciones de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, una por cada una de las dos décadas participativa que hemos identificado y que se están aquí caracterizando. La primera de ellas se produce a través de la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, que introduce novedades importantes, como la eliminación de requisitos formales (por ejemplo, la eliminación de la exigencia de presentar una memoria inicial), la introducción de la posibilidad de presentar la iniciativa en las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas, la revisión del límite de gasto justificable por la comisión promotora y la introducción de la firma electrónica. Recientemente, la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, atendió la solicitud de una mejor comunicación entre la comisión promotora y los parlamentarios. Para ello estableció que la persona designada por dicha sea llamada a comparecer en la comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular.

La normativa autonómica también ha avanzado en este sentido, y siguen desarrollándose propuestas de mejora, como la que en 2016 se empieza a tramitar en parlamentos autonómicos, como el valenciano. En cualquier caso, parece claro que cuestiones como la reducción de firmas requeridas, la extensión del derecho de promoción y suscripción de las demandas legislativas, la creación de mejores espacios de comunicación entre proponentes y parlamentarios, la intervención del ciudadano en la

deliberación parlamentaria y el reconocimiento del uso de nuevas tecnologías de la comunicación en su tramitación (firma electrónica, teledescarga por vía electrónica de los pliegos para firmas manuscritas), son mecanismos necesarios para activar el uso y frecuencia de este instrumento participativo tradicional.

También la regulación del derecho de petición es modificada en este período, concretamente en esta primera década participativa, en el año 2001 y tras cuarenta años de permanencia de la regulación original, circunstancia que constata que no ha funcionado como un verdadero mecanismo de participación ciudadana, siendo más bien un mandato a los poderes públicos. La interpretación extensiva del titular del derecho, del destinatario, del objeto y de su forma de ejercerlo, así como la vocación clara de satisfacer este derecho, han caracterizado una modificación normativa cuyo preámbulo lo vincula con las tendencias que reclaman una mayor participación de los ciudadanos.

Pensamos que sería recomendable en el ámbito nacional articular un procedimiento de consulta a los ciudadanos de las iniciativas legislativas. En este sentido, impulsar una consulta pública electrónica de los anteproyectos de ley (como ya existe en el Parlamento Vasco) podría fomentar la participación de los ciudadanos en la labor legislativa.

c) El fomento de la participación en los parlamentos autonómicos

Hasta ahora los ciudadanos han podido dirigirse al legislativo, pero quizás es momento de emprender el diálogo y de que exista una comunicación bidireccional y un intercambio de ideas. Hemos tratado el desarrollo del trámite de audiencia de los proponentes de las iniciativas legislativas populares en los distintos parlamentos, así como el *escaño ciudadano*.

Resultan destacadas algunas iniciativas como el *escaño 110* en el Parlamento Andaluz, cuyo objetivo es permitir la comparecencia –ante las comisiones correspondientes y el pleno de la cámara andaluza– de los ciudadanos que actúen como representantes de la comisión promotora de una iniciativa legislativa popular.

Es una realidad que en el ámbito parlamentario se ha dado un paso en ese sentido con el *escaño ciudadano* en algunas comunidades autónomas y con otras experiencias destacables en parlamentos como el andaluz, las Cortes Valencianas (*Parlament Obert, 2015*), el Parlamento Gallego (*Legisla con nosotros, 2015*) o el Parlamento Vasco (Adi!, 2011); en ellos, incluso, el debate parlamentario es precedido por un debate ciudadano fomentado por la misma Cámara. Todos ellos persiguen un mismo fin: parlamentos de

crystal que permiten a los ciudadanos conocer mejor las iniciativas, presentar propuestas a los parlamentarios e, incluso, formar parte de los debates. Se trata de una verdadera revolución, tranquila, que ha comenzado de forma discreta en las cámaras autonómicas pero que, sin duda, cambiará definitivamente el parlamentarismo español, y será punta de lanza del cambio que precisa el Congreso de los Diputados y su reglamento.

De estas experiencias extraemos algunas iniciativas interesantes que convendría tener en cuenta a efectos de la apertura del reglamento de las Cortes Generales a la participación ciudadana. Se trata de cuestiones como: la introducción a la tramitación parlamentaria de un período y de un espacio de debate en cuyo seno se podrán analizar y contrastar opiniones de comparecientes como expertos independientes, representantes de colectivos, reconocidos investigadores en la materia, etc. que pidan voluntariamente realizar aportaciones a las iniciativas legislativas; la posibilidad de remitir enmiendas a los proyectos o proposiciones de ley en tramitación, por parte ayuntamientos, ciudadanos, entidades etc.; la puesta en marcha de plataformas tecnológicas en los parlamentos que permitan foros o debates previos de los ciudadanos registrados sobre iniciativas de forma previa a su tramitación y con la finalidad de aportar a los parlamentarios opiniones de ciudadanos de forma previa al debate de la misma; la presentación de proposiciones no de ley al Parlamento para que sean asumidas por los grupos parlamentarios que lo deseen, referenciando siempre en el debate su origen o la posibilidad de presentar preguntas dirigidas al Gobierno, que deberán ser asumidas por un diputado o diputada, para que el ejecutivo pueda informar y dar respuesta a las inquietudes concretas de los ciudadanos.

d) La participación en los Estatutos de Autonomía de Nueva Generación a partir del año 2006.

Es una realidad que las comunidades autónomas dan pasos en este sentido de forma más avanzada a lo que lo hace la política nacional, cuestión natural dada la relación de proximidad con el ciudadano, y que se materializó de forma clara a partir del año 2006 con los denominados *Estatutos de Autonomía de Nueva Generación*. En el proceso de renovación estatutaria surgido a partir del 2006 se detectan novedades en dos ámbitos diferenciados: por un lado, el jurídico o competencial y organizativo, derivado de la adaptación de la normativa de los textos autonómicos al proceso de descentralización competencia; y, por otro, el político o material, derivado del incremento de cuestiones tratadas, derechos y principios, entre los que asume un papel destacado la participación.

Destacamos en estos textos las novedades introducidas en torno a las tradicionales fórmulas de la iniciativa legislativa popular que permiten fomentar su ejercicio por parte de los ciudadanos y las consultas populares. De forma complementaria, algunas comunidades autónomas (como Cataluña, Islas Baleares y Andalucía) han desarrollado derechos estatutarios de participación directa, como el derecho de los ciudadanos a promover la celebración de consultas populares sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de su comunidad autónoma -que deberá convocar el gobierno autonómico (cabe recordar que la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum es competencia exclusiva del Estado en base al Art. 149.1.32 CE)-. Por su parte, Cataluña introdujo en la reforma estatutaria del 2006 la participación del ciudadano en el impulso de la propia reforma del estatuto.

Algunos textos como la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón del año 2007 se refieren al derecho de sus ciudadanos a la participación en la *elaboración, ejecución y evaluación* de las políticas públicas. Se introduce, de esta forma, una cuestión interesante en el ámbito de la administración pública española: la evaluación de las políticas públicas y la participación de los ciudadanos en la misma.

La novedad que introducen estos textos estatutarios no reside en señalar la participación como un principio u objetivo básico de la autonomía, sino en los nuevos derechos de participación que se reconocen a lo largo del texto. Así pues, se reconoce la participación política y la participación en la vida económica, cultural y social del territorio, la participación en el trabajo, la participación de consumidores y usuarios y la participación en la buena administración, etc. Asimismo, se desarrolla el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (iniciativa legislativa ante el Parlamento, derecho de petición, posibilidad de participar en el proceso de elaboración de las leyes en el Parlamento, derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Gobierno Autonómico y los ayuntamientos, etc.), donde se destaca que este derecho puede ejercerse directamente o bien a través de representantes. Además, se cita expresamente el derecho de los ciudadanos a acceder a la información requerida de la administración autonómica.

A partir de sus reformas estatutarias y, sin necesidad de desarrollo de una legislación específica sobre participación, son destacables los esfuerzos de algunas autonomías a partir de este momento. Es el caso de Cataluña con el Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana (PIPC) 2008-2010, que fue aprobado por

acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña el 13 de enero del 2009, y que continuaba una primera fase ya iniciada en el año 2004, así como la Estrategia Aragón Participa, que surge tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón del año 2007.

En cuanto a normativa autonómica específica sobre participación, el caso valenciano es especialmente significativo, pues desarrolla la primera ley autonómica sobre participación tras la aprobación del Estatuto de Autonomía del año 2006. La Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (vigente hasta abril de 2015) y su Decreto 76/2009 de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo y ejecución constituyen la primera normativa autonómica específica en la materia. Por otro lado, la Ley 4/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat, aprueba la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana prevista también en el estatuto.

A continuación, aparecerán la Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias, la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública y la Norma foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana de Guipúzcoa.

Los Estatutos de Autonomía de Nueva Generación suponen, sin duda, un paso importante en el desarrollo de la visión participativa de la sociedad. No obstante, y desde el punto de vista cronológico, el interés por los conceptos *buen gobierno*, *transparencia* y *acceso a la información* comienza a protagonizar lo que, en adelante, situaremos como la segunda década participativa de los últimos años, y que viene influenciada por determinados elementos del contexto sociopolítico de nuestro país, entre ellos, el estallido mediático de algunos casos de corrupción y la necesidad de recuperar la confianza en la clase política tras los mismos.

5.1.2 La segunda década de la participación o década participativa (años 2011-2012 en adelante)

a) El Buen Gobierno: De la normativa de Participación a la Transparencia y Rendición de Cuentas

La segunda década de la participación viene marcada por dos puntos de inflexión innegables, ambos surgidos en un contexto de crisis económica de extrema dureza: en primer lugar, la entrada de España como parte de la Alianza para el Gobierno Abierto

(*Open Government Partnership* - OGP) en abril de 2011, lo cual fue determinante en la incorporación de los objetivos de transparencia, rendición de cuentas y uso de la tecnología como impulsora de la innovación en el ámbito de la gestión pública; en segundo lugar, el estallido de los casos de corrupción y los movimientos sociales surgidos a lo largo del 2011 como protesta y muestra de descontento hacia la clase política española.

Desde el año 2011 se han puesto en marcha dos planes bianuales de Gobierno Abierto en España con actuaciones que incorporan desde el diseño de un Plan de Acción de Gobierno Abierto, hasta la puesta en ejecución y evaluación continua de resultados. De los dos planes activados, la cuestión más avanzada es la relativa a la transparencia, con hitos tan importantes como la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y la activación del Portal de la Transparencia. Sin duda, el convulso contexto en el que se encontraba España (crisis económica, estallido mediático de casos de corrupción y caída de la confianza de los ciudadanos en la clase política) sirvió para enfatizar la acción de los gestores públicos en todo lo vinculado a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Siendo la participación el elemento original de un proceso de cambio del sistema político y protagonista de la primera década participativa, a partir del año 2011 es patente el interés por reforzar la transparencia y rendición de cuentas, de manera que se deja la participación en segundo plano, al menos, a nivel estatal. Tanto es así que nuestro país dispone de una normativa estatal de transparencia pero no de participación. El despertado interés autonómico por la participación no derivó en una normativa específica en el ámbito nacional (que sigue estando pendiente). Sin embargo, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Gobierno de España conllevó la aprobación de las correspondientes normas autonómicas en esta materia. A excepción de la Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega, la aprobación de normativa autonómica sobre transparencia surge en esta segunda etapa participativa a partir de los años 2010-2011.

La Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública; la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y el Buen Gobierno de las Illes Balears, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y Buen Gobierno de

Navarra y la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura son, además de la ley gallega, las normas autonómicas sobre transparencia y buen gobierno que preceden a la normativa estatal aprobada por Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Gobierno de España. Andalucía, la Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña aprueban sus textos en el año 2014; Castilla León, Aragón y la Comunidad Valenciana, en el año 2015.

Se observa cómo algunas autonomías no tienen normativa propia en materia de transparencia (Madrid, y Cantabria), aunque ambas disponen de portal de transparencia y cumplen la normativa básica del Estado del año 2013 tras disponer de normas de rango inferior, como Castilla La Mancha que aprobó el Acuerdo de 28 de febrero de 2013 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Modelo de Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional; asimismo, tiene en proceso el Anteproyecto de Ley. Asturias tiene aprobado su Proyecto de Ley por el Gobierno del Principado en el año 2014. Finalmente, Canarias dispone de dos leyes distintas para regular la participación, por un lado, y la transparencia y buen gobierno, por otro. En el caso de la Comunidad Valenciana, la Ley de Participación del año 2008 fue derogada y lo relativo a esta materia se integró en la Ley del año 2015 sobre Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana.

Podría decirse que a partir del año 2013 las comunidades autónomas centran su esfuerzo en las materias reguladas por normativa básica del Estado en la Ley de Transparencia, y se incorpora la juridificación de la participación ciudadana a la regulación a cerca del Gobierno Abierto.

De nuevo, un caso particular es el de País Vasco, que actualmente, en 2016, solo tiene aprobado un Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del año 2015. No obstante, es una de las autonomías con mayor desarrollo de la participación y del gobierno abierto en sus instituciones. Asimismo, por el momento es una de las que mejor puntuación obtiene en cuanto a transparencia, según la organización Transparencia Internacional. En muchas ocasiones la transparencia, como la participación, depende en gran medida de las nuevas formas de gestión que transmiten en la administración los gobernantes que la entienden como necesaria para recuperar la confianza del ciudadano, y no siempre de la aplicación de una normativa concreta.

b) Combatir la corrupción: Transparencia y accountability. El Gobierno Abierto

La transparencia, forma parte de lo que Savater ha denominado *pautas deontológicas* de la función pública⁴⁶⁴. De hecho, es indicada por el autor como la primera de estas pautas, entendida bajo la diferenciación entre discreción y secretismo, defendida con el objeto de evitar mecanismos que rehúyan el control del ciudadano de la cosa pública. En lo relativo a la prevención y combate de la corrupción en el ámbito de la gestión pública, el autor defiende la fijación de los *finés públicos*, que deben servir de guía al político y superponerse siempre a los fines privados y a los fines de partido.

Los casos de corrupción conocidos en España a lo largo de estas primeras décadas del siglo XXI, han impulsado un profundo debate sobre la relación entre el administrador público y el sector privado, así como sobre la financiación de los partidos políticos. Sobre el primer extremo, conviene apelar a la primera pauta: la de la transparencia en la gestión, incorporando así la necesidad del control de la gestión de los fondos públicos. De forma preventiva, este control debe garantizarse, en primera instancia, por los funcionarios y técnicos de la administración, y debe evaluarse por la oposición al gobierno a través del trámite parlamentario (que facilita la consulta de expedientes administrativos y la posibilidad de impulsar comisiones de seguimiento, investigación, etc.).

El endurecimiento de las penas por corrupción en la gestión de los fondos públicos y la localización, recuperación y administración de los bienes intervenidos en el marco de la lucha contra la corrupción y la delincuencia, organizada tras la puesta en marcha en octubre del año 2015 de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA) por parte del Gobierno de España, ha supuesto la activación de importantes medidas que permiten recuperar la sensación de justicia social en esta materia, al tiempo que suponen medidas disuasorias. La eliminación de aforamientos y la incorporación de criterios restrictivos a la posibilidad del indulto a un responsable político condenado por corrupción, deben incorporarse a la vida pública española, pues son cuestiones que ya constan en la agenda política de la gran mayoría de los partidos con representación en el parlamento español.

También se ha abierto un debate sobre la selección previa de los responsables públicos por parte de los partidos políticos, la necesidad de establecer filtros previos, cuestión que retomamos más adelante.

⁴⁶⁴ SAVATER, F., *Ética y Ciudadanía*, op. cit., p. 23.

Así, las medidas vinculadas con la justicia y la normativa estatal sobre transparencia, se configuran como las principales herramientas del Estado para combatir esta lacra. El Estado ha dado el pistoletazo de salida a las posteriores normas de transparencia en las distintas comunidades autónomas. Si bien es cierto que, por el contrario, las normas de participación de rango autonómico previas no han derivado, hasta el momento, en una norma estatal sobre este asunto, como hemos visto anteriormente.

No obstante, se avanza en el concepto de Gobierno Abierto en España, pero este concepto tiene muchas aristas y la participación sigue estando pendiente de mayor desarrollo. El nivel estatal tiene muchas carencias, y, entendemos, que ha llegado su momento. La ley de transparencia está comenzando a funcionar, la rendición de cuentas es una realidad que va siendo asumida, el uso de la e-Administración, etc. No obstante, la participación sigue siendo la asignatura pendiente, pues no debe ser simplificada en la opción de dirigirse al Defensor del Pueblo, ser encuestado por el CIS, participar en algunas estrategias sectoriales, promover una iniciativa legislativa popular o hacer uso de la examinada comisión de peticiones.

Una nueva cultura política debe encargarse de fomentar este proceso irreversible. Como hemos comprobado, no se trata solo de aprobar normativas sino de políticos que crean realmente en un, más que necesario, proceso corresponsable en la gestión de los recursos públicos. Ahí radica el verdadero cambio, y ello exige nuevos políticos y partidos políticos más democráticos, transparentes y participativos. En ello reside el verdadero salto de calidad de nuestra democracia.

Proponemos una cultura política que centre sus esfuerzos en entablar una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, tomar decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, facilitar la colaboración entre los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y comunicar todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. Estas premisas aparecen en la definición de Gobierno Abierto propuesta por Calderón y Lorenzo⁴⁶⁵, como vimos.

Hemos establecido cuatro bloques de medidas encaminadas a implantar una gestión correspondiente a un Gobierno Abierto. En primer lugar, aquellas dirigidas a reforzar la transparencia y basadas en la aprobación de legislación sobre libertad de información y el refuerzo de herramientas de acceso a la información pública, como los

⁴⁶⁵ CALDERÓN C. y LORENZO S., *Open Government: Gobierno abierto, op. cit.*

portales de transparencia o la publicación de informes (rendición de cuentas). En segundo lugar, las dirigidas a la rendición de cuentas, la fijación de objetivos y la publicación del grado del cumplimiento de los mismos. En tercer lugar, aquellas dirigidas a mejorar la comunicación entre administración y administrado a través de la tecnología y acciones que refuercen el intercambio de quejas, sugerencias y reclamaciones etc. Destacan también en este bloque las decisiones dirigidas a mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, como la simplificación de trámites administrativos, administración electrónica, aprobación de cartas de servicio y planes de calidad y modernización. El cuarto bloque, y el que es, desde nuestro punto de vista, nuclear, es el dirigido a incrementar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la cogestión de asuntos e intereses comunes, algo que, sin duda, llega de la mano de la corresponsabilidad y debe ir precedido por la transparencia y la participación.

El Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España en su edición del año 2013 puso de manifiesto tres cuestiones: el 63,2% de los encuestados manifestó su desconfianza hacia las administraciones (cuestión que hemos tratado a lo largo de esta tesis); por otro lado, apuestan por la transparencia para mejorar la confianza y la eficiencia de las instituciones (70% de los encuestados) y reclaman nuevos canales para incrementar la participación, apostando por la convivencia entre canales digitales y canales tradicionales (81,4%). Finalmente, plantean como necesaria la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (91,5% de los encuestados).

Consultados por sus inquietudes e informaciones más relevantes, destaca especialmente el interés de los ciudadanos por obtener información sobre el gasto público y participar en lo relativo a los presupuestos (cuestión que nos lleva de nuevo a la iniciativa sobre Presupuestos Participativos).

Estos datos apuntalan lo planteado a lo largo de esta tesis: la desconfianza en las administraciones como punto de partida, la apuesta por la transparencia y la comunicación entre ciudadanos y administraciones haciendo uso de las nuevas tecnologías y, finalmente, el fomento de la identificación de la participación en los asuntos públicos. La transparencia y la participación deben ser los pilares fundamentales sobre los que se asiente este nuevo paradigma de lo público.

En España existen iniciativas sobre reutilización de información pública (Proyecto APORTA) y una recientemente aprobada legislación sobre transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno).

En lo relativo a la oferta de servicios de administración electrónica, la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, supuso un hito fundamental en la administración española. Recientemente, el 2 de octubre de 2015, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (estrategia TIC) para el periodo 2015-2020, con el objetivo puesto en dar un paso más allá de la mera digitalización de ciertos procesos administrativos para acometer una verdadera transformación integral de la Administración.

Actualmente el 99% de los procedimientos y servicios que se utilizan en España ya están disponibles a través de Internet. No obstante, la brecha en el grado de madurez de los servicios de e-Administración entre los diferentes niveles de la administración es evidente, particularmente el de las comunidades autónomas, donde poco más del 50% de los procedimientos y servicios de las mismas estaban disponibles electrónicamente. Los datos disponibles sobre administración local muestran una evolución muy similar a la seguida en el ámbito autonómico, lo que refleja que en la administración autonómica y en la administración local queda amplio margen de mejora en los servicios de e-Administración.

La Administración General del Estado ha dado así pasos claros dirigidos a la puesta en marcha de procedimientos formales a través de Internet, no obstante, permanece anclado en lo relativo al fomento de la participación. Paradójicamente, la Administración Autonómica sí parece avanzar en esta dirección. Destaca el caso de País Vasco, ya que ha sido el primer gobierno autonómico en poner en marcha un portal de Gobierno Abierto (Irekia).

La puesta en marcha del proyecto de Gobierno abierto en Euskadi se produce a finales del año 2009, con dos iniciativas que comienzan a funcionar en el 2010: el portal IREKIA (que significa ‘abierto’) y el portal de datos públicos OPEN DATA EUSKADI. En el 2011 el Parlamento Vasco pone en marcha el portal Adi!, cuyo objetivo es fomentar la participación de la ciudadanía en proyectos legislativos, y del que hemos hablado con detalle. No obstante, estos proyectos son escasos y todavía poco conocidos, por lo que deben seguir fomentándose y analizándose las experiencias de éxito en el ámbito autonómico. Qué duda cabe, que la Administración General del Estado tiene todo un camino por recorrer, puesto que la transparencia, la dación de cuentas y la puesta en marcha de procedimientos vía electrónica no son el final del camino: fomentar la participación sigue siendo su gran asignatura pendiente.

Las iniciativas planteadas para reforzar la colaboración entre ciudadano y político en la gestión de los intereses públicos, desde la transparencia y la colaboración, como la propuesta por el Gobierno Abierto, son más que nunca necesarias para avanzar en un contexto exigente que requiere del esfuerzo de todos. La percepción de la corrupción y el fraude especialmente en la gestión de los recursos públicos solo puede combatirse con medidas concretas y eficientes de transparencia. Una vez recuperada la confianza debe consolidarse con mayores y mejores mecanismos de participación

No debemos olvidar que esta revolución de la gobernanza pública está tremendamente influenciada por un contexto económico de máxima dureza y por el estallido mediático de casos de corrupción que ha marcado, sin lugar a duda, esta segunda etapa participativa.

La evolución de los resultados del barómetro del CIS de septiembre de los años 2012, 2013, 2014 y 2015 refleja que entre el 70% y el 80% de los encuestados ha definido la situación política de España como mala o muy mala con escasas perspectiva de mejora a medio-largo plazo. Destacan los años 2013 y 2014 como dos años especialmente complejos, circunstancia que viene motivada por la aparición de la corrupción, y el fraude, como segundo problema, de acuerdo con los españoles, por detrás de la constante preocupación sobre el paro, que permanece como principal. No queda duda de la urgente necesidad de abordar medidas que sean entendidas por la ciudadanía como eficientes para combatir la corrupción y mejorar la situación política de nuestro país y la confianza en sus dirigentes.

5.2 La participación en los partidos políticos y la crisis de representatividad

5.2.1 La etapa de la democracia emocional

Se ha visto en esta tesis que hay que apuntar al contexto de crisis económica y corrupción como detonantes del proceso de cambio de la política en España. Esta reflexión nos mete de lleno en la realidad actual de nuestros partidos políticos, un contexto marcadamente exigente por parte de los ciudadanos con respecto al proceso de selección interna, al fomento de la participación, la apertura a la ciudadanía, la prevención de la corrupción y la búsqueda de la excelencia. El famoso *no nos representan* ha abierto una interesante reflexión doctrinal en torno a la actual crisis de representación en nuestro

país; pensamos que la legitimidad no debe ser cuestionada, pues el proceso por el que se alcanzan responsabilidades públicas es legítimo. Los ciudadanos se sienten defraudados por sus responsables públicos ante la percepción de falta de eficiencia en la previsión de un contexto económico marcadamente desfavorable y en la búsqueda de soluciones inmediatas. La falta de acuerdos entre formaciones, que derivó en una situación inédita en España, con un gobierno en funciones entre octubre de 2015 y noviembre de 2016, y el estallido mediático de casos de corrupción ha generado una falta de confianza que ha de ser resuelta de forma inmediata, pues es un diálogo necesario.

Desde nuestro punto de vista, han sido varios los factores que han influido en esta *crisis de representatividad*: una notable pérdida de confianza en los políticos como gestores de los intereses comunes, derivada de la aparición de la corrupción y el fraude en la gestión de los fondos públicos y también derivada de la sensación de tolerancia a su aparición; la persistencia de los problemas económicos y el paro; la aparente renuncia a explicar las grandes decisiones por parte de los políticos y la percepción sobre ausencia de capacidad de acuerdos, que genera en la ciudadanía una sensación de hartazgo.

La confianza en las instituciones públicas cayó con fuerza en España durante los años de crisis económica sufrida en las primeras décadas del siglo XXI. Según los datos del Eurobarómetro y los estudios de instituciones como la Fundación BBVA y el IVIE⁴⁶⁶, entre los años 2003 y 2016, la confianza en instituciones legislativas, políticas y judiciales cayó en España de forma acusada (más de 30 puntos porcentuales en algunos casos) y moderada en el conjunto de los 28 países de la Unión Europea. A partir del 2013 se experimentó una mejoría económica que derivó en mejoras significativas de la confianza en la justicia y, en menor medida, en el parlamento. Sin embargo, los porcentajes en 2016 siguen alejados de los niveles de 2008, cuando al menos el 50% confiaba en esas instituciones. Así, la confianza en los partidos políticos sigue estancada en España, en un nivel inferior al 10%, casi 10 puntos porcentuales por debajo de la UE.

La evolución de los resultados del barómetro del CIS de septiembre de los años 2012⁴⁶⁷, 2013⁴⁶⁸, 2014⁴⁶⁹ y 2015⁴⁷⁰ reflejaron que entre el 70% y el 80% de los

⁴⁶⁶ Los datos han sido extraídos de la publicación de noviembre de 2016 del documento Esenciales publicado por la Fundación BBVA y el IVIE.

⁴⁶⁷ Estudio del CIS n.º 2.954. Barómetro septiembre 2012. Puede consultarse en http://datos.cis.es/pdf/Es2954mar_A.pdf.

⁴⁶⁸ Estudio del CIS n.º 2.997. Barómetro septiembre 2013. Puede consultarse en http://datos.cis.es/pdf/Es2997mar_A.pdf.

encuestados definía la situación política de España como mala o muy mala, con escasas perspectivas de mejora a medio-largo plazo. La recuperación económica que comenzó a experimentarse en el año 2015 no consiguió restituir dicha confianza, que se mantuvo en niveles claramente inferiores a los de 2007. Entre 2008 y 2016 la confianza en los políticos y en el parlamento disminuyó más de 30 puntos porcentuales, y se situó en niveles muy bajos.

El paro permaneció como principal problema para los españoles entre los años 2012 y 2016, y los problemas de índole económica, como segundo problema. De hecho, solo cuando se visualizó una ligera mejoraría en las cifras del paro y en la actividad económica del país, la valoración sobre la política y los políticos experimentó una leve recuperación. La situación política comenzó a calificarse como regular en 2015, pero se deterioró tras los resultados de las elecciones generales del 20 de diciembre del mismo año y la necesaria repetición de los comicios al no alcanzarse un acuerdo de gobierno.

Otra conclusión de la actual situación de incertidumbre política que vive España es que esta crisis de representatividad ha afectado especialmente a los partidos de tradición parlamentaria, especialmente al Partido Socialista Obrero Español, el Partido Popular e Izquierda Unida. Se trata de los grandes afectados por estos años convulsos, como demuestran los resultados comparados de las elecciones del 2011 y las elecciones de 2015 y 2016.

PODEMOS y Ciudadanos surgen con fuerza en un momento en el que la clase política vive sus horas más bajas, ambos se incorporan por primera vez al parlamento español con una representación importante. Estos nuevos partidos recogen puntualmente los sentimientos de rechazo a las grandes fuerzas políticas que se transforman en apoyo ciudadano. Un apoyo emocional que hace que identifiquemos esta etapa como la *etapa de la democracia emocional*, como ya hiciera Adela Cortina en 2014 al hablar de una “democracia emotivista” en la que muchos ciudadanos funcionan por emociones de rechazo en sus decisiones políticas, en la que aparecen grandes expresiones, grandes símbolos, grandes proclamas, pero se echa en falta la argumentación serena y reflexiva. El propio Pablo Iglesias ha reconocido en sus escritos sobre PODEMOS la frustración de

⁴⁶⁹Estudio del CIS n.º 3.038. Barómetro septiembre 2014. Puede consultarse en http://datos.cis.es/pdf/Es3038mar_A.pdf.

⁴⁷⁰Estudio del CIS n.º 3.109. Barómetro septiembre 2015. Puede consultarse en http://datos.cis.es/pdf/Es3109mar_A.pdf.

expectativas como uno de los elementos más decisivos a la hora de entender las posibilidades políticas del presente.

Este apoyo emocional podrá consolidarse en un futuro o simplemente ser un instrumento puntual para canalizar las frustraciones. La consolidación de estas nuevas formaciones política es una cuestión que deberá analizarse a lo largo de los próximos años.

5.2.2 Soluciones apuntadas al modelo político tradicional

El proceso constituyente español fijó su objetivo principal en fortalecer el sistema de partidos, manifestando una actitud precavida respecto a las formas de democracia participativa. Como hemos defendido anteriormente, pensamos que España ha consolidado un sistema político que precisa en este momento de mejoras con la apuesta clara por la participación, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los servicios públicos. En definitiva, apostamos por una mejor democracia.

Como dijimos anteriormente, la pérdida confianza hacia los partidos políticos ha sufrido una merma significativa en toda Europa en la última década. Existe un agotamiento del sistema del modelo tradicional de representación y al mismo tiempo, se identifica la transparencia, la rendición de cuentas y un diálogo fluido entre clase política y ciudadanía como posibles soluciones. Coincidimos con las voces que afirman que más que una pérdida o crisis de legitimidad, lo que se ha producido es una quiebra de la confianza entre políticos y ciudadanos.

Para recuperar esta confianza, hemos identificado cinco bloques de posibles soluciones: el primero de ellos iría destinado al refuerzo de las garantías legales frente a los casos de corrupción y fraude; el segundo (derivado necesariamente de lo anterior) es la necesidad de reforzar mecanismos de transparencia en la gestión de lo público; el tercero consiste en la implantación de buenas prácticas; el cuarto se centra en la mejora de la rendición de cuentas; y el quinto se destina a la mejora de la participación en distintos estadios de la vida política.

a) Refuerzo de las garantías legales

En esta investigación se apuntó la necesidad de despolitización de los órganos superiores del poder judicial y otros organismos de control. Por un lado, estamos de acuerdo en que es necesario elegir perfiles independientes que atiendan a criterios de mérito, profesionalidad e imparcialidad, así como propiciar las reformas oportunas para

una favorecer la independencia del poder judicial respecto al poder político. Sin embargo, por otro lado, es complejo determinar quién es lo suficientemente neutral para proponerlos.

En cuanto a los nombramientos de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, así como del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo y del Tribunal de Cuentas, lo interesante sería evitar las candidaturas por partidos, intentando consensuar una lista de perfiles elegidos *sin apellidos*, pues más que cuestionar el ejercicio de su cargo, se cuestiona el motivo de su elección, es decir, quién propuso su nombre.

Consideramos que el debate sobre la politización de la justicia es perverso en sí mismo, pues forma parte de ese conjunto de percepciones que provocan la desafección del ciudadano hacia las instituciones y una distancia insalvable con las mismas. Esta cuestión debe ser abordada de forma urgente con acciones adecuadas que recuperen su credibilidad y prestigio.

Por otro lado, sería recomendable el incremento de recursos para la lucha contra la corrupción, y valoramos de forma muy positiva la reforma del Código Penal en 2015 que pretende reforzar la punición de los delitos en el ámbito de la Administración Pública. Esta reforma ha reforzado las medidas penales y procesales para combatir la corrupción con las siguientes medidas: se limita el acceso a la libertad condicional de los condenados por delitos de corrupción mientras no devuelvan el dinero sustraído a las arcas públicas, se elevan las penas de inhabilitación previstas para este tipo de delitos, y se añade la imposición de penas de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, de forma que se impide que mientras dure el tiempo de la condena se pueda optar a un cargo electivo. También se incorporan nuevas figuras delictivas relacionadas con la financiación ilegal de partidos políticos.

Tres cuestiones han protagonizado, en las primeras décadas del siglo XXI en España, el debate en lo relativo a esta cuestión: los indultos, la supresión del aforamiento y la posible revocación de cargos públicos.

Respecto a los indultos, sería recomendable la incorporación de criterios restrictivos a la posibilidad del indulto a un responsable político condenado por corrupción. En lo relativo a los aforamientos de los representantes públicos, proponemos como recomendable su eliminación, pues es percibido por la ciudadanía como una protección extra, y no como una garantía para el votante que evita que el cargo público sea coaccionado con la amenaza de una denuncia falsa, que, por otro lado, comporta para

el aforado la pérdida de instancias procesales. La cuestión ha sido utilizada de forma demagógica y actualmente comporta mayores inconvenientes que ventajas. Finalmente, en lo relativo a la revocación de cargos públicos, se trata de una cuestión que ha sido recientemente incorporada al debate sobre estas cuestiones. Un ejemplo es la propuesta del grupo parlamentario PODEMOS-PODEM en las Cortes Valencianas, que presentó una proposición de reforma de la Ley de designación de Senadores Territoriales 9/2010 para, entre otros, incluir la posibilidad de revocar su nombramiento y que finalmente ha sido aprobada. Consideramos que esta revocación podría ser cuestionada jurídicamente, pues supondría una clara vulneración de derecho subjetivo público de naturaleza fundamental del que es titular, en este caso, un senador territorial. No obstante, una sentencia firme por corrupción en el ámbito de la Administración Pública puede incorporar como pena la inhabilitación para el ejercicio de responsabilidades públicas. En ese caso, el senador o senadora incurriría en causa de inelegibilidad/incompatibilidad sobrevenida.

Por último, y con el objetivo puesto en evitar los casos de corrupción, hemos apuntado como conveniente el refuerzo de la normativa de incompatibilidades y conflictos de interés, la aprobación de códigos éticos y la revisión de los mecanismos de selección de los responsables públicos en los partidos políticos. Entre estos últimos, se pueden citar: el compromiso de los partidos políticos a no incorporar en sus listas o en cargos orgánicos a personas procesadas por corrupción o investigadas, pero con manifiestos indicios de culpabilidad; la expulsión automática cuando recaiga una condena firme por un delito vinculado a corruptela y la declaración responsable sobre la imposición de condenas vinculadas con el fraude de cualquier tipo, la corrupción y la prevaricación en el momento de la afiliación.

b) Mejorar la transparencia

Se propone mejorar la transparencia en una doble dirección. Por un lado, en la gestión de los fondos públicos (ya tratado en las medidas incorporadas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como las distintas normativas autonómicas) y, por otro, en el ámbito interno de los partidos políticos (publicación de cuentas y datos contables, datos de afiliación, publicación de acuerdos de órganos directivos, etc.).

Proponemos como medida recomendable un posible acuerdo entre gobiernos, partidos, organizaciones sindicales y empresariales y medios de comunicación. Ello

permitiría favorecer la integridad, ejemplaridad y transparencia a través de medidas para la prevención y detección de casos de corrupción.

c) Buenas prácticas en la gestión

Defendemos una administración transparente, bien gestionada, con planes estratégicos claros y con fijación de objetivos – y que además sabe exponer de forma clara y directa a los ciudadanos su programa de acción- es una apuesta segura para la recuperación de la confianza perdida.

Se ha tratado este asunto a lo largo de la tesis, especialmente en lo vinculado a la administración local donde ya se está trabajando -y mucho-, por ejemplo, en planes de calidad y modernización, y en la administración autonómica, en la que la reducción de cargas administrativas de los últimos años ha venido de la mano del trabajo de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas del Estado (CORA).

Se han propuesto en esta investigación medidas como: la fijación de incentivos al cumplimiento, la publicación de la información de carácter económico (presupuestos y grado de ejecución), la inclusión de sistemas eficientes de quejas y solicitudes, la elaboración de planes estratégicos, la inclusión de sistemas de evaluación externa de políticas públicas, la puesta en marcha de planes de reducción de cargas administrativas, el establecimiento de consejos consultivos sectoriales o foros de convocatoria regular, los sistemas de calidad en la administración, el recurso a las TIC's para fomentar la participación ciudadana en todo lo vinculado al Gobierno Abierto (por ejemplo, Open Data, Big Data) etc.

En este extremo aparece otro de los debates de mayor actualidad en el ecosistema político del primer cuarto de siglo XXI: la conveniencia de la limitación de mandatos y con esta medida, la mejora de los medios del legislativo y la garantía de independencia de los técnicos de la administración. Estas cuestiones permitirían mejorar nuestra salud democrática, al mismo tiempo que transmitir a los ciudadanos un mensaje de regeneración y de prevención de la corrupción.

d) Rendición de cuentas o accountability

En este bloque proponemos en el ámbito de la gestión pública: la transparencia en la exposición de análisis coste-oportunidad y de coste-beneficio en las decisiones del legislativo y ejecutivo siempre y cuando se consuman recursos públicos; la explicación motivada de decisiones en el ámbito público que permitan margen discrecional

(nombramientos, cuestiones organizativas etc.); dar cuenta de la ejecución de los planes estratégicos con una frecuencia adecuada; realizar informes de evaluación de las políticas públicas participadas y otras medidas que permitan que el ciudadano se sienta informado y participe de la gestión de los recursos públicos.

En cuanto a la representatividad y con el objetivo fijado en la rendición de cuentas de un representante público hacia el ciudadano que ha depositado su confianza en él pensamos que ha llegado el momento de mejorar el sistema electoral español con iniciativas que ya gozan de un elevado nivel de consenso social tales como las listas abiertas o el desbloqueo de parte de las listas cerradas ; la elección de parte de los diputados en circunscripciones más pequeñas como las comarcas o similar en un sistema mixto que combine representantes elegidos por un partido y representantes elegidos en circunscripciones más reducidas; y otras medidas que mejoren la proporcionalidad de forma que el número de votos necesarios para lograr un escaño no sea dispar en función de las circunscripciones. Es oportuno garantizar que el voto sea igual para cualquier ciudadano.

Hemos destacado el caso del parlamento valenciano, en el que se trabaja actualmente sobre una propuesta de reforma de la normativa electoral que permita corregir la desproporcionalidad generada por algunos elementos como la aplicación de la barrera electoral del 5% de los votos válidamente emitidos a favor de candidaturas en el conjunto de Comunitat Valenciana; y la fórmula de reparto solo de los escaños sobrantes.

e) Fomento de la participación

A lo largo de toda la tesis hemos apostado por medidas que incrementen la participación de los ciudadanos en la gestión de los recursos públicos, hemos trabajado en los distintos niveles de la administración e incluso hemos reflexionado acerca de los instrumentos tradicionales de participación y sus mecanismos de mejora. No obstante, la participación en el ámbito de la política no solo debe mejorarse de puertas hacia fuera sino también de puertas adentro, en el seno interno de los partidos políticos. En efecto, la tan anhelada democracia interna es una cuestión pendiente en el sistema político español.

En torno a este asunto, se apuesta por la elección de sistemas de primarias y acciones de consulta preceptiva, lo que favorece la transparencia interna, puesto que si no existe esta cultura en el ámbito interno del partido es difícil que se traslade a una administración gobernada. La elección de candidatos y la elaboración de los programas

electorales deberían ser participados no solo por los militantes y simpatizantes, también contando con cualquier ciudadano que desee contribuir.

En cuanto a la elección de candidatos, una consulta previa a la ciudadanía de forma abierta en la que participaran tanto militantes o simpatizantes como ciudadanos que desearan hacerlo, y en la que posteriormente se estableciera un sistema de primarias proporcional al número de afiliados entre los candidatos con mayor respaldo social, sería un mecanismo que contribuiría a reforzar la sensación de participación dentro y fuera del partido.

En pleno debate social sobre estas cuestiones, han surgido nuevos actores de la política que se han autodefinido como la *nueva política*. Sin embargo, hemos podido comprobar que a estos partidos políticos también les queda camino por andar en lo relativo, por ejemplo, a la democracia interna. Se trata, en definitiva, de una asignatura pendiente de la clase política española. Independientemente de las siglas o del recorrido, tradicionales y emergentes sufren los mismos males.

5.2.3 El problema de la nueva política: ¿hay democracia interna?

Los partidos tradicionales deben superar la mancha de la corrupción con nuevos mecanismos en la selección de sus representantes, mayores filtros y un proceso de selección que busque la excelencia y que cuente con la opinión no solo de las bases sino de la sociedad. Un proceso de apertura que no debe quedar limitado a las personas y que debe acompañarse de una mayor disposición a la transparencia de sus cuentas, de los fondos que manejan y de los controles de afiliación. La participación se ha convertido en un elemento irrenunciable y necesario, y los partidos políticos tradicionales son empujados a ella por su propio funcionamiento interno y por los cambios experimentados en la sociedad en estos primeros años del siglo XXI. No obstante ello, la regulación sobre la exigencia de democracia interna de los partidos sigue siendo más bien escasa.

Por su parte, los nuevos partidos deben manifestar credibilidad, pues los procesos internos democráticos y participativos se emprendieron con vigor, pero han ido perdiendo fuelle conforme ha evolucionado la formación.

PODEMOS y Ciudadanos surgieron sobre la base de plataformas y movimientos sociales y se presentaron como proyectos alternativos a un sistema ineficiente y anquilosado. Abanderan la regeneración política y el cambio de paradigma en la gestión de lo público y se han visto beneficiados por el *tirón* del momento y el respaldo de una

ciudadanía sobrepasada por los acontecimientos, descontenta y especialmente cansada por los casos de corrupción conocidos en las formaciones políticas tradicionales. Algunas voces destacan que su irrupción en el panorama político, ha supuesto la ruptura del *establishment* político y el replanteamiento de las formas, las estructuras, el mensaje y la comunicación con los ciudadanos. Algo que, en sí, se califica como sano para colaborar en el proceso de continuo perfeccionamiento democrático; todo ello con independencia del futuro más o menos prometedor del nuevo proyecto.

El caso de UPyD⁴⁷¹ sirve como ilustración de los grandes riesgos a los que se enfrentan *los partidos emergentes*: la ausencia de estructura inicial (lo que les dificulta el acceso más allá de las grandes ciudades) y las dificultades en el asentamiento posterior del proyecto. Respecto a su democracia interna, tras el análisis, hemos concluido que, pese a que estos nuevos proyectos políticos se presentan como los abanderados de este proceso de democratización interna de los partidos políticos, la realidad demuestra un funcionamiento con propósitos aparentes y realidades poco cercanas todavía a un verdadero proceso participativo.

La segunda cuestión es la relativa a la elección de los líderes de los partidos políticos a través de primarias. El PSOE ha sido el primer partido en adoptar este sistema para la elección de sus candidatos. Sin embargo, un repaso a los procesos realizados nos permite observar que, pese a haberse convocado en todas las elecciones, solo ha habido una votación en el PSOE para elegir candidato a la Moncloa: en 1998, cuando Josep Borrell se impuso a Almunia. Pese a haber ampliado las posibilidades de participación en el año 2015 (pueden votar los afiliados y simpatizantes del partido, así como cualquier ciudadano mayor de 16 años que solicite incorporarse al censo previo pago de dos euros), la práctica habitual es que también son escasas las federaciones socialistas que recurren a este sistema para la elección de su candidato autonómico. Por su parte, el PP únicamente las utilizó en una ocasión y fue en las últimas elecciones autonómicas en las Islas Baleares. Pese a una reivindicación más insistente en los últimos tiempos entre sus líderes, el debate permanece en la formación, pero no ha sido abordado hasta la fecha.

Las nuevas formaciones más destacadas (UPyD, PODEMOS y Ciudadanos) disponen del sistema de primarias. PODEMOS ha sufrido una tremenda caída de participación desde sus primeras primarias en octubre de 2014 (54,4% de participación) a

⁴⁷¹ Diez años después de su aparición en el panorama político español sufre la fuga de militantes hacia otras alternativas más recientes y la salida de las instituciones.

las últimas de julio de 2015 (15,8% de participación), y se han alzado voces internas contra la fijación de unas condiciones favorables a la dirección nacional de la formación. En cuanto a la elección del candidato a la presidencia del gobierno, Iglesias no contó con rival, lo que desde su partido se justificó alegando su liderazgo natural y lógico. Tampoco Albert Rivera tuvo que someterse a unas primarias para ser el candidato de su partido a la presidencia del gobierno.

Todo ello nos lleva a concluir que tanto las formaciones tradicionales como las más recientes tienen un largo camino por delante en este aspecto y que ningún líder político en España puede presumir de haber alcanzado la fórmula mágica de la democratización interna de un partido político. Es una asignatura pendiente de todos.

Entendemos interesante analizar un sistema de *primarias mixto o abiertas a la ciudadanía* en el que los candidatos sean seleccionados tras una consulta o encuesta a la ciudadanía (agentes sociales, entidades de distintos sectores, etc.), siendo los más respaldados sometidos a la decisión final de la militancia. En lo relativo al voto interno, deben resolverse cuestiones como la fijación del número de avales, la posibilidad o no de avalar a varios candidatos, la fijación de las condiciones para el voto (afiliados y condiciones como el pago o no de cuotas, simpatizantes etc.), las fijación de cuotas por sexo, la supervisión del proceso por organismos independientes de la estructura orgánica o dirección, el posible voto por correo o por vía telemática, plazos y condiciones de las campañas internas (debates, financiación etc.), fórmulas electorales, etc.

En suma, las primarias en España deben tener unas reglas claras, y los partidos deben asumir que deben convocarse procesos transparentes y competitivos con un doble objetivo: sintonizar el proyecto con las inquietudes, preferencias y expectativas de la ciudadanía y fomentar la aparición de nuevos talentos.

5.2.4 La participación en la política a través de las redes sociales

Sin duda, uno de los elementos más destacables de esta segunda década participativa es la introducción de las redes sociales en el proceso político. Facebook, Twitter, Instagram etc. se han convertido en una herramienta más de la política y de los políticos para comunicar mensajes y recibir sugerencias de los ciudadanos. Hay un punto de inflexión: la victoria de Obama en las elecciones presidenciales de EE.UU. de 2008. Analistas de diferentes campos de investigación han coincidido en que Obama ganó las elecciones presidenciales de 2008 gracias a Internet y a las redes sociales. Este no solo es

un caso de interesante reflexión sobre política comunicativa, sino que supuso un antes y un después en el proceso de comunicación política.

La realidad política española manifiesta un rápido incremento en el uso de las redes sociales por parte de los ciudadanos para acceder a la información política. Tanto es así que la última encuesta postelectoral publicada del CIS sobre las elecciones generales de 2015 reflejan una realidad incuestionable: más de un 30% de los encuestados afirma que ha seguido información sobre la campaña o las elecciones a través de redes sociales (Facebook, Tuenti, Twitter, etc.). Facebook (70,2% de los encuestados) y Twitter (25,2%) son las redes sociales más destacadas.

La realidad política desde el 2008 hasta el 2016 en este aspecto muestra datos muy significativos: en primer lugar, detectamos un descenso importante del seguimiento de las campañas a través de las páginas electrónicas de los medios tradicionales (del 83,3% en 2008 al 41,45 en 2011) y a través de las páginas electrónicas de partidos o candidatos (cae del 23% en el año 2008 al 7-10% en las siguientes elecciones generales), circunstancia que se repite con los blogs y foros de debate. Por el contrario, las redes sociales adquieren un protagonismo indiscutible a partir del año 2011. Así, en el 2008 las redes sociales ni siquiera se mencionaban en las encuestas sobre el seguimiento online de las campañas electorales, mientras que en el 2015 ya se incluyen, y se les da un peso específico del 30,3%. En la campaña de las elecciones generales del 26-J de 2016, la red social *Twitter* se convirtió en uno de los principales canales de comunicación de unos candidatos que renunciaron a gran parte de la propaganda electoral tradicional tras la repetición de las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015.

Parece claro que el año 2011 fue determinante para consolidar el uso de las redes sociales como una herramienta fundamental en la comunicación política. No obstante, estos nuevos canales de comunicación no solo adquieren relevancia en los momentos electorales, sino que se han convertido en uno de los vehículos clave de la comunicación entre políticos y ciudadanos, de la denuncia de situaciones, de la participación en debates y foros e, incluso, de la convocatoria de movilizaciones. Así, los ciudadanos no solo recurren a las redes sociales con el fin de informarse, sino que estas plataformas han protagonizado las convocatorias a las mayores movilizaciones sociales de este periodo y son empleadas como instrumento para transmitir una denuncia o queja. El 15M es el ejemplo por excelencia, puesto que las convocatorias y la difusión de los mensajes se realizaron a través de las redes sociales desde los inicios del mismo. La inmediatez y el

acceso a las generaciones de ciudadanos más jóvenes son la clave del éxito de las convocatorias.

Los canales unidireccionales pierden fuerza frente a unas redes sociales que permiten una relación bilateral entre ciudadano y político, o, cuanto menos, facilitan que el ciudadano exprese de forma sencilla sus opiniones sobre las iniciativas, propuestas etc., así como participar en debates. Las redes han revolucionado la comunicación política y han permitido una ciudadanía más activa y participativa. Esta es otra de las características fundamentales de esta segunda década participativa.

No obstante, no debemos olvidar que las generaciones de *los nativos* y *los inmigrantes digitales* conviven con generaciones con limitado o nulo acceso a estas nuevas tecnologías (*analfabetos digitales*), por lo que existe un *gap tecnológico* que debe ser tenido en cuenta: como ya hemos dicho, las redes sociales facilitan la comunicación entre políticos y una parte fundamental de los ciudadanos, especialmente los más jóvenes, pero no todos tienen acceso a ellas, por lo que es un instrumento de comunicación política que debe ser complementado con los métodos de comunicación política tradicionales: radio, prensa escrita, televisión, mítines, encuentros, etc.

Por otro lado, la gran ventaja de los medios de comunicación tradicionales frente a estos nuevos canales es claramente la oportunidad de contrastar informaciones contra una inmediatez voraz que, en ocasiones, conlleva una relación poco ordenada de velocidad-veracidad y la ausencia de espacios de reflexión sosegada. Esta cuestión no es menor, pues los mejores y más rápidos canales de comunicación política podrían propiciar, en ocasiones, la tendencia hacia una *ciudadanía ensimismada*, lo que parece totalmente contrario al objetivo perseguido: la participación, la corresponsabilidad, la implicación y la necesidad urgente de contar con una ciudadanía activa y responsable. El cara a cara, el debate personal, la prensa especializada, los encuentros sectoriales etc., no son prescindibles, sino que gozan de un papel fundamental en el desarrollo de un diálogo social constructivo.

5.3 Reflexiones finales

Esta tesis no pretende ser un recetario de propuestas, más bien es una reflexión derivada de un proceso de investigación menos usual, que es el que ha permitido a la autora el contacto directo y en primera persona con las realidades que aquí hemos analizado.

El esquema de esta tesis coincide con una trayectoria personal a lo largo de todo el proceso investigador: primero en el ámbito local, posteriormente en el autonómico y actualmente en el ámbito político interno. A lo largo de este camino, hemos seguido con atención la evolución normativa en los distintos niveles de gestión, la participación nos ha acompañado, nos hemos encontrado con la transparencia, la rendición de cuentas y un proceso imparable de exigencia sobre los partidos políticos en lo relativo a su democracia interna.

Al tiempo de terminar esta tesis, España vive un momento político singular, lo que nos hace pensar que, efectivamente estamos ante una nueva actitud histórica en la política española. Acuerdos, pactos, consenso, reformas, transparencia, despolitización de la justicia, participación..., son las palabras que protagonizan un intenso debate dentro y fuera de las formaciones políticas.

La participación y la corresponsabilidad son más necesarias que nunca. Llegados a este punto, es importante resaltar que la participación no solo debe exigírsele a la clase política que debe fomentarla. Los políticos podemos propiciarla pero debemos saber si quieren los ciudadanos participar. En este sentido, el objetivo último de esta tesis ha sido siempre defender una ciudadanía activa y responsable; de ahí que se hayan realizado continuas referencias que van desde el contexto histórico de Tocqueville a la *Big Society* de David Cameron. Con todo ello, lo más importante de uno (Tocqueville) y de otro (Cameron) es la reflexión sobre la necesidad de situar al ciudadano en el centro de la acción política, y no como un mero eslogan de campaña.

Debemos apostar por la construcción de la sociedad más allá del proceso democrático y más allá de la reivindicación de intereses particularistas. Y debemos hacerlo teniendo muy presentes los dos pilares fundamentales sobre los que se asienta el ideal *corresponsable* de Tocqueville: la sociedad civil y una preparada y responsable clase política. Ambas parten de un eje principal: el individuo, un individuo que asume responsabilidades como ciudadano.

El pensador francés defiende que la participación en los asuntos públicos puede realizarse, bien a través de la actividad desarrollada por asociaciones profesionales, educativas, caritativas, religiosas, de vecindad, etc.; bien a través de ejercicio directo de la política. Respecto a las asociaciones, todas ellas, conforman la sociedad civil, que para Tocqueville, representa el *cuerpo intermedio* capaz de provocar la interacción entre el estado y el ciudadano, la esfera civil y la política, que conforman la sociedad democrática. Es, a través de esta participación, como el ciudadano sale de sí mismo, de su

individualismo para buscar poner límites al paternalismo del estado y corresponsabilizarse en el día a día de su entorno, de su ciudad, de su país. De esta forma es como se alcanza un objetivo loable que Tocqueville define como: “instruir la democracia, reanimar, si es posible, sus creencias, purificar sus costumbres, regular sus movimientos, sustituir poco a poco su inexperiencia por la ciencia de los asuntos públicos y sus instintos ciegos por el conocimiento de sus verdaderos intereses”⁴⁷².

Compartiendo lo anteriormente expresado, esta tesis pretende abordar una tercera opción de participación en los asuntos públicos, una opción en la que no sea imprescindible participar a través de *cuerpo intermedio*, sino que pueda realizarse individualmente aportando comentarios o reflexiones a una iniciativa legislativa en un parlamento, participando en una sesión plenaria a través de un escaño ciudadano con la aportación de reflexiones a un debate concreto, colaborando en unos Presupuestos Participativos con aportaciones sobre prioridades en las inversiones a desarrollar, etc.

Para ello, destaca como fundamental la educación y la formación del ciudadano, su educación en valores democráticos, en actitudes responsables, en el conocimiento de las instituciones. Una formación que irá adquiriendo a través de su participación en los asuntos públicos y que le llevará a pensar en el interés general y, al mismo tiempo, a poner límites al estado y a la administración. Uno de los mayores riesgos de una sociedad cívicamente débil es la desafección, la indiferencia y la apatía frente a lo público.

La educación se confirma como el único instrumento para regenerar esa sociedad democrática que advierte peligros que podrían evitarse desde el doble prisma: corresponsabilidad-ejemplaridad. Corresponsabilidad de los ciudadanos y ejemplaridad de los políticos: en ambas cosas se requiere una educación firme desde las edades más tempranas del ciudadano, una formación en valores que sienta las bases del ciudadano preocupado por el bien común.

Tocqueville reivindica una necesaria *cultura de la excelencia* contra el peligroso riesgo de la democracia de masas, aquella en la que prima la mediocridad, el conformismo, la indiferencia hacia la política y la cosa pública, la búsqueda de la satisfacción material y el bienestar y, en definitiva, la tediosa uniformidad. Un sujeto que aspira a servir a sus conciudadanos a través de la participación en la política desde la predisposición al servicio, el respeto a las leyes, la formación y la asunción de las

⁴⁷² TOCQUEVILLE, Alexis de: La democracia en América, 1, *op. cit.*, p. 10 y ss.

opiniones contrapuestas, es un sujeto que aspira a su crecimiento personal y espiritual, así como a la mejora de su sociedad y a la calidad de vida de los que le rodean.

Solo desde estas dos vertientes, corresponsabilidad-ejemplaridad, evitaremos riesgos latentes en nuestra sociedad actual como la apatía de los ciudadanos hacia la política y los políticos, la pérdida de valores de una sociedad egoísta, la disecación del debate y el discurso político, la profesionalización no vocacional de la política o la pérdida de talento en las formaciones políticas. Para García Marzá, el contexto actual nos invita a considerar la necesidad de una *moralización de la sociedad civil* en la que tanto las personas como las instituciones recuperan el poder moral, entendido como la fuerza suficiente para recuperar el valor y la fuerza para transformar la realidad, así expresa: “desde el momento en que las instituciones como la familia, el gobierno, la empresa, la universidad, la iglesia, los partidos políticos, los sindicatos, las cámaras de comercio, las fundaciones, asociaciones y organizaciones, etc., tienen poder son agentes de justicia y son responsables como instituciones”⁴⁷³. Estas instituciones conforman la sociedad civil fuerte, aquella que, implicada, se siente corresponsable y distingue, de un lado, entre la responsabilidad de las personas y la de las instituciones; y, de otro, entre la responsabilidad pública y la responsabilidad de las administraciones.

Se trata de entender que pedir ejemplaridad y ética en la función pública pasa por un análisis interno del propio yo, de la propia comunidad o sociedad, ya que, de lo contrario, la democracia puede convertirse en una mera maquinaria de consumir políticos, puesto que, ninguno, por ejemplar, líder y carismático que sea es capaz de hacernos cambiar a todos.

El planteamiento de esta reflexión es la propuesta de un modelo de ciudadanía participativa, responsable y consciente, que quiere y es capaz de determinar qué clase políticos quiere y cómo elige interactuar con ellos. También se pretende ahondar en modelos políticos que permitan al ciudadano sentirse partícipe de la toma de decisiones, siendo una realidad que participar en el momento de la elección de nuestros representantes no es suficiente para hacer valer nuestra ciudadanía activa, y tampoco que el rendir cuentas a puertas de elecciones lo sea para hacer valer un buen trabajo al frente de una responsabilidad en política.

⁴⁷³ GARCÍA MARZÁ, D. “Ética o Crisis. La distribución de la responsabilidad. Lección inaugural del curso 2012/13”, *op. cit.*, p. 11.

Que ciudadano y político ocupen cada uno su lugar, que ejerzan sus responsabilidades, y lo hagan de forma óptima, es el fin que ha perseguido esta reflexión. Que el ciudadano desconfíe definitivamente de la clase política y elija gestionar sus propios asuntos solo puede llevarnos a una esperanza fugaz que desaparecerá en el momento en el que seamos incapaces de ordenar los criterios de una comunidad determinada: el sistema de elección democrática es, con sus debilidades, el único que admite la crítica desde dentro.

Que el ciudadano decida participar en la construcción de una sociedad mejor es siempre una buena noticia, pero no lo es si solo lo hace porque desprecia la acción de sus representantes. Si lo hace porque toma conciencia de que su implicación en la vida pública, no puede limitarse al momento en el que participa en unas elecciones democráticas para después desentenderse del devenir de su comunidad; es fundamental que adquiera conciencia de que es necesario que siga construyendo desde su participación en entidades, asociaciones civiles, etc. Nos encontramos ante la verdadera corresponsabilidad que mejorará al ciudadano y al político. Si lo hace, en cambio, cansado y desconfiado de la clase política, con el hartazgo de quien ha dejado de creer, el momento de desconfianza actual entre ciudadanos y políticos pasará, hasta que vuelva. Cambiaremos a estos políticos para poner a otros; tal vez incremente la abstención entre el electorado, los parlamentos se configuren con coaliciones, surjan con fuerza partidos minoritarios que se conviertan en llave de gobierno, y, tal vez, solo tal vez, la política vuelva a decepcionarnos algún día. Sin embargo, no habremos conseguido gran cosa en estos tiempos tan duros.

Para la profesora Cortina:

Tal vez porque la política se limita hasta tal punto a buscar votos y conseguir ventajas que no le queda fuste para lanzar propuestas atractivas; tal vez porque la financiación de la economía ha creado un mundo completamente inestable; tal vez porque el despilfarro, la mala gestión, la corrupción, y la falta de unidad han socavado la credibilidad de lo político, lo cierto es que, desde distintos sectores, la sociedad civil viene movilizándose desde hace tiempo en los medios de comunicación, en intervenciones públicas, en las redes, en las calles, poniendo sobre el tapete a la vez críticas y propuestas realizables⁴⁷⁴.

Es bueno que la sociedad civil se manifieste como inquieta y que líderes e intelectuales sociales alcen la voz para elevar propuestas. En palabras de Cortina: “lo

⁴⁷⁴ CORTINA, A.; “Una sociedad civil en ebullición”, *op. cit.*

propio de sociedades con cierta andadura democrática: que no haya unos pocos líderes, unos pocos intelectuales, sino que el trabajo conjunto de personas y grupos plurales, generando una inteligencia colectiva, capaz de descubrir mundos ignotos”⁴⁷⁵. No obstante, la sociedad debe superar el momento de dificultad abordando metas colectivas que mejoren la situación política porque mejorar la situación política debe ser el objetivo final.

Buscar mejores políticos parece, así, la misión más noble de una ciudadanía preocupada que se siente responsable del día a día. El ciudadano ha de ser exigente consigo mismo y con sus representantes y no conformarse con elegirlos una vez cada cuatro años e indignarse cuando los considera incapaces desacreditando la representación democrática. Los políticos no caen del cielo ni surgen de la nada, todo lo contrario, surgen de la propia sociedad y es la propia sociedad la que corre el riesgo de luchar contra un adversario ajeno con todas sus fuerzas cuando el verdadero riesgo se encuentra dentro, muy dentro del recinto amurallado de sí misma.

Así, como si estuvieran escritas hoy mismo, surgen con fuerza las reflexiones de Ortega en un artículo publicado en 1918 y en el que afirma que la clase política no es sino un reflejo de la sociedad, de sus carencias y sus debilidades. Así dice el autor:

Del pueblo que por espacio de tres siglos sufre una política nociva, no podemos decir que la sufre, sino que la quiere. No nos hagamos, pues, ilusiones; miremos lealmente la austera faz de la realidad y reconozcamos que la política lejos de ser la causa de nuestros males es solo su síntoma ejemplar. Proyección de nuestra conciencia colectiva, lo que pasa en el recinto político es reflejo exacto de lo que fermenta en nuestros corazones.⁴⁷⁶

Mejor comprometernos que indignarnos, esa es la misión última de esta reflexión, puesto que lo primero es ciertamente lo que evitará la conquista de la apatía, del caos, del deterioro de los valores y principios de nuestra sociedad y la caída de las instituciones que configuran para nosotros un marco de convivencia pacífica. El verdadero peligro es pensar que esto no va con nosotros, que el enemigo está fuera, cuando lo cierto es que estamos luchando contra nosotros mismos y contra nuestras reglas y nuestras instituciones.

Hay que evitar una conquista desde dentro, como fue la conquista de Bizancio en manos de los turcos y la caída de Constantino, el último emperador de Oriente, abatido

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ ORTEGA Y GASSET, J.; “De la cortesía o las buenas maneras”, 1918.

tras una honrosa resistencia de la ciudad cuando una pequeña puerta de una muralla interior abierta por un descuido, la Kerkaporta, la puerta olvidada que llevaba al corazón de la ciudad, quedó abierta y dejó entrar al enemigo abatiendo el ánimo de una ciudad que se sintió tomada desde dentro haciendo pedazos su resistencia. Que la Kerkaporta, la puerta olvidada que decidió la historia del mundo, quede cerrada esta vez por nuestro compromiso con el futuro.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

Bibliografía

- ADORNO, TH-HORKHEIMER, M.; *Dialéctica de la Ilustración*, Trotta, Madrid, 1999.
- AGUIAR DE LUQUE, L.; “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en AA. VV., *La experiencia constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- ALLEGRETTI, GIOVANNI, GARCÍA LEIVA, PATRICIA Y PABLO PAÑO YÁÑEZ.; *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA) Línea Editorial Andalucía Solidaria-FAMSI, Barcelona, 2011.
- ALMOND G. A y VERBA, S.; “The Civic Culture”, cap. 1, *An approach to Political Culture*, Princeton University Press, 1963.
- ARAMAYO, R. R.; *Tocqueville y las revoluciones democráticas, Diálogos con clásicos europeos*, Plaza y Valdés, 2011.
- ARENDT, H.; *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza, Madrid, 2006. Trad. Guillermo Solana.
- ARISTÓTELES.; *Ética a Nicómaco*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. Trad. María Araújo y Julián Marías.
– *Política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997. Trad. María Araújo y Julián Marías.
- AROND, R.; *Introducción a la filosofía política*, Paidós, Barcelona, 1999. Trad. Radamés Molina.
- BECK, U.; *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona, 2006. Trad. Jorge Navarro y Daniel Jiménez.
– *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 2002. Trad. Bernardo Moreno y M^a Rosa Borrás.
- BELL, D.; *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza, Madrid, 2004, Miguel Niguez.

- BELLAH, R., MADSEN, R., SULLIVAN, W., SWIDER, A. y TIPTON, S.; *Hábitos del corazón*, Alianza, Madrid, 1989. Trad. Guillermo Gutiérrez.
- BERLIN, I.; *Dos conceptos de libertad, Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1988. Trad. Julio Bayón.
- BOIX PALOP, A.; “Revoluciones 2.0 redes sociales y política en el País Valenciano”, en AZNAR, H., MARCO, C. y SANCHO, E. (eds.), *La política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?* Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- CANO BUESO, J.; “Representación política y desafección ciudadana”, en VV.AA. *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2014.
- CALDERÓN C. y SEBASTIAN L.; *Open Government: Gobierno abierto*, Algón Editores, Jaén-España, 2010.
- CABRERA, J.; *Democracia y participación ciudadana*, Sinergia, Madrid, 2008.
- CASCAJO, J. L.; GARCIA, E.; OLIVER, J. y TORRES, I.; “Encuesta sobre el referéndum: Encuestados”, *Teoría y realidad constitucional*, n.º 30, Madrid, 2012.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M.; *Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, Cedecs Editorial, S.L, Barcelona, 2001.
- CHAVERO, P.; “Medios de comunicación y redes sociales en las democracias actuales: ¿Complementariedad o sustitución? Una aproximación al caso español”, en COTARELO, R. (ed.) *Ciberpolítica, las nuevas formas de acción y comunicación políticas*, Tirant Humanidades, Valencia, 2013.
- CONILL, J.; “La conformación de deberes compartidos: una ética comunitarista frente al modelo individualista”, en PÉREZ ADÁN, J. (ed.) *Las terceras vías*, Eiunsa, Madrid, 2001.
- CONILL, J-CROCKER, D.; *Republicanismo y educación cívica*, Comares, Granada, 2003.
- CONSTANT, B.; “De la libertad de los antiguos comparada con los modernos”, en *Escritos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989. Trad. María Luisa Sánchez.
- *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980.
- CORTINA, A.; *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza, Madrid, 1999.
- *Para una ética del consumo*, Taurus, Barcelona, 2002.

- COSTA Y MARTÍNEZ, J.; *El problema de la ignorancia del derecho*, Civitas, Madrid, 2000.
- CUARTAS HENAO, M. D.; “Neo-elitismo y participación democrática”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, ISBN: 978-84-16063-79-6.
- CUESTA LÓPEZ, V.; *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Thomson Civitas y Parlamento de Canarias, 2008.
- DESCARTES, R.; *Discurso del método*, Austral, Madrid, 1999. Trad. Manuel García Morente.
- DREWRY, G.; “Las instituciones políticas: enfoques jurídicos”, en GOODIN, R. y KLINGEMANN, H.D. (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Ediciones Istmo, Madrid, 2001.
- DOMINGO, A.; *Ciudadanía activa y religión*, Encuentro, Madrid, 2011.
- “Horizontes éticos de la ciudadanía activa. El lugar de la filosofía política en el pensamiento contemporáneo”, en *Diálogo Filosófico*, n.º 66, 2006.
- ECKSTEIN, “On the ‘science’ of state”, en *Daedalus*, vol. 108, 4, 1979.
- ESTEFANÍA, J.; *Hij@, ¿qué es la globalización?*, Punto de lectura, Madrid, 2002.
- ESSER DOS REIS, H.; “Sobre la tarea política de construcción de la igualdad social: Un abordaje a las ideas de Tocqueville”, en ARAMAYO, R.R. (ed.) *Tocqueville y las revoluciones democráticas. Diálogos con clásicos europeos*, Plaza y Valdés. Madrid, 2011.
- ETZIONI, A.; *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad*, Paidós, Barcelona, 1998.
- FLORES GIMÉNEZ, F.; *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- FUKUYAMA, F.; *Trust: la confianza*, Ediciones B, Madrid, 1998.
- GARCIA DE TORRES, E.; “Revoluciones 2.0, redes sociales y política. Reflexiones en torno a #primaveravalenciana y #ardevalencia”, en AZNAR, H., MARCO, C. y SANCHO, E. (eds.) *La política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- GOMÁ, J.; *Ejemplaridad pública*, Santillana Ediciones Generales S. L., 2009.

- GORBACHOV, M.; *Carta a la Tierra*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2003. Trad. Jorge Ferrer.
- HABERMAS, J.; “Tres modelos normativos de democracia”, en *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1998. Trad. José María Velasco.
- HEGEL, H. G. W.; *Enciclopedia de las ciencias filosóficas*, Alianza, Madrid, 2000. Trad. Ramón Valls Plana.
- *Principios de la Filosofía del Derecho*, Edhasa, Barcelona, 1999. Trad. Juan Luis Vermal.
- HESSEL, S.; *¡Indignaos!*, Destino, 2011.
- *¡Comprometeos!*, Destino, 2011.
- HOBBS, TH.; *Leviatán*, Alianza, Madrid, 1999. Trad. Carlos Mellizo.
- JUVIN, H-LIPOVETSKI, G.; *El Occidente globalizado*, Anagrama, Barcelona, 2011. Trad. Antonio Prometeo.
- KANT, I.; *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, Madrid, 1992. Trad. Manuel García Morente.
- *La metafísica de las costumbres*, Tecnos, Madrid, 1994. Trad. Adela Cortina y Jesús Conill.
- KYMLICKA, W. y NORMAN, W.; “Return of Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, en *Ethics*, n.º 104, 1994, pp. 257-289. Trad. P. Da. Silveira en *Cuadernos del Claeh*, n.º 75, 1996, pp. 81-112.
- LARIOS PATERNA, M. J.; *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, 2003.
- LEÓN XIII, *Rerum Novarum*.
- LOCKE, J.; *Dos ensayos sobre el gobierno civil*, Austral, Madrid, 1999. Trad. Francisco Jiménez.
- *Ensayo y Carta sobre la tolerancia*, Alianza, Madrid, 1998. Trad. Carlos Mellizo.
- LOWESTEIN, K.; *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.
- LUCIA LUCIA, L.; *En estas horas de transición*, Corts Valencianes, Valencia, 2013.
- LUTERO.; “Discurso en la Dieta de Worms”, en *Obras Completas*, Sígueme, Salamanca, 1977.
- MACPHERSON, C.; *La teoría política del individualismo posesivo*, Trotta, Madrid, 2005. Trad. Juan-Ramón Capella.

- MAQUIAVELO.; *El Príncipe*, Alianza, Madrid, 2000. Trad. Miguel Ángel Granada.
- MARCO MARCO J. J.; *La iniciativa legislativa popular: La experiencia valenciana*, Temas de las Cortes Valencianas, n.º16, 2008.
- Confianza y censura. La responsabilidad política del Gobierno ante el Senado durante el siglo XIX*, Cuadernos del Senado. Serie Minor 3, Madrid, 2003.
- MARTINEZ SOSPEDRA, M.; *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.; *Introducción a los partidos políticos*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996.
- MARX, K.; *El manifiesto comunista*, Sarpe, Madrid, 1983.
- MARSHALL, T. H.; *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1992.
- MENÉNDEZ ALZAMORA, M.; “Democracia y ciudadanía, el reto de la comunicación deliberativa”, en AZNAR, H., MARCO, C. y SANCHO, E. (eds.) *La política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- MOMSEN, TH.; *Historia de Roma*, Gredos, Madrid, 1996.
- MULHALL, S-SWIFT, A.; *El individuo frente a la comunidad*, Temas de Hoy, Madrid, 1996. Trad. Enrique López Castellón.
- NAGEL, T.; *Igualdad y parcialidad. Bases éticas de la teoría política*, Paidós Surcos 27, 2006.
- NAVARRO, CLEMENTE J.; *Comunidades locales y participación política en España*, CIS, Madrid, 2011.
- NIETZSCHE, F.; *La genealogía de la moral*, Alianza, Madrid, 2001. Trad. Andrés Sánchez Pascual.
- NOZICK, R.; *Anarquía, estado y utopía*, Gedisa, Barcelona, 2001.
- OLIVER ARAUJO, J.; “El referéndum en el sistema constitucional español”, en *Revista de Derecho Político*, n.º 29, UNED, 1989.
- ORTEGA Y GASSET, J.; *Obras Completas*, 10 vol., Taurus, Madrid, 2004-2011.
- *Mirabeau o el político*, *Obras Completas*, IV, 2005.
- “De la cortesía o las buenas maneras”, 1918.
- *Discursos Políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- PLATÓN; *Protágoras*, Alianza, Madrid, 1999. Trad. José Manuel Pavón.

- PERICLES; “Discurso fúnebre”, en *Discurso fúnebre y otros discursos*, Biblioteca El Mundo (Las voces de la democracia. Así hablan los grandes políticos), Madrid, 2008.
- PETIT, P.; *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1999.
- PÍO XI; *Quadragesimo Anno*.
- POLITIKON; *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014.
- POLLOCK, F.; *Essays in Jurisprudence and Ethics*, Macmillan, Londres, 1982.
- QUINTÁS, G.; *Términos y usos del lenguaje filosófico*, Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 2002.
- RAWLS, J.; *Teoría de la Justicia*, FCE, México, 1995. Trad. María Dolores González.
- RIDAO MARTÍN, J.; “La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria”, *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Colección Actas n.º 8, Zaragoza, 2014.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M. J.; “El funcionamiento de los parlamentos autonómicos”, en OÑATE, P. (ed.) *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.
- ROUSSEAU, J. J.; *El contrato social*, Tecnos, Madrid, 1988. Trad. María José Villaverde.
- ROS CHERTA, J. M.; “Individuo y ciudadano: La cuestión del sujeto en La democracia en América, de A. de Tocqueville”, en ARAMAYO, R. R. (ed.) *Tocqueville y las revoluciones democráticas*. Diálogos con clásicos europeos. Plaza y Valdés. Madrid, 2011.
- SARTORI; *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1992. Trad. Santiago Sánchez.
- SASTRE ARIZA, S.; “Para ver con mejor luz. Una aproximación al trabajo de la dogmática jurídica”, en COURTIS, C. (coord.) *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Trotta, 2006.
- SAUQUILLO, J.; “El descubrimiento de la democracia: La modernización y el agotamiento de la imaginación”, en ARAMAYO, R. R. (ed.) *Tocqueville y las revoluciones democráticas*. Diálogos con clásicos europeos. Plaza y Valdés, Madrid, 2011.
- SAVATER, F.; *Ética y Ciudadanía*, Monte Ávila Editores Latinoamericana, 1998.

- SIEYÈS, E. J.; *¿Qué es el Tercer Estado?*, Orbis, Madrid, 1985. Trad. Francisco Ayala.
- STIGLITZ, J. E.; *El malestar en la globalización*, Punto de Lectura, Madrid, 2007. Trad. Carlos Rodríguez Brown.
- TOCQUEVILLE, A.; *La democracia en América*, Alianza, Madrid, 2005. Trad. Dolores Sánchez.
- *La democracia en América*, 2, Madrid, Alianza, 2006. Trad. Dolores Sánchez.
 - *La democracia en América 1*, Madrid, Aguilar, 1989.
 - *La democracia en América 2*, Madrid, Aguilar, 1989.
 - *Oeuvres Complètes*, VI, 1, París, Gallimard, 1954.
 - *El Antiguo Régimen y la Revolución*, I, Madrid, Alianza, 1982.
 - *La democracia en América 2*, Madrid, Alianza, 1980
- TRÍAS, E.; *La política y su sombra*, Anagrama, Barcelona, 2005.
- URQUIZU, I.; *La crisis de representación en España*, Catarata, Madrid, 2016.
- VERA SANTOS, J. M., CERVELLÓ GARCÍA, G. y RÍOS UNSUA, D.; *E-democracia-cm y ¡participa Móstoles! promoción de la participación ciudadana con las TIC*, comunicación presentada en *Tecnimap*, Sevilla, 2006.
- VINTRÓ CASTELLS J.; *El marco normativo de la iniciativa legislativa popular en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.
- VV.AA.; *Reacciona*, Aguilar, 2011.
- WALZER, M.; “La idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social”, en *Debats*, n.º 39, 1992, pp. 31-39. Trad. Antoni Torregrossa.
- ZWEIG, S.; *El mundo de ayer. Memorias de un europeo*, Acantilado, Barcelona, 2010. Trad. J. Fontcuberta y A. Orzeszek.
- ZWEIG, S.; *Momentos estelares de la humanidad. Catorce miniaturas históricas*, Acantilado, Barcelona, 2012. Trad. B. Vias Mahou.

Documentación

ABC

- 25 de octubre de 2011.
- 3 de noviembre de 2011.
- 6 de junio de 1012.

Abogacía del Estado en Alicante, Informe n.º 207/2015, de 20 de octubre de 2015, sobre la conformidad a Derecho del Decreto n.º 5.801 de 15 de septiembre del Alcalde

- del Ayuntamiento de Elche, sobre convocatoria de elección democrática y participativa de los Representantes de la Alcaldía en las pedanías de Elche.
- BEAS, D.; “¿Cambiar de identidad en Internet?”, *El País*, 21 de septiembre de 2011.
- BENEDICTO XVI; *Caritas in Veritates*.
–“Discurso en el Bundestag”, en *Alfa y Omega (Semanao Católico)*, jueves 29 de septiembre de 2011.
- BLANCO, R.; “Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998.
- BRUGUÉ, Q.; “Regeneración democrática: un marco para desarrollar el gobierno abierto”, en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, n.º 3, octubre de 2013, pp. 21-37, ISSN 2172-3265.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS, estudios
–n.º 2.661. Participación Local, de noviembre de 2006, puede consultarse en el Boletín CIS n.º 4 del año 2008.
–n.º 2.575. Ciudadanía y Participación (ISSP) de octubre de 2004 puede consultarse en el Boletín CIS n.º 37 de enero-abril 2005.
–n.º 2.860. Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas; de enero-febrero 2011, puede consultarse en la publicación *Opiniones y Actitudes CIS 71*.
- COMO DE KUNSTELJ, M., JUKIC, T. y VINTAR, M.; *How to fully exploit the results of e-government users surveys: the case of Slovenia. International Review of Administrative Sciences*, 2009, pp. 117-150.
- CONDE, M.; “I Congreso de la Sociedad Civil”, *La Gaceta*, 20 de septiembre de 2011.
- Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1996.
- Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980.
- CORTINA, A.; “Una sociedad civil en ebullición”, en “Tribuna” en *El País*, 6 de octubre de 2013.
–“Para qué sirve la democracia”, en “Tribuna” en *El País*, 1 de junio de 2016.
- CORTS VALENCIANES; Resolución de Presidencia de carácter general 2/IX, por la que se regula la participación en el procedimiento legislativo previsto en el artículo 182 ter del Reglamento de Les Corts (BOC n.º 25, de 24 de octubre de 2015).
- CUARTAS HENAO, M. D.; “Neo-elitismo y participación democrática”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, I Congreso Internacional sobre Calidad

Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, ISBN: 978-84-16063-79-6.

DRETS. Revista Valenciana De Reformes Democràtiques, n.º 0/ 2016.

EL MUNDO

–26 de septiembre de 2011.

–“Magazine”, n.º 619, 7 de agosto de 2011.

EL PAÍS

–17 de octubre de 2011.

–8 de abril de 2013, “Entrevista a David Cameron”.

FEIXA, C.; “La generación indignada”, en *El País*, 20 de septiembre de 2011.

FEMP; *¿Cómo abordar un Plan de Calidad y Modernización en la Administración Local? (PCM)*, 2008.

FERRER, C.; “La democracia en sus orígenes”, en *El País*, 12 de agosto de 2011.

GARCIA DE TORRES, E.; “Revoluciones 2.0, redes sociales y política. Reflexiones en torno a #primavera valenciana”, en AZNAR, H., C. MARCO, C y SANCHO, E. (eds.) *La política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

GARCÍA MARZÁ, D.; *Ética o Crisis. La distribución de la responsabilidad. Lección inaugural del curso 2012/13*, Servicio de Comunicación y Publicaciones Universitat Jaume I, 2012.

GARRIGUES WALKER, A.; “Los tiempos actuales”, en *ABC*, 19 de septiembre de 2011.

GONZÁLEZ SALCEDO, A.; “Cultura política y participación en España”, en *Studia Politicae* (Publicación Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, República Argentina), n.º 24-invierno, 2011.

HERA, A.; “El papado en los últimos cien años”, en *La Gaceta*, 29 de septiembre de 2011.

IGLESIAS, P.; “Entender Podemos”, en *New Left Review* n.º 93, julio-agosto 2015.

IVIE; “La confianza en las instituciones públicas perdida durante la crisis apenas se ha recuperado, pese a la mejora económica”, en *Esenciales*, noviembre de 2016.

JUAN XXIII; *Mater et Magistra*.

JUAN PABLO II; *Centesimus Annus*.

KAMEN, H.; “¿Tienen futuro los ‘indignados’ de NY?”, en *El Mundo*, 2 de noviembre de 2011.

LEYES CONSULTADAS

–Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. BOE n.º 301, de 17/12/2003.

–Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

–Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

–Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2006, pp. 19944–19946.

–Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. BOE n.º 77, de 31 de marzo de 2015, pp. 27186-27215.

–Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

MARAÑÓN, G.; “20-N: entre el vértigo y la esperanza”, en *El País*, 26 de octubre de 2006.

MÉNDEZ, L.; “La nueva política era un espejismo”, en *El Mundo*, 13 de noviembre de 2016.

MENÉNDEZ ALZAMORA, M.; “Democracia y ciudadanía, el reto de la comunicación deliberativa”, en AZNAR, H., MARCO, C y E. SANCHO, E. (eds.) *La política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013. p. 76.

Memoria Oficial Proyecto Gran Ciudad Ayuntamiento de Torrent.

MOLINA, C.; “Democratización y odio intelectual”, en *El País*, 31 de octubre de 2011.

MORÁN, M. L.; “Los estudios de la cultura política en España”, en *Reis (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, n.º 85, 1999.

PABLO VI; *Populorum Progresio*.

PÉREZ ALBERDI, R.; “Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente. Especial consideración al Estatuto de Autonomía de

Andalucía”, en UNED, *Revista de Derecho Político*, n.º 73, septiembre-diciembre 2008.

Reglamento Orgánico de Administración y de Gobierno del Ayuntamiento de Torrent.

RECUERO LÓPEZ, F.; “La percepción de la corrupción en España y su incidencia en la desconfianza hacia las instituciones en tiempos de crisis”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, ISBN: 978-84-16063-79-6.

RODRIGUEZ BLANCO, V.; “La defensa de las instituciones y la independencia judicial como instrumento necesario en la lucha contra la corrupción”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, ISBN: 978-84-16063-79-6.

RUIZ-RICO RUIZ, C. Y CASTEL GAYÁN, S.; “El derecho autonómico de participación ciudadana: Un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, n.º 13/2013 (Segunda Época). Universidad de Jaén (España), ISSN 1576-124X (impresa). ISSN 2340-5066 (digital): rej.ujaen.es.

SÁNCHEZ CÁMARA, I.; “La barbarie europea”, en *ABC*, 11 de agosto de 2011.

SUÁREZ, E.; *El Mundo Internacional*, 13 de abril de 2010.

SOTELO, I.; “Albricias, un nuevo partido”, en *El País*, 13 de octubre de 2007.

SUBIRATS, J.; “Tribuna”, en *El País*, 5 de agosto 2010.

Torrent Innova 2013. Plan de calidad y Modernización, Ajuntament de Torrent, 2010.

URQUIZU, I.; “¿Por qué celebrar primarias?”, en “Cuadernos” de *El Diario.es*, n.º 3, 2013.

VALLS PLANA, R.; “Sociedad civil y Estado en la filosofía del derecho de Hegel”, en *Tópicos, Revista de Filosofía de Santa Fe*, n.º 5, 1997.

VARELA, B.; “La exorbitante protección de los derechos fundamentales”, en *ABC*, 14 de octubre de 2011.

VILLORIA, M.; “La regeneración democrática: diagnóstico y propuestas”, en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, I Congreso Internacional sobre Calidad

Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, ISBN: 978-84-16063-79-6.

VÍRGALA FORURIA, E.; “La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos y sus problemas en España”, en *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, n.º 35, 2015 (Ejemplar dedicado a: Partidos Políticos), pp. 225-28.

Páginas de Internet y documentos electrónicos

ADI! Plataforma participación del Parlamento Vasco. Disponible en línea en www.adi.legebiltzarra.eus/es/

ALMOND G. A. y VERBA, S.; “La cultura política”. Disponible en línea en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/almondverba.pdf>

AGUADO RENEDO C.; *Nuevos Estatutos de Autonomía Comparados. Presentación*. 2011. Disponible en línea en www.cepc.gob.es

Aragón Participa. Servicio de Participación Ciudadana (Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de Aragón). Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Acción Exterior del Gobierno de Aragón. Disponible en línea en <http://aragonparticipa.aragon.es/>

BOIX, C.; “Elecciones primarias en España: Ventajas, ambigüedades y riesgos”, en *Claves de Razón Práctica*, n.º 83, 1998. Citado por su versión Disponible en línea en <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias.PDF>

CARVAJAL, A.; “La participación toca fondo en las polémicas primarias de Podemos”, en *El Mundo*, Disponible en línea en <http://www.elmundo.es/espana/2015/07/23/55affbf1e2704e98178b458d.html>

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (www.cis.es)

–Estudio del CIS n.º 2.558. Barómetro marzo 2004. Disponible en línea en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2540_2559/2558/ES2558.pdf

–Estudio del CIS n.º 2.558. Barómetro marzo 2004. Disponible en línea en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=3774

–Estudio del CIS n.º 2.758. Barómetro marzo 2008. Disponible en línea en http://datos.cis.es/pdf/Es2758mar_A.pdf

- Estudio del CIS n.º 2.909. Barómetro julio 2011. Disponible en línea en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=11484
- Estudio del CIS n.º 2.954. Barómetro septiembre 2012. Disponible en línea en http://datos.cis.es/pdf/Es2954mar_A.pdf
- Estudio del CIS n.º 2.997. Barómetro septiembre 2013. Disponible en línea en http://datos.cis.es/pdf/Es2997mar_A.pdf
- Estudio del CIS n.º 3.038. Barómetro septiembre 2014. Disponible en línea en http://datos.cis.es/pdf/Es3038mar_A.pdf
- Estudio del CIS n.º 3.109. Barómetro septiembre 2015. Disponible en línea en http://datos.cis.es/pdf/Es3109mar_A.pdf
- Estudio del CIS n.º 2.450, marzo-abril 2002, *Ciudadanía, participación y democracia*. Disponible en línea en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2440_2459/2450/Es2450mar.pdf
- Estudio del CIS n.º 2.860, enero-febrero 2011, *Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas*. Disponible en línea en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860_2879/2860/Es2860.pdf
- Estudio del CIS n.º 3.020, marzo-mayo 2014, *Ciudadanía*. Disponible en línea en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3020_3039/3020/Es3020mar.pdf
- Estudio CIS n.º 2.757, marzo-mayo 2008, *Post-Electoral Elecciones Generales y al Parlamento de Andalucía 2008*. Disponible en línea en http://datos.cis.es/pdf/Es2757mar_A.pdf
- Estudio CIS n.º 2.920, noviembre 2011-enero 2012, *Postelectoral Elecciones Generales 2011* (Panel 2ª fase). Disponible en línea en http://datos.cis.es/pdf/Es2920mar_A.pdf
- Estudio CIS n.º 3.126, enero-marzo 2016, *Postelectoral Elecciones Generales 2015* (Panel 2ª fase). Disponible en línea en http://datos.cis.es/pdf/Es3126mar_A.pdf
- Estudio del CIS n.º 3.128. Barómetro febrero 2016. Disponible en línea en http://datos.cis.es/pdf/Es3128mar_A.pdf
- Estudio del CIS n.º 3.138. Barómetro mayo 2016. Disponible en línea en http://datos.cis.es/pdf/Es3138mar_A.pdf

- Estudio del CIS n.º 3.142. Barómetro junio 2016, http://datos.cis.es/pdf/Es3142mar_A.pdf
- Ciudad de Vitoria. Disponible en línea en <http://www.vitoria-gasteiz.org>
- Ciudadanos C’s. Estatutos. Disponible en línea en www.ciudadanos-cs.org/estatutos
- Comisión de Venecia, Consejo de Europa. Disponible en línea en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008-e)
- CONGRESO DE DIPUTADOS (<http://www.congreso.es>)
- Sinopsis artículo 92. Disponible en línea en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=92&tipo=2>
- Referendos. Disponible en línea en <http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm>
- Congresos de los Diputados n.º 264 de 26/06/2003, p. 13697. Pleno Debate de totalidad. Disponible en línea en www.congreso.es
- Consell de Ciutat del Ayuntamiento de Barcelona. Disponible en línea en <http://www.conselldeciutat.cat>
- Consell Jurídic Consultiu de la comunitat Valenciana; Dictámen 408/2016. Disponible en línea en <http://portales.gva.es/cjccv/dictamen/Dic408-16.pdf#pagemode=none>
- Consejo Social de la Ciudad de Córdoba. Disponible en línea en www.consejosocialdecordoba.es
- CORTINA, A.; “Una sociedad civil en ebullición”, en “Tribuna” en *El País*. Disponible en línea en http://elpais.com/elpais/2013/09/27/opinion/1380289461_965983.html
- Corts Valencianes. Disponible en línea en www.cortsvalencianes.es
- DE ESTÉBAN, J.; “Limitación de mandatos”, en *Blog El Consejo Editorial. El Mundo*. Disponible en línea en <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/07/consejoeditorial/1234005828.html>
- DELGADO, A., SEVILLANO, L., GONZÁLEZ, M., LLANERAS, K., PÉREZ, N. y LÓPEZ, P.; “Análisis Electoral del 20D”, en *El Español*. Disponible en línea en <http://datos.elespanol.com/elecciones-generales/resultados/analisis/>
- EAPN (European Anti Poverty Network). VI Informe 2016 del Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2015 de la EAPN. Disponible en línea en <http://www.eapn.es/estadodepobreza/>

EFE Londres, *La Razón*, 14 de mayo de 2010, Disponible en línea en http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_261072/4457-primer-discurso-de-david-cameron-como-primer-ministro-britanico

Eldiario.es, 22 de noviembre de 2012, http://www.eldiario.es/politica/autorizado-referendos-nacionales-autonomicas-municipales_0_71743221.html

EL ESPAÑOL (www.elespanol.com)

–“Análisis electoral del 20D”, 21 de diciembre 2015. Disponible en línea en <http://datos.elespanol.com/elecciones-generales/resultados/analisis/>

EL MUNDO. Edición digital (www.elmundo.es)

–Edición de 9 de junio 2011. Disponible en línea en www.elmundo.es/elmundo/2011/06/09/internacional

EL PAÍS. Edición digital (www.elpais.com)

–“El mapa de las consultas populares”. Disponible en línea en http://elpais.com/elpais/2014/10/13/media/1413205237_997405.html

–“La preocupación por la corrupción se dispara ocho puntos entre los españoles, según el CIS”. Disponible en línea en http://politica.elpais.com/politica/2016/03/08/actualidad/1457427632_719011.html

–Edición de 8 de marzo de 2016. Disponible en línea en http://politica.elpais.com/politica/2016/03/08/actualidad/1457427632_719011.html

–Edición de 21 de diciembre de 2015. Disponible en línea en http://politica.elpais.com/politica/2015/12/20/actualidad/1450616416_484848.html

–Edición de 28 de diciembre de 2015. Disponible en línea en http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/12/27/catalunya/1451220474_678536.html

–Edición de 14 octubre 2015. Disponible en línea en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/13/actualidad/1444761523_140225.html

Encuesta del Consejo Social de la Ciudad de Córdoba, 2011. Disponible en línea en <http://www.consejosocialdecordoba.es/noticias/documentos/resultado-encuesta-consejo-social-completa.pdf>

Esquerra Republicana. Disponible en línea en <http://www.esquerra.cat/partit/projecte-politic/com-ens-organitzem>

Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España. Edición 2013. Disponible en línea en <http://www.ontsi.red.es>

Eur-Lex. Disponible en línea en <http://eur-lex.europa.eu>

Federación de municipios de Madrid en Bruselas. Disponible en línea en www8.madrid.org/gema/fmm/monogra1.htm

FRANCÉS GARCÍA F. y CARRILLO CANO A.; *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos*, Alicante, 2008. Disponible en línea en <http://www.presupuestosparticipativos.com>

GARCÍA DE BLAS, E.; “Resultados elecciones 20D | IU se desploma pero sigue en el Congreso”, en *El País*. Disponible en línea en http://politica.elpais.com/politica/2015/12/20/actualidad/1450616416_484848.html

Gobierno de España. Catálogo de datos. Disponible en línea en <http://datos.gob.es/datos/>

GÓMEZ ORTÍZ, D.; “Los británicos se lanzan en tromba a Google para entender las consecuencias del 'brexit'”, en *El Español*. Disponible en línea en http://www.elespanol.com/ciencia/tecnologia/20160624/134986975_0.html

GONZÁLEZ SALCEDO, A.; “Cultura Política y participación en España”, en *Studia Politica*. Disponible en línea en <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/Prueba2/index>

GUTIÉRREZ C.; “Las redes sociales, fundamentales para el triunfo de Obama”, *Tendencias de las Telecomunicaciones*, http://www.tendencias21.net/Las-redes-sociales-fundamentales-para-el-triunfo-de-Obama_a2717.html

Informe del Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana, en *DRETS. Revista Valenciana De Reformes Democràtiques*, n.º 0/2016. Disponible en línea en http://www.justicia.gva.es/documents/162330279/0/03+INFORME_V03.pdf/9ed03f1f-d571-4636-b470-272fa7fd84d5

InfoOP. Sistema de Información de los Presupuestos Participativos. Proyecto Parlocal. Disponible en línea en <http://www.infoop.org/observ/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=20&newtheme=parlocal10>

Intereconomía, 24 de julio de 2013. Disponible en línea en <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/cameron-imita-lady-thatcher-proyecto-'big-society'>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (<http://www.ine.es>)

–Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares 2016. Disponible en línea en http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176741&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

Irekia, Gobierno Abierto Euskadi. Disponible en línea en <http://www.irekia.euskadi.net>

JACOBS E. et al.; “Rebelión silenciosa contra la Gran Sociedad”, en *Financial Times en Voxeurop*. Disponible en línea en <http://www.voxeurop.eu/es/content/article/505491-rebelion-silenciosa-contra-la-gran-sociedad>

La Razón, “Discurso de David Cameron como primer ministro británico”. Disponible en línea en

http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_261072/4457-primer-discurso-de-david-cameron-como-primer-ministro-britanico

La Santa Sede. Disponible en línea en <http://w2.vatican.va/content/vatican/es.html>

Ministerio del Interior, información electoral. Disponible en línea en www.infoelectoral.interior.es

NOGUER, M.; “La asamblea de la CUP acaba en empate y no desencalla la investidura”, en *El País*. Disponible en línea en http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/12/27/catalunya/1451220474_678536.html

Open Data Euskadi, Gobierno Vasco. Disponible en línea en <http://www.opendata.euskadi.net>

Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto). Disponible en línea en <http://www.opengovpartnership.org/es/>

Parlamento Vasco. Disponible en línea en <http://www.legebiltzarra.eus/portal/eu>

PIÑA, R.; “Albert Rivera, candidato de Ciudadanos a presidente del Gobierno sin pasar por unas primarias”, en *El Mundo*. Disponible en línea en <http://www.elmundo.es/espana/2015/07/03/5596b69422601d0d6c8b459d.html>

Podemos. Disponible en línea en <http://podemos.info/organizacion/>

El tema de nuestro tiempo: política y ciudadanía

Portal de la Transparencia, Gobierno de España. Disponible en línea en www.transparencia.gob.es

PRENSKY, M.; “Nativos e Inmigrantes Digitales”. Disponible en línea en [http://marcprensky.com/writing/Prensky-NATIVOS%20E%20INMIGRANTES%20DIGITALES%20\(SEK\).pdf](http://marcprensky.com/writing/Prensky-NATIVOS%20E%20INMIGRANTES%20DIGITALES%20(SEK).pdf)

PRESNO LINERA, M. A.; “Los Congresos generales de los partidos políticos como órganos superiores de dirección”, en *El derecho y el revés*. Blog del profesor M. A. Presno Linera y “La organización de los partidos políticos en la práctica: los Congresos como órganos superiores de dirección”, presentación en pdf de la ponencia a la Jornada sobre la democracia en los partidos políticos, celebrada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 12 de diciembre de 2013. Disponible en línea en <https://presnolinera.wordpress.com/2013/12/16/los-congresos-generales-de-los-partidos-politicos-como-organos-superiores-de-direccion>.

Presupuestos Participativos, Red Estatal por los Presupuestos Participativos. Disponible en línea en <http://www.presupuestosparticipativos.com>

Reglamento Interno del Consejo de Ciudad, aprobado por el Pleno del Consejo Municipal de Barcelona del día 29 de abril de 2005. Disponible en línea en www.conselldeciutat.cat

RODA, R.; “C's manipuló el censo de sus afiliados en agrupaciones del Levante para falsear sus primarias locales y regionales”, *Onda Cero*, http://www.ondacero.es/noticias/espana/ciudadanos-manipulo-censo-afiliados-agrupaciones-levante_2016060657550c136584a8ec215da4f9.html

RODRÍGUEZ, E. J.; “Adela Cortina: Hay que librar la batalla de las listas electorales abiertas”, en *Jot Down*, <http://www.jotdown.es/2014/01/adela-cortina-hay-que-librar-la-batalla-de-las-listas-electorales-abiertas/>

Sant Bartolomeu del Grau. Disponible en línea en www.sbg.cat.

Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Disponible en línea en <http://www.seap.minhap.es>

–“Recomendación n.º R (81) 18 del Comité de Ministros a los estados miembros”. Disponible en línea en http://www.seap.minhap.es/dms/es/web/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/recomendacion.pdf

–“Recomendación n.º (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa”.

Disponible en línea en http://www.seap.minhap.es/dms/es/web/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/recomendacion.pdf

SENSERRICH, R.; “Influencia, limitación de mandatos y grupos de presión”, en *Politikon*, abril de 2014. Disponible en línea en <http://politikon.es/2014/04/29/influencia-limitacion-de-mandatos-y-grupos-de-presion/>

Smart Cities. Disponible en línea en www.smartcities.es/about

SOTELO I.; “Albricias, un nuevo partido”, en “Tribuna” en *El País*. Disponible en línea en http://elpais.com/diario/2007/10/13/opinion/1192226406_850215.html

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

–“Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2013, de 26 de septiembre de 2013 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-11122.pdf>)

–“Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril (<http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-5446.pdf>)

Unión Europea. Proyecto URBACT. Boletín de noticias, agosto 2011. Disponible en línea en http://ecosistemaurbano.org/wp-content/uploads/BOLETIN_agosto_2011_ES.pdf

UPyD. Disponible en línea en http://www.upyd.es/contenidos/secciones/526/Reglamento_de_elecciones_primarias

VERA SANTOS, J. M., CERVELLÓ GARCÍA, G. y RÍOS UNSUA, D.; “E-democracia-cm y ¡participa Móstoles! promoción de la participación ciudadana con las TIC”. Comunicación presentada en *Tecnimap*, Sevilla 2006. Disponible en línea en <https://eciencia.urjc.es/handle/10115/5466?show=full>

96/694/CE. Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 1996 relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión. Disponible en línea en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31996H0694>

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Sentimientos hacia la política	89
Tabla 2 Afirmaciones sobre política y políticos	90
Tabla 3 Interés por la política en España	90
Tabla 4 Política y participación	93
Tabla 5 Formas para la toma de decisiones	94
Tabla 6 Pertenencia a alguna asociación y modos de participación en una entidad asociativa	100
Tabla 7 Interés del ciudadano por su entorno	112
Tabla 8 Interés por los niveles de la política	112
Tabla 9 Consultas populares municipios Comunidad Valenciana	130
Tabla 10 Referendos nacionales	145
Tabla 11 Referendos autonómicos.....	148
Tabla 12 Normativa autonómica sobre participación ciudadana.....	192
Tabla 13 Normativa sobre transparencia, acceso a la información pública, transparencia y buen gobierno autonómica y nacional	192
Tabla 14 Índice transparencia de CCAA	194
Tabla 15 Servicios electrónicos en distintos niveles de la administración	201
Tabla 16 Barómetro CIS septiembre (2012-2015). Principales problemas de los españoles	227
Tabla 17 Percepción sobre la situación política general de España antes y después del 20d. calificada como mala o muy mala según barómetros CIS.....	230
Tabla 18 Distribución de escaños por circunscripción y desproporción observada. Elecciones a les Corts 2015	245
Tabla 19 Evolución de la participación en las primarias de PODEMOS	264
Tabla 20 Elecciones presidenciales EE.UU. 2008. Actividad candidatos en redes sociales	268

Tabla 21 Seguimiento on line de las campañas Elecciones Generales 2008, 2011 y 2015	272
Tabla 22 Actividad principales líderes políticos España en redes sociales.....	273