

LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ANDALUCÍA: PROCESOS DE DELIBERACIÓN PARTICIPATIVA Y PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Federico A. Castillo Blanco¹

I. INTRODUCCIÓN: EL TRÁNSITO DE UNA ADMINISTRACIÓN AUTISTA A UNA ADMINISTRACIÓN RELACIONAL.

La crisis de conceptos basales en los que hemos basado el espacio público como el modelo de Estado y de Administración pública, o la propia democracia representativa, han provocado, desde hace ya algunos años, la exploración de nuevas fórmulas para articular la actuación de la Administración y su relación con el ciudadano. La necesidad de mejorar las relaciones entre los ciudadanos y la Administración ha sido considerada en todos los países como una necesidad irrenunciable en todos los procesos de reforma del sector público, aunque más específicamente, y en lo que nos atañe, en los países pertenecientes a la OCDE.

En cualquier caso, lo cierto es que, en el modelo de democracia representativa típico de las democracias liberales fundado en una radical separación entre sociedad y Estado por medio de instrumentos de representación política, los instrumentos de participación no han tenido sino un lugar secundario en la medida en que la idea nuclear que los inspiró no era otra que si los representantes electos se preocupaban por el Estado, los ciudadanos podían dedicarse a sus intereses privados. En la actualidad, sin embargo, la legitimación del sufragio es una condición necesaria

¹ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada, en la actualidad es investigador principal del Proyecto I+D+i del Programa Operativo FEDER 2018 “Instrumentos para el buen gobierno de las cosas públicas: ética, transparencia e integridad pública”. Es autor de distintas monografías, libros colectivos y artículos científicos en materia de principios generales del Derecho, empleo público, administración local y otros contenidos propios de su área.

Orcid: 0000-0002-5586-0679.

fblanco@ugr.es

pero no parece que suficiente y, por ello, en el entorno actual, caracterizado por una gran complejidad, hay que explorar nuevas vías de legitimación. La democracia puede concluirse, para mantenerse viva, ha de tener un carácter necesariamente dinámico².

Los estudios realizados en la década de los ochenta (Sanchez Moron, 1980) pusieron de relieve que, ya en esos momentos, nuestro texto constitucional se hizo eco de la necesidad de complementar el modelo de democracia representativa recién inaugurada con un modelo que permitiese a los ciudadanos participar en la definición de las políticas públicas bien es cierto, debe añadirse, que no en todos los supuestos con el anclaje que supone constituir un derecho fundamental. En efecto, si la participación electoral (democracia representativa) si constituye un derecho fundamental basado en las previsiones del artículo 23 CE -puede verse a este respecto la STC STC 51/1984 (FJ II)- no podemos alcanzar similar conclusión de otros instrumentos de participación (democracia participativa) ya que, como también destacó el alto tribunal en la STC de 4 de julio de 1995, se sitúan fuera del artículo 23 CE «cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (...) pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental». Dos artículos de la Constitución fundamentan esa distinción: por un lado, la visión “política” de la participación recogida en el artículo 23 CE, como derecho fundamental de la ciudadanía “a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes”; por otro, los instrumentos de la “democracia participativa” que encuentran fundamento en el artículo 9.2 que apela a los poderes públicos a “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”³.

Con el paso del tiempo los textos estatutarios también acogieron esta segunda modalidad de participación y las propias leyes de procedimiento administrativo y de régimen local atendieron a dichas previsiones realizadas (a título de ejemplo

² Desde la filosofía política tres grandes corrientes han impulsado estos nuevos modelos de democracia: el republicanism, impulsado por Arendt y Pettit, que propugna la recuperación de las virtudes cívicas como paso ineludible para la construcción de un espacio público democrático; la democracia participativa en sentido estricto, defendida por Pateman, Macpherson o Zampetti, que pretende la extensión de la participación ciudadana a todas las instituciones vitales de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo o la vida local; la democracia deliberativa, que defiende una idea de democracia basada en la discusión y argumentación racionales como medio para la adopción de decisiones en lugar de en la lógica individualista centrada en los intereses privados que inspira la decisión por medio de votaciones del modelo liberal representada por Elster, Fishkin, Barber, Cohen, Nino o Habermas.

³ En la jurisprudencia constitucional se puede detectar una actitud restrictiva sobre estos mecanismos de participación. La STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015 reconoce que «aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3, con cita de la STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3).

y por su relevancia los artículos 69 a 71 LRBRL)⁴, aunque, más tarde, reconocería el autor antes referenciado líneas atrás, que una cosa habían sido las previsiones normativas y otra lo acontecido en la realidad ya que, en palabras del autor referido, “la experiencia de los treinta años de democracia que llevamos vividos nos revela las dificultades, los límites políticos y los resultados escasamente satisfactorios de nuestro modelo participativo” (Sánchez Morón, 2008)⁵.

⁴ La modificación más relevante que ha tenido la LRBRL en esta materia se produjo con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que asumió los esquemas previstos en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001) sobre *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, y que, con posterioridad, inspiraría la mayoría de reglamentos de participación desarrollados por las entidades locales. Hasta ese momento (Fernández-figueroa, 2004:160) los mecanismos de participación en la legislación local eran los siguientes:

1. A formular la consulta popular (artículo 71 de la LRBRL). Los ayuntamientos, en materia de su competencia, excepto los relativos a la hacienda local, previo acuerdo plenario por mayoría absoluta y previa autorización del Gobierno de la nación, pueden solicitar de los vecinos su opinión sobre una determinada cuestión municipal, que no tiene carácter vinculante (artículo 18 y 71).
 2. A asistir a las sesiones plenarias y a exponer durante el Pleno. Los plenos de las entidades locales son públicos y se permite –artículo 228 del ROF– realizar posibles interpelaciones o preguntas por las asociaciones o entidades –no por los ciudadanos– a los responsables municipales, debiendo solicitarlo del alcalde antes del inicio de la sesión. Sin embargo, si se permite que, finalizada la sesión, el alcalde pueda establecer un turno de intervenciones por el público asistente –es decir, cualquier ciudadano– sobre temas concretos de interés municipal.
 3. A conocer las circunstancias de las sesiones de los órganos colegiados y de los acuerdos que se adopten, mediante la publicidad de las convocatorias y órdenes del día o la publicación oficial de las disposiciones de carácter general local.
 4. A presentar escritos para pedir aclaraciones o actuaciones municipales. Se exige que se presenten por escrito y se resolverán conforme a la normativa de procedimiento administrativo (artículo 231 del ROF). Pero, cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de secretario del mismo remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo, el presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo.
 5. A ejercer el derecho de petición, de iniciativa y de queja en los términos del artículo 68 de la LRBRL. Este ejercicio está directamente vinculado a los derechos reconocidos en el artículo 18 de la misma ley.
 6. A que exista una oficina de información local. Ante ella se ejercitará el derecho a obtener copias y certificaciones de los acuerdos municipales o sus antecedentes.
 7. A acceder, asociativamente, al uso y los medios públicos municipales, lo que se realizará por escrito y se ejercitará con las limitaciones que imponga la conciencia del uso por parte de varias de ellas o por el propio ayuntamiento, siendo responsables del trato dado a las instalaciones.
 8. A recibir, asociativamente, información institucional municipal, como las convocatorias del Pleno cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social o como a las publicaciones que, en su caso, edite el ayuntamiento.
 9. A inscribirse en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, como requisito imprescindible para, asociativamente, ejercitar los derechos que tienen reconocidos.”
- ⁵ Los datos existentes en ese momento no hacían más que reforzar dicha opinión. Así el resultado de la encuesta realizada por el CIS a finales de 2006 sobre participación local entre casi 4000 personas de varias ciudades medias (con una muestra más amplia para Albacete, Córdoba, Getafe, Mataró y Vitoria), mostraba que, si se excluyen los centros cívicos, sólo un 12 por ciento han hecho uso de otro de los instrumentos disponibles en los municipios (Consejos de barrio o distrito, Consejo Sectorial, Consejo de Ciudadanos o núcleo de intervención participativa, presupuestos participativos, centros cívicos o centros municipales de barrio/distrito, Agenda Local 21, Defensor del Ciudadano, Asociaciones de Vecinos, Participación a través de otras asociaciones, participación en plenos municipales, asambleas vecinales, referéndum, encuestas, atención al ciudadano -010, junta de distritos o foros)

Lo cierto, sin embargo y en mi modesta opinión, es que ese modelo de participación recogido en la legislación de esa época, aunque con anclaje constitucional como se ha expuesto, ha quedado un tanto caduco y hoy se abren nuevas vías e instrumentos que profundizan la vida democrática de nuestro sistema de gobierno (Escudero Alday, 2011)⁶. En mayor medida en cuanto la consideración del ciudadano y de la propia Administración se ha visto progresivamente transmutada y máxime tras la irrupción generalizada de los medios tecnológicos. Veámoslo.

En un clásico Documento del Comité de Cooperación Técnica de la OCDE de 1987, rubricado *La Administración al servicio del público*, se postulaba una actuación administrativa basada en la idea de que la Administración no era sino un servicio y los ciudadanos su clientela y en, ese contexto, era ésta la que se debía apostar por una revisión de las actuaciones administrativas que permitieran avanzar hacia la mejora de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos y hacia una gestión administrativa orientada al servicio del público⁷.

Por su parte, el denominado “new public management” profundizó en esa idea y propugnó emprender acciones de cambio en el actuar del sector público guiadas por una idea, a saber: era preciso superar unas relaciones desequilibradas entre la Administración y los ciudadanos innatas al modelo burocrático en que el poder público actuaba de forma imperativa y escasamente colaborativa. Y es que la administración pública burocrática, por sí misma, no es propensa a establecer reglas que permitan su apertura y accesibilidad para que sea conocida en el espacio de lo público y compartidas sus decisiones. Era preciso, pues, dotar de un nuevo equilibrio a dicha relación impulsando una actitud más abierta y cooperativa en la que el ciudadano participara en la gestión de los servicios públicos con lo que se intentaba conseguir, junto a un mejor funcionamiento de los mismos, una mayor protección del usuario. Se pretendía con ello integrar las demandas de los usuarios en la oferta de servicios de tal manera que, respetando las políticas públicas que hubieran sido definidas en forma previa, ello no sería obstáculo para su mejora y perfeccionamiento teniendo en cuenta las opiniones y demanda de la ciudadanía.

⁶ Dicho autor pone de relieve que “El modelo constitucional de democracia representativa asfixia cualquier posibilidad de avanzar hacia mecanismos de democracia directa o participativa. Los escasos indicios que de esta última aparecen en el texto constitucional están contruidos de forma que no puedan en ningún momento “competir” con la actividad de los representantes de la ciudadanía”.

⁷ En este sentido se resaltaba, entre otras cuestiones, la necesidad de articular medidas concretas que permitieran determinar el grado de satisfacción de la ciudadanía, así como sus prioridades o expectativas en aras a conseguir información que permita una eficaz asignación de los recursos. Tales medidas se concretaban en entrevistas, sesiones, arbitrio de cauces oportunos de comunicación de reclamaciones o sugerencias, etc. Asimismo, para mejorar las relaciones entre los ciudadanos y la Administración se fijaba necesario ampliar tanto los derechos como los poderes formales de los propios ciudadanos; sin embargo, en algunos casos los derechos existentes si bien se consideraban suficientes, no existía un adecuado conocimiento de los mismos, debiéndose incidir, en estos casos, en la información a los ciudadanos (pp. 102 y 103).

No obstante, y dejado sentado lo anterior, es preciso diferenciar los planteamientos de participación propios del gerencialismo público –centrados en la provisión de los servicios financiados con fondos públicos y su gestión- de los sistemas de participación propios de la gobernanza democrática, o modelos deliberativo-relacionales, que buscan el compromiso y colaboración de los distintos sectores ciudadanos con las políticas públicas a implementar (Pascual Esteve, 2011: 296)⁸. Esos planteamientos todavía, hemos de concluir, respondían a un modelo de ciudadanía y de Administración, aún en gran medida subsistente, pero que progresivamente tienden a superarse.

Y es que, si bien el modelo de Administración burocrática garantiza principios y valores que deben seguir plenamente vigentes (impersonalidad, profesionalización y sujeción al Estado democrático y de derecho en lo esencial), estos ya no son suficientes para dar un paso más y garantizar la participación ciudadana en las políticas públicas. La insatisfacción que produce el modelo de legitimación clásica administrativa -que como sabemos encuentra su fundamento en la simple ejecución automática de la ley-, la denominada “correa de transmisión” (Stewart, 1975: 1675), ha motivado, finalmente, que se hayan concentrado esfuerzos para reforzar esa legitimación con nuevas perspectivas centradas en la idea de transitar desde una administración de procedimientos a otra de responsabilidad (Schmidt-Assmann, 2007: 96)⁹, y ha ido acompañada de procesos de transformación en las formas y en los procedimientos que se han basado, en lo esencial, en distintos ejes: la introducción de técnicas de management privado, la desregulación y la desburocratización, la mejora de la gestión de los recursos humanos, la participación ciudadana, la incorporación de medios electrónicos y telemáticos, la idea de control más allá de la legalidad y, más recientemente, del refuerzo de la integridad pública a través de instrumentos como la transparencia y el denominado buen gobierno.

Un ejercicio de profundización democrática de nuestra Administración exige articular normas, reglas y procedimientos, cuyo objeto sea acercar la administración pública a los ciudadanos y que consiga formas de comunicación con la ciudadanía para que las estructuras de ejecución de la política pública no sean ajenas ni

⁸ El autor resalta dicha diferencia y, asimismo, sobre el papel de la participación ciudadana en la gobernanza puede consultarse el capítulo 11 de dicho estudio titulado “Participación y compromiso cívico de la ciudadanía”, pp. 271 y ss.

⁹ El citado autor expone que es preciso pasar de un Derecho Administrativo de la prestación a un Derecho Administrativo de la garantía de la prestación –con independencia de que se utilicen fórmulas jurídico-privadas o públicas- y añade más adelante que “El Derecho Administrativo del futuro seguirá siendo un Derecho de la Administración ordenadora, prestadora, directora y planificadora, pero será, además, un Derecho de la Administración garante del resultado”. Y este Derecho garantizador ha de resolver, en opinión de este autor, entre otras una cuestión: el establecimiento de instrumentos que aseguren la calidad y los resultados en la prestación privada de los servicios.

distantes a esta. Si cierto es que, como se ha puesto de relieve (Vizioli, 2014), es indudable que los procedimientos participativos conllevan costes en términos económicos, de recursos humanos y de tiempo lo cierto es que la democracia siempre conlleva un coste. Y parece que debiéramos asumirlo ya que ninguna otra conclusión puede derivarse del marco de un buen gobierno inspirado en una gobernanza participativa.

II. LA REDEFINICIÓN DEL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA PÚBLICA.

Como consecuencia del grave problema del descrédito de instituciones y representantes políticos en España trasunto, aunque no solo de la crisis económica acontecida a partir de 2008, se ha reforzado la exigencia de eficacia y responsabilidad en la acción de gobierno. De hecho, la mayoría de normas legales, estatales y autonómicas en materia de buen gobierno, transparencia y participación se han dictado tras esa severa crisis e invocando inclusive su existencia como razón de ser de las propias normas. La necesaria participación de los ciudadanos se ha conectado en nuestro ordenamiento jurídico, también, con el reforzamiento de las políticas de integridad al igual que ha sucedido en una gran parte de los países como medida para superar la desafección de los ciudadanos respecto de la idoneidad de nuestros poderes públicos (basta observar los barómetros que periódicamente publica el CIS) y el necesario nuevo impulso del ejercicio del poder que puede y debe aportar beneficios al sistema democrático. Reflexionemos sobre ello.

II.1. Un nuevo modelo de Administración más democrática.

En tan sólo unos pocos años puede decirse, a la vista de los numerosos planes y prácticas emprendidas pues no solo se han traducido en normas las iniciativas puestas en marcha -por sobre todo en el nivel local de gobierno¹⁰-, que la situación de abandono que se denunciara está progresivamente superándose. Ejemplos hay de ello (Iriarte, 2017). Ciertamente, también ha de subrayarse, no de forma generalizada y quizás sin suficiente impulso y convicción. Y, añadamos nosotros, sin la necesaria visión institucional (Martínez López, 2011)¹¹.

¹⁰ Presupuestos participativos (Albacete), Planes de Diagnóstico y un Plan Municipal de Participación Ciudadana (Burgos), etc. que no siempre han tenido su traducción, o se han basado, en normas jurídicas.

¹¹ Dicho autor expone que la retórica acerca de la participación ciudadana en relación a las políticas públicas es todavía más un formalismo discursivo que una realidad rica en prácticas y experiencias participativas, y parece que sólo, cuando los partidos creen poder controlar o gestionar los procesos participativos, se atreven a poner incentivar o poner en marcha dichos procesos participativos.

Una gobernanza más democrática de nuestros gobiernos subnacionales -especialmente en el ámbito local- según las propuestas formuladas ha de caracterizarse, entre otros vértices, por involucrar a la ciudadanía para afrontar los retos sociales. La idea de que la participación ciudadana se encuentra en el núcleo mismo de la idea de democracia ha sido determinante para el establecimiento de mecanismos de gobierno abierto y de transparencia y la decidida introducción de valores positivos que como la ética, la flexibilidad y la eficacia se realzan en prácticamente todas las propuestas¹², normativas y no normativas, que se realizan. Avanzar en la cultura de la transparencia, poner en práctica nuevos instrumentos de colaboración público-privada y de cooperación entre las instituciones públicas, y atender al impacto y resultados de las políticas públicas para mejorarlas y orientarlas a la consecución de objetivos bien definidos exige el diálogo con la ciudadanía para abordar los problemas, escuchar y compartir las soluciones. Y esta idea se ha erigido en un paradigma de esta nueva ola para afrontar los procesos de cambio y reforma de nuestras instituciones.

De esta forma, y como se ha destacado por distintos autores (Colino y Del Pino, 2008:251), la participación ciudadana es un recurso importante que puede proporcionar al menos tres tipos de beneficios: la co-responsabilización ciudadana con las autoridades locales en distintas tareas que puede tener una incidencia positiva en el empleo y que puede suponer un ahorro en las funciones de organización y gestión del sector público; beneficios sociales, siendo un mecanismo para la generación de capital social y sirviendo, por tanto, como contrapeso a ciertas tendencias anticívicas o al excesivo individualismo, a través de la generación y potenciación de la idea de comunidad; por último, destacan que generarían beneficio políticos cómo su potencial educativo, el fortalecimiento de la cooperación y del esfuerzo por definir el interés común.

Se parte de la reflexión de que una mejora de la acción de nuestras instituciones públicas requiere una ciudadanía activa y comprometida con lo público, con lo que es de todos, por lo que se precisa habilitar medios de participación de ésta en la toma de decisiones que afectan al gobierno y a la administración de lo público.

¹² Desde 2009, y en concreto del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del Presidente Obama, se ha popularizado el concepto de Gobierno Abierto, que hace referencia fundamentalmente a tres de los pilares de un Buen Gobierno:

- Transparencia: Un Gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación, lo que permite su control y la creación de valor económico o social a partir de los datos públicos ofrecidos libremente por la Administración.
- Colaboración: Un Gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos y ciudadanas y demás agentes en el propio trabajo de la Administración.
- Participación: Un Gobierno participativo favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la Administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos y ciudadanas.

Ya no se trata, como en momentos anteriores, de un usuario-cliente de servicios y políticas públicas con un papel meramente pasivo y al que sólo se le consulta cada cuatro años. Ahora se trata de conseguir un ciudadano activo que, junto a su dimensión individual, tiene una dimensión de compromiso social. No se trata de atender al ciudadano o consultar al mismo tan solo, lo que hasta ahora caracterizaba la política pública, sino, más allá de ello, de interactuar, definir, crear con él. Inclusive gestionar con la ciudadanía. El nuevo paradigma es otro: los ciudadanos no deben ser solo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la Administración para la gestión de los propios intereses que les afecten (Rodríguez-Arana, 1995:2).

Y ese nuevo paradigma obliga a cambiar los instrumentos de relación con la ciudadanía. Para botón una muestra. En el marco de las administraciones públicas las redes sociales han ido mutando su funcionalidad pasando de ser meras herramientas de comunicación a ser instrumentos que ayudan a reducir la distancia entre la ciudadanía y las administraciones públicas, generando «una confianza social y política indispensable para avanzar social y económicamente». Para la doctrina más reciente trabajar en red supone un notable cambio en la manera de hacer las cosas y de dirigirse a los ciudadanos y ello requiere la adopción e implantación de nuevos principios de actuación por parte de los trabajadores públicos tales como la ubicuidad, la colaboración, la transparencia, la proactividad, etc. así como la horizontalidad, la igualdad o la universalidad en el acceso a la información (Graells y Ramilo, 2013), bien es cierto que, como se ha puesto de relieve, aún existen contradicciones en cuanto si aumentan la transparencia o participación de las personas y en qué medida han transformado la gestión de los servicios públicos (Ruiz Paz, 2019). Las redes sociales se convierten, en este sentido, en una potente herramienta al servicio del gobierno abierto, fomentando la creación de unas instituciones públicas mejor informadas, más innovadoras, más centradas en la ciudadanía y, por tanto, más democráticas. Sin olvidar que, como puso de relieve SHIRKY, las herramientas sociales, como el software de blogs como WordPress y Twitter, las plataformas para compartir archivos como Flickr y las plataformas de colaboración en línea como Wikipedia, apoyan la conversación grupal y la acción grupal de una manera que antes solo se podía lograr a través de instituciones (Shirky, 2008)¹³.

¹³ Dicho autor mantiene que las herramientas sociales en línea permiten que se formen grupos en torno a actividades “cuyos costos son más altos que el valor potencial” para las instituciones. Shirky sostiene además que la creación exitosa de grupos en línea se basa en la fusión exitosa de una “promesa plausible, una herramienta eficaz y una ganga aceptable para el usuario”. Sin embargo, Shirky advierte que este sistema no debe interpretarse como una receta para el uso exitoso de herramientas sociales, ya que la interacción entre los componentes es demasiado compleja.

Nuestros gobiernos, muy especialmente los subnacionales dado el tipo de competencias que tienen bajo su responsabilidad, al gestionar los intereses colectivos deben propiciar medidas que impliquen la colaboración de los ciudadanos, y ello exige un modelo de administración pública capaz de generar redes y de escuchar, atender y compartir las demandas de la ciudadanía. La implicación de la sociedad civil en los asuntos públicos, como coformuladora y coproductora en las políticas públicas, e incluso cogestora de servicios públicos, se hace irrenunciable para la mejora de la gobernanza democrática. Y facilita la consecución de distintos objetivos: incrementar la cercanía entre responsables públicos y ciudadanía, aumentar el conocimiento por parte de los ciudadanos de la organización y la información disponible, facilita la detección de errores y la rendición de cuentas, incorporar asuntos y alternativas en la agenda política local hasta ahora no atendidas, y, en definitiva, ayuda a aumentar la eficiencia de las políticas públicas.

Sí, ciertamente, se puede plantear un cierto escepticismo respecto del éxito de esa política, y con razón dado que así inclusive se desprende de las propias normas dictadas como seguidamente veremos, lo cierto es que hay evidentes muestras de que algo se mueve en ese sentido. Y es que ese nuevo modelo de proceso participativo que, desde una perspectiva bidireccional, permite a la ciudadanía participar en la toma de decisiones de forma directa e individual ha tenido eco a nivel internacional¹⁴. Y así se ha recogido en Declaraciones Internacionales como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; Libro Blanco La Gobernanza Europea, de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2001; Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación ciudadana en la vida pública local. Y, como ahora veremos, nuestra legislación autonómica ha tomado buena cuenta de ello.

II.2. La clave de la cuestión: eficacia de los procesos de participación.

Una de las claves de debate sustanciales respecto de los procesos de participación ha radicado, precisamente, en su eficacia. Y esto es lo que han puesto de manifiesto distintos autores utilizando, inclusive, una expresión metafórica para evaluar los distintos grados de participación ciudadana y poner de manifiesto cuando estamos

¹⁴ La generalización de las herramientas de participación directa es un hecho y, en el derecho comparado, podemos encontrar hitos importantes que han sido pioneros en el desarrollo de procesos participativos, como la generalización de los procesos de participación individual y directa en Suiza o los presupuestos participativos en Brasil. Actualmente hay numerosas ciudades utilizando este nuevo modus operandi con la ciudadanía en América Latina (Buenos Aires, Montevideo, etc), en Europa (Turín, París, Manchester, Viena etc.) y en nuestro propio país (Barakaldo, San Feliú de Llobregat, Alcobendas, Barcelona, etc.).

ante un pseudoproceso participativo, a saber: “escalera de participación” (Arnstein, 1969)¹⁵

La clave de la cuestión radica en cómo conciliar el mandato representativo de los electos y gobiernos democráticamente constituidos con depositar, en manos de la ciudadanía, un poder decisorio que vincule a éstos en la toma de decisiones. Sobre todo cuando, como hasta ahora ha acontecido en numerosos casos, la participación de los ciudadanos en estos procesos no ha sido precisamente abrumadora y, en gran parte, los mismos han sido cooptados por colectivos (élites), muy movilizados, pero que no representan mayorías suficientes que otorguen la necesaria legitimidad al proceso participativo.

Pues bien, y haciéndose eco de esta cuestión, la norma andaluza dedica específicamente varios preceptos a abordar dicha cuestión. Ciertamente no puede afirmarse que la misma resuelve tan delicado asunto, pero lo cierto es que en el espíritu de ésta encuentra la idea de que dichos procesos no pueden ser vacuos e intrascendentes por más que en algunos aspectos la propia norma puede conducir a este resultado dadas las genéricas previsiones que contiene respecto de estos procesos y sin que logre impulsar la suficiente confianza en el éxito de los mismos

¹⁵ ARNSTEIN, S. (1969) “A ladder of citizen participation”, publicó un pequeño artículo de menos de 10 páginas con el que describió esta figura y que es hoy una referencia en este aspecto. El artículo fue publicado originalmente en la revista “Journal of the American Institute of Planners”, aunque el contenido ha sido reeditado y traducido en numerosas ocasiones. Pero, ciertamente, también otros autores han incidido en escalas de gradación de los distintos niveles de participación. Véase, a título de ejemplo, el trabajo de De Hart (1992) que, aunque referido a la infancia, reconstruye dicha escalera y la subdivide en los siguientes tramos:

a) Tramo de la no-participación

- Peldaño 1. Manipulación o engaño. Clasifica casos en los que las y los adultos utilizan a las niñas y niños para transmitir sus propias ideas y mensajes.
- Peldaño 2. Decoración. Se refiere a momentos en los que las personas adultas utilizan a niñas y niños para promover una causa sin que éstos y éstas la comprendan ni tengan mayor implicación en su organización más allá de la de figurar casi como mera decoración,
- Peldaño 3. Participación simbólica. Manifiesta la actuación de algunos niños y niñas, con habilidades dialécticas o ideas ingeniosas, como protagonistas de ciertos eventos o debates. Se les ha seleccionado a dedo sin dar oportunidades para participar en el proceso a otras niñas y niños a quienes, en teoría, representan.

b) Tramo de la participación

- Peldaño 4. Información. Se informa a niñas y niños de una iniciativa que no han iniciado ni lideran.
- Peldaño 5. Consulta e información. Se informa a niñas y niños de un proceso, pero además se les consulta y se tienen en cuenta sus opiniones en las decisiones finales.
- Peldaño 6. Iniciado por personas adultas, con decisión infantil compartida. Las acciones se toman de forma conjunta, en relación de igualdad, pero la iniciativa fue origen del personal adulto.
- Peldaño 7. Iniciado y dirigido por niñas y niños.
- Peldaño 8. Iniciado por niñas y niños, con decisiones compartidas con las y los adultos. Las niñas y niños inician un proyecto propio, dirigen y gestionan, pero continúan en colaboración con personas adultas, no la rechazan. En este peldaño se puede hablar del nivel más auténtico de participación infantil, conocido como participación protagónica.

Otros autores que han utilizado semejantes fórmulas son DAVIDSON, S. (1998) o KARSTEN, A. (2012) que dio cuenta de un catálogo de 36 diferentes figuras que clasifican diversos modelos de participación.

lo que resulta determinante para que se alcance una primera conclusión y es que, según los modelos de participación de los que nos hemos hecho eco, las previsiones normativas no alcanzarían sino a un estadio intermedio ciertamente alejado de los niveles óptimos de los que hemos dado cuenta.

De esta forma, si bien el apartado 1 de su artículo 16 señala, como no puede ser de otra forma, que “*Los procesos de participación ciudadana regulados en la presente ley no alterarán ni supondrán menoscabo de las potestades y competencias del correspondiente ámbito de gobierno, autonómico o local, en la adopción de las decisiones que les corresponden*” y se subraya, además, su carácter complementario de los expresamente previstos en las normas generales y sectoriales, dos previsiones adicionales, contenidas en ese mismo artículo, acompañan a esa inicial toma de posición que modulan ésta a fin de que los mismos no queden vacíos de contenido y sin alcance alguno.

La primera, y en orden a que el temor a que los resultados de un proceso participativo de participación puedan no ser del agrado de las autoridades competentes en la materia, se obliga a motivar y justificar su no inicio o su conclusión precipitada. La segunda, relativa a la decisión del órgano competente respecto del resultado de éstos, y en la que de nuevo se obliga a éste, cuando los resultados derivados de los procesos participativos que se pongan en marcha al amparo de esta ley no sean asumidos total o parcialmente, a motivar la decisión adoptada.

Lamentablemente y, sin embargo, la norma toma una prevención que reduce la eficacia de estos procesos de participación y es que los efectos derivados de la omisión o infracción de los mismos no afectará a la validez y eficacia del acto o decisión en cuyo procedimiento se prevean lo que, como fácilmente se deducirá, nos hace volver a la casilla de salida en este pretendido impulso de los procesos participativos en Andalucía.

Tributarios de esa misma idea, limitativa y preventiva respecto del papel de la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, resultan ser las previsiones establecidas respecto de su inicio, en el artículo 17, dado que si, de un lado, se indica que se podrán iniciar los procesos de participación ciudadana, bien de oficio, bien a instancia de las personas físicas o entidades de participación ciudadana cuando así lo prevea la ley, transcurridos tres meses desde la presentación de la iniciativa ciudadana sin acordarse el inicio, podrá entenderse rechazada la petición. Es decir, si bien ha de entenderse que subsiste la obligación de un acto expreso motivando el porqué del no inicio del proceso, el sentido del silencio resulta negativo para la puesta en marcha de éstos lo que reduce, sin duda, el alcance y la eficacia de estos procesos que, según lo expuesto hasta el momento, no deberían concebirse como un “adorno” en la gestión, sino como

consecuencia necesaria de esa nueva definición de la política pública como un espacio compartido con la ciudadanía que representa una oportunidad en la nueva forma de hacer y concebir ésta.

Mucho más entendible, coherente y lógico son las previsiones establecidas en su artículo 15 en cuanto a los períodos inhábiles para la convocatoria y celebración de procesos de participación ciudadana en que se pretende salvaguardar determinados períodos a fin de que los procesos de participación ciudadana no alteren ni afecten a los procesos electorales y a la constitución de los nuevos gobiernos salidos de las urnas de forma que no se afecte a la regularidad de dichos procesos ni se condicionen los mismos. En este sentido, dicho precepto prohíbe que los procesos de participación ciudadana regulados en la ley puedan ser convocados o desarrollados durante el período que media:

- a) Entre la convocatoria de elecciones a Cortes Generales y la constitución de las nuevas Cámaras.
- b) Entre la convocatoria de elecciones al Parlamento de Andalucía y 90 días posteriores a la toma de posesión del nuevo presidente o presidenta de la Junta de Andalucía (idéntica previsión se establece respecto de los gobiernos locales).
- c) Entre la convocatoria y la celebración de un referéndum de los previstos en la normativa vigente cuando este afecte al ámbito territorial del proceso de participación ciudadana.

III. CLASES Y OBJETO DE LOS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS EN ANDALUCÍA.

Los Estatutos de Autonomía de segunda generación (Andalucía, Aragón, Baleares o Cataluña) confirieron amparo jurídico a modalidades participativas, no previstas en forma expresa por la Constitución, disponiendo el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum (Pérez Alberdi, 2008; Castel Gayán, 2013)¹⁶.

¹⁶ En desarrollo de dichas previsiones ha habido un auténtica cascada de normas en la materia, a saber: Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana; Ley 5/2010, de 21 de junio, Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias; la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (hoy sustituida por la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos); la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; la Ley 3/2014, de 11 de septiembre de

Bien es cierto que bajo el concepto de participación ciudadana se han englobado múltiples cuestiones que en ocasiones se alejan del elemento nuclear del mismo. Inclusive banalizan y añaden confusión al concepto (Pindado, 2015)¹⁷. Todo ello enmarcado en una evolución del propio concepto a impulsos de nuevos elementos que suponen una auténtica transformación del mismo. De esta forma, y si tomamos como referencia el nivel local de gobierno, el modelo participativo, de carácter institucional en torno a órganos formales y basado en organizaciones vecinales, preponderante desde la década de los 80, se ha comprobado a la vista de sus resultados que está basado en componentes que reducen el alcance de estos procesos para la efectiva participación ciudadana. Y ese modelo está dejando paso a un nuevo marco más flexible de interacción con la ciudadanía en el que desarrollar estos procesos como seguidamente tendremos la oportunidad de comprobar.

Básicamente, y atendiendo a la regulación actualmente vigente que en gran medida recoge la experiencia acumulada en el ámbito local, procede distinguir cinco principales mecanismos de participación articulados en la normativa dictada con distintas denominaciones y con distinto alcance y contenido.

Este bloque normativo autonómico, emergido prácticamente en la última década, fue iniciado por la Comunidad Autónoma de Valencia (2008) y fue seguido por la Comunidad Autónoma de Canarias (2010), la Comunidad Autónoma de Baleares (2011) y, con posterioridad, por Extremadura (2013) o Cataluña (2014). Las más recientes son de 2019 (Andalucía y Madrid). Como nota singular de estas normas, en el caso andaluz, la norma se refiere específicamente y, tan sólo, a la participación ciudadana a diferencia del resto que acogen, con carácter general, disposiciones relativas al buen gobierno y a la transparencia cuestiones, eso sí, indubitadamente relacionadas con la participación. El conjunto de ese bloque normativo, sin duda, puede ser calificado de innovador, más detallado si lo comparamos con la normativa básica estatal en el caso de las entidades locales¹⁸, aunque también es

Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; la Ley 10/2014 de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación de la Región de Murcia; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía y varias iniciativas legislativas más en distintas Comunidades Autónoma (Madrid, Navarra, etc), s. También en normas específicamente referidas al ámbito local como la reciente Ley de Instituciones Locales de Euskadi. De necesaria referencia sobre la valoración de estas iniciativas, al menos en parte por motivos cronológicos, resulta el trabajo de CASTEL GAYÁN (2014: 847-876).

¹⁷ Para el autor este concepto ha sufrido tal banalización, utilizándose para referirse a muy diversas cuestiones relativas a la relación entre Administración y ciudadanía, que en él termina cabiendo cualquier cosa.

¹⁸ Sin perjuicio, eso sí, de mantener una visión flexible de la participación en una gran parte de las mismas. En dicha línea, el artículo 76 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi impone que la deliberación participativa adoptará en cada caso las formas y características más adecuadas a la naturaleza y peculiaridades de la propuesta normativa, la política pública o el asunto concreto sobre el cual se pretenda abrir el debate o el proceso de reflexión

preciso subrayarlo no con el mismo alcance y visión de lo que ha de entenderse por participación según lo hasta aquí expuesto de tal forma que, a título de ejemplo, en Galicia (2016) todavía se mantiene la visión de la participación como un mero «mecanismo de control sobre los asuntos públicos», mientras en otras (a título de ejemplo, Murcia cuya norma data de 2014) se concibe como algo más y así define a la participación como «la intervención individual o colectiva por parte de los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y actuaciones públicas» o en Andalucía el artículo 1.2 reconoce el derecho a participar plenamente en las decisiones derivadas de las funciones de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales andaluzas, en los términos previstos en la Ley.

Asimismo, cabe resaltar que algunas comunidades autónomas ofrecen apoyo a los municipios más pequeños. Otras delegan esta función en las diputaciones provinciales. Pero todas –a excepción de la de Asturias– instan a la utilización de medios electrónicos para facilitar la participación de la ciudadanía¹⁹.

Al decantarse la normativa estatal, desde 2003, por una mayor flexibilidad en la regulación la consecuencia es que las normas autonómicas, también los reglamentos locales, que articulan estos procesos no puede decirse que respondan a un mismo modelo y la consecuencia es que ese derecho a participar en los asuntos públicos de la ciudadanía puede diferir entre Comunidades Autónomas, tanto en lo que se refiere a las modalidades y denominaciones que adoptan, como en la propia regulación concreta de cada modalidad participativa.

En realidad, puede decirse que estamos frente a un número *apertus* en cuanto a las distintas modalidades (Fernández Ramos y Pérez Monguío, 2018:279). De un lado, podemos distinguir los instrumentos de participación orgánica, concebidos con carácter permanente de interacción con el objetivo de reflexionar y debatir aspectos de las políticas públicas y participar en la definición de la acción del gobierno que, a su vez, pueden ser territoriales (barrio, distrito, ciudad) o sectoriales, por áreas de actuación, según la materia que se pretenda abordar (educación y cultura, movilidad, política deportiva, medio ambiente etc.). De otro, las consultas o referéndum ciudadanos no referendarios cuya utilidad estriba en que muestran, sin carácter vinculante, las opiniones de la ciudadanía sobre asuntos de cierta transcendencia, y que se expresa a través del voto ciudadano

¹⁹ De lo que han tomado buena nota distintas entidades locales. Puede verse, a título de ejemplo, el Ayuntamiento de Alcobendas cuya norma de participación prevé foros estratégicos virtuales (artículo 37) o el alojamiento de los procesos participativos en la plataforma electrónica (artículo 40)

(Fernández Ramos y Pérez Monguío, 2018:233)²⁰. En tercer lugar, los procesos participativos en el proceso de elaboración de disposiciones normativas de las entidades locales o de los presupuestos de éstas. En cuarto lugar, cabría mencionar a los que denominaremos procesos participativos asistemáticos, normalmente de carácter temporal muy delimitados en cuanto a su objeto, y normalmente impulsados desde los gobiernos locales (foros de consulta, jurados ciudadanos, paneles, sondeos y encuestas, etc.). Y, por último, los procesos activos de participación, promovidos por la ciudadanía, que son un mecanismo más ágil destinado a promover la reflexión y el debate entre la ciudadanía y el gobierno municipal con la finalidad de que las actuaciones municipales tengan en cuenta las opiniones y propuestas de ésta respecto de la política municipal en distintos temas.

De acuerdo con lo expuesto, y en su consecuencia, podemos distinguir aquellas fórmulas de participación unidireccionales que van dirigidas desde los poderes públicos a los ciudadanos de aquellas otras que implican una interacción de carácter bidireccional que se traduce en negociación, deliberación, propuestas, etc dado que dicho dato resulta esencial pues implica o no el compromiso ciudadano en la definición de la política pública (Tur Ausina,2013:222).

En cualquier caso, la norma andaluza define al conjunto de éstos, en su artículo 10, como el conjunto de actuaciones, procedimientos e instrumentos ordenados y secuenciados en el tiempo, desarrollados por las Administraciones públicas andaluzas en el ámbito de sus competencias, para posibilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a la participación, en condiciones de igualdad y de manera real y efectiva, de forma individual o colectiva, en la dirección y gestión de los asuntos públicos autonómicos y locales²¹.

²⁰ Y es que es preciso distinguir entre consultas referendarias y las que no tienen tal carácter ya que las primeras resultan de competencia estatal (artículo 149.1.32 CE) y no las segundas que si entran dentro de la competencia autonómica (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, 31/2010, de 28 de junio y 137/2015, de 25 de febrero). Como límite infranqueable para no invadir la competencia estatal, son los destinatarios de la consulta que, en ningún supuesto, puede ser el cuerpo electoral sino un colectivo determinado.

²¹ Como bien se recoge en el preámbulo del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Barcelona se trata de la interacción continua de los diferentes actores que intervienen en la vida política y social de la ciudad: *la ciudadanía y sus organizaciones (sociales, económicas, profesionales...), y concejales o concejalas y consejeros o consejeras de distrito del Gobierno y de la oposición*. Y añade que si *“los concejales y las concejalas y los consejeros y las consejeras tienen sus canales de debate, seguimiento y control de la acción de gobierno en la Carta Municipal de Barcelona, el Reglamento orgánico municipal y el Reglamento de organización y funcionamiento de los distritos”* parece necesario y con ello concluye que *“la ciudadanía y sus organizaciones necesitan otros canales específicos, como los procesos participativos, los órganos de participación, las consultas y la iniciativa ciudadana que deben hacer posible la participación ciudadana, que debe permitir proponer, discutir, debatir y coproducir las políticas públicas”,* que responden a una nueva generación de modalidades de participación que se expresan en *la implicación ordenada de la ciudadanía de forma individual, asociada o como colectivo sin personalidad jurídica, en la definición, proposición, ejecución y valoración de las políticas públicas municipales, de forma que se representen la pluralidad de intereses existentes en la ciudad* (artículo 1 del Proyecto de Reglamento de Participación Ciudadana de Pamplona).

Y el objeto de estos, según se detalla en el artículo 13, es variado según la clase de instrumento participativo a que nos refiramos. Así, y advirtiendo previamente que en ningún caso podrán ser contrarios al ordenamiento jurídico, se detallan las siguientes finalidades de los mismos.

- a) Proposición, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas con singular impacto o relevancia.
- b) La elaboración de instrumentos de planificación para la determinación de políticas.
- c) La priorización sobre aspectos puntuales del gasto.
- d) La elaboración de leyes y reglamentos.
- e) La prestación, seguimiento y evaluación de los servicios públicos.

Y, como apuntábamos más atrás, dicho objeto se corresponde, a su vez, con distintos instrumentos participativos que se detallan en el artículo 12. A saber:

- a) Deliberación participativa.
- b) Participación ciudadana en la elaboración de presupuestos.
- c) Participación ciudadana mediante consultas populares.
- d) Participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas.
- e) Participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos.

Del conjunto de éstos, y en este capítulo, nos referiremos a los supuestos de deliberación participativa y a aquellos procesos de participación en la elaboración y aprobación de los presupuestos.

IV. PROCESOS DE DELIBERACIÓN PARTICIPATIVA.

El artículo 18 de la norma andaluza define a los procesos de deliberación participativa como aquellos supuestos de contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación o adopción de una política pública en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de la Administración pública andaluza o de las entidades locales para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía.

Es, a mi modo de ver, el instrumento más flexible y amplio establecido en la norma de Andalucía y representa, de esta forma, una forma de interacción bidireccional entre el poder público y la ciudadanía que permite su utilización en multitud de cuestiones dada la amplitud con que se formula, excluidas eso sí aquellas propias de otros instrumentos participativos, y a diferencia de otros instrumentos participativos que ven ceñido su objeto a aspectos específicos (elaboración de normas, aprobación de presupuestos, etc.).

Ahora bien, y según se apuntaba más atrás, este instrumento se refiere, y de otro se limita, a dos posibles finalidades u objetos: de un lado a la proposición, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas con singular impacto o relevancia; de otro, a la elaboración de instrumentos de planificación para la determinación de políticas. Objeto, por tanto, amplio dada su genérica formulación, pero que impide utilizarlo para otras finalidades de las establecidas en el artículo 13 de la norma.

Los artículos siguientes de la norma andaluza se referirán seguidamente a la instrumentación del proceso comenzando, lógicamente, por su iniciación. En este último sentido, el artículo 19 viene a establecer una regla general consistente en que estos procesos han de realizarse inmediatamente después del inicio del procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública. Y una excepción, configurada en base a conceptos jurídicos indeterminados que por tanto dejan amplia capacidad discrecional para su utilización por los órganos competentes, que se traduce en la posibilidad de realizar estos procesos de deliberación participativa en fases sucesivas del procedimiento cuando la política pública a adoptar haya adquirido durante su tramitación una trascendencia imprevista en el momento inicial o cuando las características de la misma se hayan transformado de forma sustancial.

La iniciación de este tipo de procesos admite dos modalidades: de oficio, y en este supuesto se exige acuerdo expreso del centro directivo competente por razón de la materia o del presidente de la entidad local a la que afecte la iniciativa por razón de la materia o del órgano competente de la entidad local a la que afecte la iniciativa; o como consecuencia de una iniciativa ciudadana que, sin embargo, no excluye como ahora se expondrá un acuerdo por parte del órgano competente²².

²² La iniciativa ciudadana, con esta u otras denominaciones (opinión ciudadana, iniciativa popular, propuesta ciudadana etc.) es un medio con el que la ciudadanía incide en la definición y el desarrollo de las políticas públicas. En esto no difiere de otros instrumentos de participación que también pueden lograrlo, pero lo que la distingue y la hace singular es que, inclusive, lo puede realizar aún y a pesar del parecer del gobierno de la ciudad o, al menos, frente a la pasividad del mismo. Y es que fuera del ritualismo de lo políticamente correcto no puede afirmarse que los gobiernos sean siempre favorables a la participación y a los riesgos que comporta y la dificultosa traslación al ámbito local de las previsiones establecidas en la legislación autonómica lo pone de relieve. Un estudio de las distintas modalidades de participación ciudadana puede verse en Pérez Monguio, 2019) que identifica las siguientes: encuestas, audiencia pública, foros de consulta y participación, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos.

De la primera fórmula establecida para el inicio de estos procesos poco hay que decir dada la discrecionalidad con que se concibe para cualquier tipo de política pública. Si del segundo dado que la norma andaluza regula detalladamente²³, sin perjuicio de la remisión a un desarrollo reglamentario del procedimiento para encauzar dicha iniciativa²⁴.

En efecto, con carácter general, las iniciativas ciudadanas pueden adoptar distintas modalidades y, como ha puesto de manifiesto un reciente informe, la iniciativa ciudadana representa una herramienta participativa compleja y desigual. Compleja dado que existen modelos y procedimientos muy diferentes. Desigual porque su presencia, desarrollo y resultados varían enormemente entre regiones y países (Pau Alarcón, García-Espín, Welp y Font, 2018). Y el informe referido destaca cinco grandes tipos de iniciativas ciudadanas: la que denomina iniciativa legislativa referida al impulso de una propuesta normativa que de cumplir con los requisitos procedimentales conduce a la convocatoria de un referéndum sobre la cuestión (iniciativa legislativa); la que recibe la denominación de iniciativa de agenda que trata de impulsar una propuesta de política pública que deberá ser considerada en los órganos representativos correspondientes, que tienen el poder de decidir si aplicarla, someterla a votación o rechazarla; la iniciativa de referéndum para promover una propuesta de referéndum sobre un asunto de interés público donde la autoridad correspondiente puede decidir si llevarlo a cabo o no (iniciativa de referéndum); la denominada iniciativa derogatoria para reaccionar ante una política o propuesta legislativa específica de las autoridades públicas impulsando un referéndum que la confirme o rechace; el referéndum revocatorio para impulsar un referéndum para decidir si una autoridad (ejecutiva, legislativa) u órgano de gobierno (el concejo o parlamento como un todo) debe continuar en su cargo o ser depuesto antes del fin de su mandato.

Aún sin acoger esas distintas vertientes de las que se ha dado cuenta, o poniéndolas de manifiesto de forma separada, en nuestro ordenamiento jurídico cabe señalar destacadamente dos: en el ámbito europeo, donde se configura como un verdadero derecho que ha encontrado regulación en el Reglamento UE 2019/788 del

²³ El apartado 4 del artículo 20 prevé que, de acuerdo a lo establecido reglamentariamente, se regularán los requisitos que deban cumplir las solicitudes de iniciativas ciudadanas, así como el procedimiento y conclusión de los procesos de deliberación participativa. Igualmente se regulará la necesaria difusión del proceso a las personas y entidades con intereses específicos, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

²⁴ Desarrollo reglamentario que aún no se ha producido, aunque hay un proceso de participación pública para su aprobación a fin de desarrollar el mandato de la Disposición Final Primera de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, si bien conviene advertir que el borrador existente es anterior al actual gobierno. Pueden verse, en este sentido, las aportaciones realizadas al proyecto. <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/152775.html>

Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019²⁵; y, en el ámbito de las normas autonómicas hasta ahora dictadas, cabe referirse a las Comunidades Autónomas donde se ha regulado específicamente su ejercicio como es el caso de Murcia, Andalucía, Cataluña y Navarra. Es el texto andaluz el que profundiza, más decididamente, en este derecho otorgando un papel más proactivo a la ciudadana al reconocer el derecho de iniciativa ciudadana para proponer políticas públicas (requiriendo un apoyo mínimo de 20.000 firmas), cuya presentación permite a las personas promotoras reunirse con representantes de la Administración para explicar detalladamente las cuestiones que plantea su iniciativa (principio deliberativo).

Se trata, en nuestra legislación autonómica, de la intervención de un grupo de personas o entidades (un número distinto según la normativa autonómica que la regula o inclusive indeterminado) que demuestran que su propuesta no responde solo a intereses personales mediante la recogida de un número determinado de firmas para acreditarlo. La iniciativa ciudadana, por tanto, reconoce la capacidad de las personas de ser agentes activos en aquello que afecta al conjunto de la comunidad (en realidad una causa de inadmisión es esta precisamente que se defiendan intereses individuales o corporativos). El estudio de sus características y requisitos, fases y efectos en nuestra legislación autonómica se ha realizado ya entre nosotros por (Fernandez Ramos y Perez Monguio, 2019), nosotros nos ceñiremos al caso de Andalucía.

Y, en el caso de Andalucía que es objeto de análisis²⁶, nos encontraríamos en una especie de iniciativa ciudadana dirigida a la propuesta de una política pública bien es cierto que la misma no queda claramente delimitada con la prevista por la propia norma en el artículo 27 que expresamente se refiere a las iniciativas ciudadanas para la proposición de políticas públicas. Es más, desde mi punto de vista, una vez que ésta se formula en realidad hay una mutación de ésta que pasa a ser más que un proceso de deliberación participativa una proposición de política pública distinta,

²⁵ En dicho Reglamento se configura como un instrumento de democracia participativa que permite a los ciudadanos plantear cambios legales en cualquier campo en el que la Comisión Europea tenga competencias para proponer legislación (como, por ejemplo, medio ambiente, agricultura, energía, transporte o comercio). La iniciativa hace posible que ciudadanos de distintos Estados miembros se unan para colaborar en torno a una cuestión especialmente importante para ellos, con vistas a influir en la maquinaria decisoria de la UE con unos requisitos específicos ya que para poner en marcha una iniciativa, se necesitan siete ciudadanos de la UE que vivan en al menos siete Estados miembros diferentes y tengan edad suficiente para votar. Cuando una iniciativa reúne un millón de firmas, alcanzando los mínimos establecidos en al menos siete Estados miembros, la Comisión Europea debe decidir si adopta medidas o no.

²⁶ Sin acoger esas distintas vertientes de las que se ha dado cuenta, o poniéndolas de manifiesto de forma separada, en nuestro ordenamiento jurídico cabe señalar destacadamente dos: en el ámbito europeo, donde se configura como un verdadero derecho que ha encontrado regulación en el Reglamento UE 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019; y, en el ámbito de las normas autonómicas hasta ahora dictadas, cabe referirse a las Comunidades Autónomas donde se ha regulado específicamente su ejercicio como es el caso de Murcia, Andalucía, Cataluña y Navarra

eso sí, a las que puedan instarse para la adopción de normas. Quizás hubiese sido conveniente diferenciar las mismas por razón de su objeto o, alternativamente, no contemplar el inicio de procesos de deliberación participativa mediante este instrumento.

En cualquier caso, y sin perjuicio de dicha salvedad, el artículo 20 de la norma andaluza, bajo el epígrafe de tramitación de la iniciativa ciudadana para realizar procesos de deliberación participativa, viene a establecer unos requisitos para hacer posible dicha iniciativa. Detallémoslos:

a) Exigencia de un número de firmas mínimas para suscribir la iniciativa

Como es habitual en otras normas autonómicas, y aconseja el sentido común, la norma andaluza fija un número mínimo de firmas de respaldo para iniciar a instancia de la ciudadanía estos procesos. En concreto, la iniciativa ciudadana para solicitar la realización de un proceso de deliberación participativa en el ámbito de la Administración autonómica requerirá el apoyo de un mínimo de 20.000 firmas válidas entre aquellas personas físicas con derecho a participación ciudadana.

La delimitación de las personas físicas que pueden suscribir dicha iniciativa se encuentra en los artículos 6 y 7 de la norma que, a estos efectos, establece las siguientes previsiones:

- Todos los ciudadanos y ciudadanas, con capacidad de obrar de acuerdo con la normativa básica de procedimiento administrativo común, que tengan la condición política de andaluces o andaluzas
- Las personas extranjeras residentes en Andalucía tienen derecho a participar en el proceso de dirección de los asuntos públicos que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las entidades locales andaluzas, en los términos recogidos en la ley andaluza.

Ahora bien, dicha participación puede instrumentarse, en forma directa por la ciudadanía que reúnan los requisitos anteriores, o a través de las entidades de participación ciudadana que ostenten dicha condición por encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Las entidades privadas sin ánimo de lucro que se encuentren válidamente constituidas, de acuerdo con la normativa que les sea de aplicación cuando su actuación se desarrolle en el ámbito del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y tengan entre sus fines u objetivos, de acuerdo con sus estatutos o norma de creación, la participación ciudadana, o bien la materia objeto del proceso participativo de que se trate.

- b) Las entidades representativas de intereses colectivos cuyo ámbito de actuación se desarrolle en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- c) Las agrupaciones de personas físicas o jurídicas que se conformen como plataformas, movimientos, foros o redes ciudadanas sin personalidad jurídica, incluso las constituidas circunstancialmente, cuya actuación se desarrolle en el ámbito del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo designarse una comisión y un representante de la misma. Las personas agrupadas, las que formen parte de la Comisión y el representante deberán acreditar su personalidad y el cumplimiento de los requisitos establecidos para las entidades privadas sin ánimo de lucro, así como la determinación de intereses, identificación, fines y objetivos concretos respecto al proceso participativo de que se trate, su carácter circunstancial o temporal, en su caso, y el resto de los requisitos que se establezcan reglamentariamente.
- d) Las organizaciones sindicales, empresariales, colegios profesionales y demás entidades representativas de intereses colectivos.

En el ámbito local se establece una remisión al desarrollo reglamentario que los respectivos entes locales establezcan y, de esta forma, el ejercicio de la iniciativa ciudadana requerirá el número de firmas válidas que se establezca en los respectivos reglamentos de participación ciudadana, que podrán tener como referencia lo establecido en el artículo 48.3²⁷, no pudiendo exceder en ningún caso el mínimo establecido para el ámbito autonómico.

b) Presentación por las personas físicas o entidades promotoras.

Las mismas dirigirán su solicitud al centro directivo competente y deberá incluir al menos una breve descripción del asunto objeto del proceso de deliberación participativa propuesto y un cauce de comunicación que preferentemente será a través de un procedimiento telemático.

De lo expuesto parece deducirse que, en el caso de que la iniciativa se promueva por una entidad promotora, no será exigible el requisito de ese número de firmas establecido.

²⁷ Recordemos que dicho artículo establece, con respecto de las consultas populares, que para solicitar la convocatoria se requerirá de, al menos, el apoyo de un número de firmas válidas entre aquellos que tuvieran derecho a participar de acuerdo con los siguientes tramos de población:

- a) En municipios de hasta 5.000 habitantes empadronados, el 10 por ciento de los mismos.
- b) En los municipios de 5.001 a 50.000 habitantes empadronados, 500 más el 7 por ciento de los habitantes que excedan de 5.000.
- c) En los municipios de 50.001 a 100.000 habitantes empadronados, 3.650 más el 5 por ciento de los que excedan de 50.000.
- d) En los municipios de más de 100.000 habitantes empadronados, 6.150 más el 3 por ciento de los que excedan de 100.000, con el límite máximo de 30.000 firmas.

c) Acuerdo del órgano competente

Ahora bien, el que se cumplan los requisitos establecidos para el inicio del proceso participativo no asegura que el mismo se lleve a efecto de forma automática. La propia norma, en dicho artículo 20, deja al criterio del centro directivo competente dicha resolución sin detallar, sin embargo, que ocurre en el caso de que no se acuerde nada, es decir, el sentido del silencio administrativo ante dicha petición.

En el caso contrario, es decir, que en forma expresa se acuerde la realización del proceso de deliberación participativa, este se iniciará en el plazo máximo de 30 días desde la fecha de la resolución expresa y deberá adoptar la fórmula del denominado “Acuerdo Básico Participativo” cuyo contenido mínimo será el siguiente:

- a) El tipo de proceso de participación ciudadana.
- b) El asunto o asuntos objeto de deliberación, concretado en una propuesta o proyecto inicial.
- c) El órgano de la Administración competente responsable de la coordinación del proceso.
- d) La duración máxima del período de deliberación, que en ningún caso podrá exceder de cuatro meses desde la publicación de su apertura en el boletín oficial correspondiente, excepto en aquellos supuestos de especial complejidad en los que se podrá ampliar a seis meses de forma motivada.
- e) Las vías o medios de información de la apertura y desarrollo del proceso.

La norma no dice tampoco en este punto nada en forma expresa, y desde luego pareciera conveniente que algo hubiera dicho, pero de la dicción de la misma, así como de la denominación utilizada (acuerdo), es preciso deducir que dicha resolución habrá de ser consultada o negociada previamente al menos con las personas físicas o entidades promotoras del proceso participativo dado que, en caso contrario, se trataría de un acto unilateral del centro directivo competente que no reviste, en ningún caso, la fórmula de acuerdo.

En lo que se refiere al desarrollo del proceso de deliberación participativa la norma no puede ser más parca. Su artículo 22 se limita a dar cuenta de la necesaria publicidad del acuerdo en los boletines oficiales (y sede electrónica, portal o página web) y prever que, a su conclusión, el centro directivo competente por razón de la materia o el órgano competente elaborará un informe final sobre el proceso, que contendrá las conclusiones alcanzadas y una valoración de la deliberación efectuada. Y contemplar que dicho informe se publicará en la sede electrónica, portal o página web, así como en los boletines oficiales si se considera oportuno.

Y nada más. Nada sobre las fases que haya de seguir dicho proceso, nada sobre eventuales negociaciones o consultas sobre el impacto del proceso en la política

pública concreta objeto del proceso participativo, nada, en fin, sobre el grado de vinculación de ese proceso participativo sobre las decisiones que haya de adoptar eventualmente el órgano competente. A salvo de su desarrollo reglamentario no existen claramente reglas establecidas.

V. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS.

Una modalidad específica de proceso participativo regulada en la norma andaluza lo constituye la participación en la elaboración de los presupuestos. En realidad, y si analizamos el contenido de lo establecido en dicha norma, no representa sino por la materia un proceso participativo distinto al anteriormente visto que se singulariza, en realidad, para restringir y limitar al mismo por las cuestiones que se abordan en éste.

De esta forma, esta modalidad de participación, cuyo origen se remonta a experiencias participativas acontecidas en Brasil (Abers, 1998; Allegreti y Herzberg, 2004)), ha evolucionado considerablemente hasta convertirse en un verdadero instrumento de buen gobierno acogido por instituciones internacionales de desarrollo y aplaudido con carácter general. Bien que, sin embargo, es preciso poner de manifiesto que no se encuentran, entre las experiencias desarrolladas, un modelo uniforme ya que, en la mayoría de los casos, responde a contextos institucionales singulares y realidades políticas, sociales y económicas específicas que, en cualquier caso, tienen en común un elemento: la participación directa de la población (y/o por intermedio de grupos organizados) en las diversas fases de elaboración y ejecución del presupuesto municipal. No es tanto la denominación que se otorgue a estos procesos, sino su verdadero alcance el que, por tanto, ha de caracterizarnos si estamos o no frente a un verdadero proceso participativo en la definición, a nivel presupuestario, de las políticas públicas o meramente frente a un proceso más de estética política que de participación de la ciudadanía en la definición del gasto propiamente dicha.

Y es precisamente dicha reflexión la que es determinante para que el juicio que se emita sobre las normas que lo regulan va a depender de si las mismas favorecen o entorpecen ese proceso y cuyo éxito depende de variados factores que, en múltiples aspectos, son independientes y siguen inercias autónomas respecto de éstas (Pineda Nebot, 2002; Pires, 2000;). La capacidad financiera y de gestión del aparato organizativo público, la experiencia organizativa y participativa de la población (de toda la población) o la voluntad política y capacidad de liderazgo del gobierno son variables claves para el éxito de estos procesos de ceder parte del poder de decisión en el ámbito del presupuesto municipal y las normas solo deben

aspirar a establecer un marco suficiente y unas reglas claras para el desarrollo del proceso sin que su complejidad ponga en riesgo el proceso en sí –terminen por condicionar el proceso– y no constituyan un medio para facilitar el ejercicio democrático y el consenso.

Un elemento, en fin, que no debe obviarse es que, para que sean efectivos estos procesos, han de permitir a la ciudadanía la constatación de sus resultados incluida la publicación y difusión de los mismos como compromisos de gestión que pueden ser monitoreados y controlados por la ciudadanía (Filgueiras, 2004). El cumplimiento íntegro y exhaustivo de los acuerdos es una condición *sine qua non* para que estos procesos sean sostenibles en el tiempo y efectivamente constituyan un ejercicio democrático en los procesos de definición presupuestaria.

En el marco legal andaluz representa una modalidad participativa que, a diferencia de la anteriormente analizada, solo puede ponerse en marcha de oficio por parte de las consejerías de la Comunidad Autónoma y por los entes locales en el respectivo ámbito competencial. Si ciertamente ya señalamos que, en su manifestación genérica (procesos de deliberación participativa), la última palabra correspondía al centro directivo competente en cuanto al inicio del proceso participación, aunque cabía instar en éstos por parte de la ciudadanía el pronunciamiento por parte del órgano competente, en esta modalidad, sin embargo, ni eso parece posible.

Su regulación, muy comedida en el caso de la Comunidad Autónoma dada la dicción establecida en el artículo 23, se reduce a la posibilidad de priorizar “*aspectos puntuales del gasto cuya incorporación se prevea efectuar en sus anteproyectos de estados de gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, con la finalidad de incrementar y mejorar el grado de participación de la ciudadanía*”. Nada se especifica, sin embargo, sobre su desarrollo en el que hay una remisión a las previsiones que se establezcan reglamentariamente de acuerdo con los principios establecidos en la propia norma para los procesos de deliberación participativa de los que con anterioridad dimos cuenta bien es cierto, se advierte, que sin perjuicio de las particularidades relativas al procedimiento de elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Aún menos se concreta en qué consiste y con qué alcance se concibe ese proceso de definición presupuestaria más allá de esa genérica previsión de “priorizar aspectos puntuales del gasto” que, como fácilmente puede concluirse, puede no significar nada más allá de recabar una opinión de la ciudadanía sobre concretos aspectos.

Menos parca y más concreta es la regulación que de los mismos se realiza en el artículo 24 cuando estos son referidos a las entidades locales en que, además, se les denomina por la denominación comúnmente utilizada, es decir, presupuestos participativos y que, a diferencia de lo que acontece en la propia administración autonómica, se juzgan por la norma mucho más benéficamente -no se detalla

claramente cual es la razón de esa opción- por tres tipos de razones: en primer término, la propia administración autonómica los valora positivamente ya que se compromete a fomentar y a colaborar en el impulso la promoción y la difusión de estos procesos en las entidades locales mediante acciones positivas, información, formación y sensibilización; en segundo lugar, por la propia dicción del artículo al referirse a la finalidad de estos procesos donde, en forma más contundente que en el caso autonómico, se establece que consisten en que la asignación de gasto por parte de las entidades locales se haga teniendo en cuenta las prioridades manifestadas en un proceso participativo en el que se hayan oído previamente las opiniones, criterios y sensibilidades de la ciudadanía; la tercera, es que concibe dichos procesos con vocación de universalidad y autorreglamentación en el caso de los entes locales.

No se alcanza a comprender dicha dual visión sobre estos procesos cuando se refieren al presupuesto ya que, en mi opinión, ni queda justificada en la legitimación democrática de ambos niveles territoriales ni tampoco las distintas dimensiones cuantitativas y cualitativas parece que serían suficientes para poder justificar dicha diferente opción.

En cualquier caso, y como puede constatarse, la norma andaluza no aclara nada sobre los aspectos relevantes del proceso y, más allá de ello, siembra razonables dudas sobre su confianza en la utilidad de los mismos más allá de la gestión de un equipo de gobierno concreto que crea en los mismos como herramienta de gestión.

IV. CONCLUSIONES

En el presente capítulo hemos abordado dos subespecies de procesos de participación ciudadana: los procesos de deliberación participativa y los referidos a lo que se ha venido en conocer como presupuestos participativos.

Lo cierto, y sin perjuicio de que la norma andaluza se hace eco de la sensibilidad existente para complementar los instrumentos propios de la democracia representativa, es que la impresión que deja tras su estudio es muy pobre. La Ley, o bien por las remisiones reglamentarias que contempla y lo parco de su regulación, bien por la prevención que rezuma de su propio articulado y la eficacia vinculante de los procesos establecidos, no alcanza, a mi modo de ver, a ser un instrumento regulatorio avanzado. Quizás, y más allá de *modas y puestas de largo*, no disponemos de una Administración preparada para ir más allá, pero, en cualquier caso, de la regulación efectuada no se desprende una verdadera apuesta por la articulación de procesos participativos que, mucho me temo, van a depender de la voluntad política de los equipos de gobierno que en cada momento estén al frente de las instituciones autonómicas y locales de Andalucía. Al menos, y esto hay que destacarlo en el “haber” de la norma, se establece un marco para el desarrollo de los mismos y, al menos, se avanza un paso más adelante en la configuración de estos procesos.

Shirky (2008), al que ya nos referimos páginas atrás, alude a que tres son los ingredientes de un proceso colaborativo: causa, herramientas y reglas para concluir que sin una definición clara de esos tres elementos no puede existir un proceso de colaboración. Y, como subraya, el éxito o no del proceso es otro cantar, pero depende de la adecuación o no de los ingredientes al proceso que se implementa.

Pues bien, y si nos referimos a las reglas, que es lo que la norma andaluza establece, estas son, por ahora y a salvo del desarrollo reglamentario, un punto débil. Y

no podemos olvidar que la credibilidad de éstas, la certeza de las mismas, y el establecimiento de un campo de juego que genere la necesaria confianza en la ciudadanía son elementos fundamentales para que la ciudadanía crea en la validez de los procesos instaurados. Cuatro años después de aprobada la norma andaluza, y a la vista de lo que acontece en la realidad social, no parece que la Ley andaluza haya generado la misma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. (1998), “Inventando a democracia: Distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre”, <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>

ALACIO GARCÍA, R. Y. (2017): “Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación”, *Anuario Latinoamericano—Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 4.

ALLEGRETTI, G. Y HERZBERG, C. (2004), “El «retorno de las carabelas». Los presupuestos participativos de América Latina en contexto europeo», en Transnacional Institute and the Centre for Democratic Policy Making. Briefing Series.n.º 2004/5, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas.

CASTEL GAYÁN, S. (2013), “Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias”, en Monográfico XIV de la *Revista Aragonesa de Administración Pública* «Transparencia, Participación Ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI» (coord. Jose Luis Bermejo Latre y Sergio Castel Gayán).

CASTEL GAYÁN, S. (2014), “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. especial 99-100

COLINO, C. Y DEL PINO, E. (2008), “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37.

DAVIDSON, S. (1998). «Spinning the wheel», <http://www.sarkissian.com.au/wp-content/uploads/2009/06/Davidson-Spinning-wheel-article1998.pdf>

DE HART, R. (1992), “Children’s participation. From tokenism to citizenship», UNICEF

ESCUADERO ALDAY, R. (2011), “Democracia, ma non troppo: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 116

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F. (2004) “¿Un nuevo estatuto del vecino tras la Ley 57/2003, de 16 de diciembre?: sus derechos y deberes con especial referencia a la participación ciudadana”, en *Cuadernos de derecho local*, nº 5.

FERNANDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIO, J.M. (2018), *Vox populi: consultas populares y procesos participativos*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

FILGUEIRAS, C. (2004), “Instituciones públicas deliberativas y concertación local en experiencias de participación ciudadana en la decisión presupuestaria”. Working paper, IAF

GRAELLS, J. Y RAMILO, M. (2013). *Ciudadanía y administraciones en red: la administración pública ante la nueva sociedad en red*. INaP y Netbiblio S., La Coruña.

IRIARTE IRURETA, I. (2017) “La experiencia del proceso participativo de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV: un caso de buena gobernanza y de participación «tridimensional» en la gestión de las políticas públicas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº núm. 109-I. Septiembre-Diciembre.

KARSTEN, A. (2012). «A Potpourri of Participation Models», https://www.youthpolicy.org/wp-content/uploads/library/Participation_Models_20121118.pdf

MARTÍNEZ LÓPEZ, M. (2011): “Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial”, *Reis*, 133.

OCDE (1991): *La Administración al servicio del público*, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (1991), “Crisis y Renovación del Derecho Público”, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid

PASCUAL ESTEVE, J. M. (2011), *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades: el fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*, Valencia, Tirant lo Blanch.

PAU ALARCÓN, P., GARCÍA-ESPÍN, P., WELP, Y., FONT, J. (2018) *¿Firmar para influir en política? Modelos y experiencias de iniciativa ciudadana local*, Ayuntamiento de Barcelona.

PÉREZ ALBERDI, R. (2008), “Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía recientemente reformados”, *Revista de Derecho Político*, nº 73.

PÉREZ MONGUIO, J.M. (2019), “Instrumentos de participación ciudadana”, en el volumen colectivo *Buen Gobierno y Buena administración*. Cuestiones claves, Editorial IUSTEL, Madrid.

PINDADO, F. (2015), “El pilar jurídico y conceptual de las políticas locales de transparencia y participación”, *Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y participación ciudadana*, FEMP y Gobierno de Aragón (Eds.).

PINEDA NEBOT, C. (2002), «Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario», *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 22.

PIRES, V. (2000), «Límites y potencialidades del presupuesto participativo». *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*, 42. <http://www.asip.org.ar/es/revistas/>

RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J. (1995), “Reflexiones sobre la reforma y modernización de la Administración pública”, *Actualidad Administrativa* nº 1

SANCHEZ MORON, M. (1980), *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

SANCHEZ MORON, M. (1994), “Discrecionalidad administrativa y control jurisdiccional”, Edit. Tecnos, Madrid

SANCHEZ MORON, M. (2008), “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37.

SCHMIDT-ASSMANN, E. (2007), *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Sevilla, Editorial Derecho Global, 2007.

SHIRKY, C. (2008), *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organisations*, Penguin Press, London.

SUÁREZ ANTÓN, O. (2019): *Iniciativa legislativa popular. Análisis de la iniciativa de agenda en América latina y la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia

STEWART, R. (1975), “The Reformation of American Administrative Law”, *Harvard Law Review*, vol. 88, núm. 8, 1975.

TUR AUSINA, R. (2013), *Leyes de Participación Ciudadana: las experiencias canaria y valenciana*, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV.

VIZIOLA, N. (2014), “La democracia participativa en la legislación regional italiana”, *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 48.

WELP, Y., y SUÁREZ, O. (2017): “¿Cambio o cumbia? Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina”, *Revista Boliviana de Ciencia Política*, nº 1.

PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LAS NORMAS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Juan Jose Lavilla Rubira¹

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. La euforia de la participación²

En la concepción de la Administración Pública dominante durante el siglo XIX y una parte importante del XX, la participación ciudadana en la organización y los procedimientos de aquella carecía de justificación e incluso era frontalmente contradictoria con sus postulados. En efecto, si la Administración debía limitarse a ejecutar de la forma más fiel y exacta posible las decisiones del legislador (de manera que de tales fidelidad y exactitud dependía la legitimidad política de la actuación administrativa), es claro que en dicha labor ejecutiva no se justificaba ninguna interferencia procedente de sujetos particulares que en ningún caso podían suplantar la voluntad general expresada en la Ley. En las conocidas formulaciones acuñadas por MERKL en 1923 debe optarse por la “*democracia de la Ley*” frente a la “*democracia de la Administración*”.

La situación, sin embargo, cambió radicalmente a partir de la tercera década del siglo XX, momento en el que cristalizan doctrinalmente diversos fenómenos favorecedores del desarrollo de la participación ciudadana en la Administración: de una parte, la crítica a las estructuras burocráticas, en la que concurren la

¹ Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Pontificia de Comillas. Licenciado en Derecho en 1984 (UCM). Letrado de las Cortes Generales (1985), en excedencia. Master of Laws (LL.M.) por la Harvard Law School (1988). Doctor en Derecho por la UCM (1990). Profesor Titular de Derecho Administrativo en la UCM, en excedencia. Secretario de REDA entre 1992 y 2011. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia de Comillas. Abogado. jjlavilla@comillas.edu

² Se sigue en esta exposición introductoria el trabajo general sobre la participación elaborado por su autor hace ya más de 25 años (Lavilla 1995: 4773-4775).