

FERNÁNDEZ RAMOS , S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., Vox populi: Consultas populares y procesos participativos. Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

La sociedad contemporánea de los países occidentales postindustriales se caracteriza, entre otros aspectos, por su apetencia o deseo de que los grupos que la componen puedan ejercer progresivamente un mayor protagonismo en la toma de decisiones públicas, yendo más allá de los estrechos límites que un determinado procedimiento administrativo, respecto de cuestiones muy concretas, o unas elecciones políticas, alcanzado el principio de la representación, puedan dar pie a los anhelos de participación social.

Es un lugar común explicar que nuestras sociedades adolecen de un alto grado de fragmentación y que la idea de clase o al menos la de la defensa de unos intereses comunes ligan a los individuos en entidades estables que hagan de la toma de decisiones públicas un proceso en el que la democracia representativa juegue el papel primordial. Por el contrario, al menos con sus orígenes inmediatos en el mayo del 68 a ambos lados del Atlántico, aunque no haya nada nuevo bajo el sol especialmente desde el convulso siglo XIX, se habla de una política de movimientos sociales cuyo objetivo más lejano es reforzar la democracia directa o la democracia participativa y que estas se anteponga a la representativa.

Esta democracia representativa, por tanto, observa cómo pierde facetas de su poder decisorio, fenómeno reforzado por la crisis de los partidos políticos, la desconfianza generalizada ante los cargos electos y la crítica al Estado de partidos en que estos copan cargos y estructuras de poder administrativo que van más allá de una mera función de gobierno. La suma de estos elementos, espoleados por la grave, intensa y prolongada crisis económica nacida en 2008 ha provocado que se hable de un período de grave crisis de la democracia, cuyo momento de esplendor se vivió en los conocidos como gloriosos treinta años que van desde el fin de la II Guerra Mundial hasta la crisis del petróleo de los setenta.

No es de extrañar pues el éxito de ensayos que analizan la crítica a la democracia liberal, con títulos como *El pueblo contra la democracia* (Mounk), *Cómo mueren las democracias* (Levitsky y Ziblatt), *Democracy for realists: why elections do not produce responsive Government* (Achen y Bartels), *Posdemocracia* (Crouch), *Contra las elecciones* (Van Reybrouck) o los estudios de la Escuela de Arizona, con el conocido ensayo *Contra la democracia* (Brennan) o ya en el plano español, recientes artículos de opinión como *¿Tiene la democracia fecha de caducidad?* (Cortina), autora con una amplia serie de estudios sobre el particular.

Visto el marco social e histórico del momento en que nos encontramos, la idea de la participación de los ciudadanos de forma directa en la vida política y social cuenta con antecedentes constitucionales claros, como el art. 9.3 de la Constitución, a la vez que se prevé la celebración del referéndum (art. 92), o el reconocimiento de la iniciativa legislativa popular (art. 87), todos ellos muestras de la llamada democracia directa. A su vez, hay que diferenciar el ejercicio de la democracia directa de la llamada democracia participativa o administrativa en la que los fines estrictamente políticos ceden ante la mera posibilidad de tomar parte en las decisiones administrativas.

Esta obra de los destacados administrativistas Fernández Ramos y Pérez Monguí se adentra en las cuestiones jurídico-administrativas y constitucionales del fenómeno de la participación pública en relación con la celebración de las consultas populares municipales, ya sean o no referendarias, y los procesos e instrumentos participativos.

Esta obra cuenta con los planteamientos dogmáticos previos necesarios para ofrecer con una base sólida el análisis jurídico de las consultas populares y los procesos de participación, algo que será bienvenido por juristas y funcionarios públicos. De este modo, desgranar los elementos propios de las consultas referendarias y no referendarias, con apoyo en la doctrina constitucional, deteniéndose especialmente en el reparto de competencias, donde todos recordamos la pugna entre el Estado y la Generalidad de Cataluña sobre el empleo de la potestad de celebración del referéndum.

Sin embargo, el objeto de estudio de esta obra es especialmente la consulta popular municipal con naturaleza referendaria, sobre la que muy pocas Comunidades Autónomas han regulado la cuestión (Baleares, Andalucía, Navarra y Cataluña), donde se detienen especialmente, con habilidad de cirujano, en separar el concepto del carácter referendario o no de las consultas municipales, la iniciativa y requisitos para solicitarlas, quiénes pueden participar en ellas, el régimen de organización y de competencias, su carácter vinculante en su caso, dado que materialmente la votación hace que se puedan confundir su fronteras, como ha señalado en otoño de 2019 el Tribunal Supremo sobre una consulta relativa a festejos taurinos en San Sebastián.

Los autores critican el criterio restrictivo de las competencias autonómicas sobre las consultas con carácter de referéndum, que se basan según el Tribunal Constitucional en que el poder público convoca al cuerpo electoral del conjunto de la ciudadanía para que emita su opinión mediante el voto y con las características de un proceso electoral, lo cual determina la competencia del Estado, distinguiéndose las consultas municipales "de especial trascendencia para los vecinos" a través de la regulación prevista por la LO 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las modalidades de referéndum. Por otra parte, las consultas populares municipales no referen-

darias tienen como elemento diferenciador el que forman parte o tratan de vincular decisiones políticas en las que no caben incluir elementos constitucionales, sin que se trate de un llamamiento al cuerpo electoral, materia en las que un mayor número de Comunidades Autónomas, pues a las anteriormente citadas se han sumado Madrid, Valencia, Castilla y León, Extremadura, Canarias o Murcia, por citar unas cuantas.

En último lugar, este libro trata de los procesos e instrumentos participativos. A ellos se les vinculan otros derechos como el de información, en el que el Convenio de Aarhus en materia ambiental sobresale especialmente, y el de obtener la colaboración administrativa. Con idéntica precisión médica, los autores separan sus elementos caracterizadores, como las obligaciones de la Administración para permitir los procesos participativos, los sujetos legitimados, especialmente los menores y extranjero, y los registros y procesos de participación. Por otra parte, estudian los instrumentos de participación ciudadana como los foros, encuestas, paneles o audiencias públicas ciudadanas y las distintas medidas de fomento.

Toda la obra se acompaña a lo largo de su recorrido con comentarios a la jurisprudencia más relevante recaída sobre los aspectos generales de las consultas populares municipales y los instrumentos de participación pública. También es de agradecer a los autores el que, al ser una materia con tanta carga política y, por tanto, con matices muy importantes a tener en cuenta, no solo traigan a colación la normativa vigente sino también las enmiendas y estudios sobre las distintas alternativas propuestas.

En definitiva, se trata de una obra completa, muy bien estructurada y actualizada, que guía con claridad a los operadores jurídicos y a los interesados en este tipo de consultas, que evidentemente, y es un apunte estrictamente personal, jamás pueden pretender suplantar con medidas populistas el imperio de la Ley y el carácter netamente representativo de nuestra democracia parlamentaria y electiva, como tampoco pueden servir como pretexto excusa para que los responsables públicos renuncien a ejercer sus competencias, o más claramente, renuncien a su responsabilidad parapetándose tras el muro de la "vox populi" o la expresión, a veces abyecta e incluso violenta, del "demos" frente al Estado de Derecho: en una hipotética pugna entre la Ley y el grito de la masa debe prevalecer la primera, ya que en caso contrario la Historia nos ha dado y nos da tristes ejemplos de sus consecuencias.

Pedro Brufao Curiel

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Extremadura