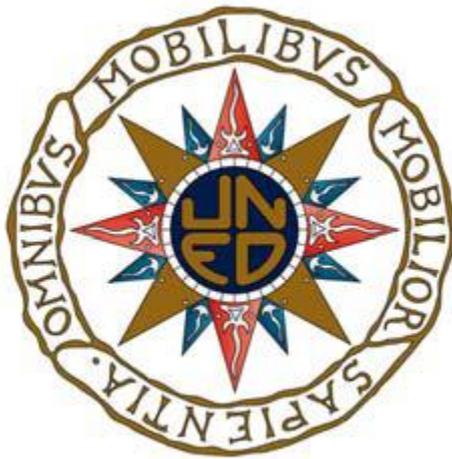


UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE HISTORIA SOCIAL Y DEL PENSAMIENTO POLÍTICO



TESIS DOCTORAL

**USOS DE LA TECNOLOGÍA PARA EL IMPULSO DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LAS ENTIDADES LOCALES. ESTUDIO DE TRES
PROYECTOS DE CIBERDEMOCRACIA LOCAL: FEMP, LOCALRET Y
EUDEL**

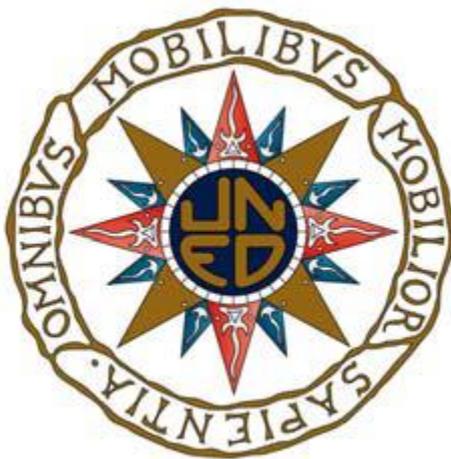
2015

ANTONIO JESÚS SÁNCHEZ RODRÍGUEZ

Licenciado en Derecho (Universidad Complutense de Madrid, 1991)

Doctor en Derecho (Universidad Carlos III de Madrid, 1998)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE HISTORIA SOCIAL Y DEL PENSAMIENTO POLÍTICO



MEMORIA PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE DOCTOR
**USOS DE LA TECNOLOGÍA PARA EL IMPULSO DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LAS ENTIDADES LOCALES. ESTUDIO DE TRES
PROYECTOS DE CIBERDEMOCRACIA LOCAL: FEMP, LOCALRET Y
EUDEL**

2015

Autor

ANTONIO JESÚS SÁNCHEZ RODRÍGUEZ

Director

Prof. Dr. D. JOSÉ ANTONIO DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Sociología, UNED

Tutor

Prof. Dr. D. JAVIER VARELA TORTAJADA

Departamento de Historia Social y del Pensamiento Político, UNED

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar me gustaría expresar mi más sincero agradecimiento a mi director de tesis, Prof. Dr. D. José Antonio Díaz Martínez, que pacientemente leyó mis primeros y atrabiliarios escritos allá por 1996, a pesar de la carencia de rigor que tenían, no estando en cambio faltos de pretenciosidad; y que también pacientemente me ha permitido, después de tantos años, poder terminar este trabajo, que se ha convertido casi en una tarea vital que ha llegado hasta donde he podido con mis limitadas fuerzas, conocimientos y tiempo.

En segundo lugar, obviamente, agradecimiento a mi familia, y a mis amigos, que han estado ahí cuando realmente los he necesitado, que es cuando se ven realmente los amigos, en especial a Ángela Casado, Marta Marañón, Fernando Martín, Sergio Martín, Yelitza Suárez y Javier Molina. También a mis buenos amigos Manuel Martínez-Neira, profesor titular de Historia del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, y Juan José Lavilla, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, que con buen sentido siempre me orientan y motivan por el buen camino científico, laboral y personal. Y a mi jefe en mi trabajo en Endesa, Ricardo Pérez Blanco, al que debo más de lo que él piensa y al que agradezco también más de lo que él pueda creer.

A todas estas personas va dedicada mi tesis doctoral.

Y a Irene y Jimena.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	15
1. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN. DOS VARIABLES DE LA MISMA ECUACIÓN	15
2. TRANSFORMACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA	20
3. EL DEBATE SOBRE DEMOCRACIA DIRECTA COMO «MÁS DEMOCRACIA»	25
4. MÁS TECNOLOGÍA NO ES IGUAL A MÁS PARTICIPACIÓN. EL DETERMINISMO TECNOLÓGICO	30
II. PLANTEAMIENTO	33
1. OBJETO DE ESTUDIO	33
2. TÉCNICA DE RECOGIDA DE DATOS	37
3. QUÉ SE PRETENDE DEMOSTRAR CON LA INVESTIGACIÓN	42
III. METODOLOGÍA EMPLEADA	45
1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	45
i. ¿Bajo qué condiciones, y con qué resultados, el impulso de la utilización interactiva de las TIC supone un aumento y mejora o, por el contrario, una disminución y empobrecimiento de la participación ciudadana vecinal en el proceso de toma de decisiones?	46
ii. ¿Reducen o amplían las TIC el universo de los participantes/concepto de ciudadano?	48
iii. ¿En qué medida el uso de las TIC en el proceso de toma de decisiones local puede favorecer la creación de actores nuevos, tanto líderes como grupos de interés?	50

iv.	¿Qué cambios procedimentales y organizativos se producen como consecuencia del uso de las TIC en el proceso de toma de decisiones local?	50
v.	¿La realización de proyectos de innovación tecnológica ha quedado como mera retórica?	50
vi.	¿Aparecen nuevos temas de interés en los vecinos que participan usando las TIC en el proceso de toma de decisiones local?	50
vii.	¿Cómo se ven afectados los derechos constitucionales, en especial el de participación ciudadana vecinal, que tiene que ver con el de libertad de expresión, derecho de asociación, autonomía local, etc.?	51
viii.	¿Pueden crear las TIC y el acceso a las mismas situaciones de discriminación entre los ciudadanos / medidas para eliminación?	53
ix.	¿El legislador tiene que cambiar algo?	53
x.	¿Hay que llegar a la e-gobernanza en vez de a la Teledemocracia?	54
2	HIPÓTESIS DE TRABAJO	54
III. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN		55
1.	MARCO TEÓRICO	55
2.	MARCO ANALÍTICO	57
2.1.	Estudios sobre e-gobernanza, e-Administración y Ciberdemocracia	57
2.2.	<i>Ágora directo y ágora indirecto</i>	63
3.	DIFICULTADES DEL TRABAJO. DESDE LA EUFORIA TELEDEMOCRÁTICA DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA A LAS EXPECTATIVAS FRUSTRADAS Y EL NUEVO ENTORNO DE LAS REDES SOCIALES DE LA ACTUALIDAD	67
4.	ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	67

IV. EL MODELO TEÓRICO	71
1. ÁMBITO CONSTITUCIONAL-LEGAL	71
1.1. Las principales normas jurídicas en juego	71
1.2. Definición de <i>impulso</i>	72
1.3. Legislación electoral	73
2. LEGISLACIÓN ELECTRÓNICA Y ADMINISTRACIÓN. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	79
2.1. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos	79
2.2. Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos	84
2.3. Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	88
3. LOS SUJETOS	92
3.1. General	92
3.2. La Administración local	93
3.3. Los representantes	96
3.4. Los representados	97
3.5. Los funcionarios	99
4. LA TECNOLOGÍA	99
4.1. Definición	99
4.2. Medios tecnológicos empleados	106
4.2.1. El teléfono	106
4.2.2. La televisión	108

4.2.3. Los folletos	115
4.2.4. El cable	115
4.2.5. Videoconferencias y teleconferencias	117
4.2.6. Correo electrónico	119
4.2.7. Teletexto	120
4.2.8. Combinación de medios	121
4.2.9. Cartas enviadas por correo postal	121
4.2.10 Internet	121
4.2.11. Páginas web de Internet	134
5. SISTEMA TECNOLÓGICO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA. LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA IMPULSADOS POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ESTADO Y UTILIZABLES POR TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	144
5.1. General	144
5.2. Red SARA	145
5.3. Red 060	148
5.4. @firma	151
5.5. Plataforma de Intermediación de Servicios	153
5.6. SIR/ORVE	154
5.7. Ventanilla única	155
5.8. Ventanillas electrónicas, SNE	156
5.9. Centro de Transferencia Tecnológica, CTT	156
5.10. Factura electrónica	157

5.11. Oficina virtual	158
5.12. Reconocimiento de identidades, STORK	159
6. LA BRECHA DIGITAL	160
6.1. Brecha digital y estratificación digital	160
6.2. Datos estadísticos	164
7. EFECTOS SOCIALES Y POLÍTICOS DERIVADOS DE LA UTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS TECNOLÓGICOS	167
7.1. El nuevo escepticismo de BARBER	167
7.2. Ante la realidad de los hechos, aparente cambio de criterio manifestado por BARBER	171
8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA VECINAL	177
8.1. Definición jurídico-constitucional de participación	177
8.2. Tipos y niveles de participación vecinal	185
8.3. El proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal según la Ley de Bases del Régimen Local y la legislación local. Representación funcional y representación orgánica	189
8.4. Procesos de toma de decisiones como creación de una Democracia	192
8.5. Cómo mejorar la participación electrónica	200
8.6. Derechos de los vecinos en el ámbito participativo: derecho de información, derecho de petición, derecho de participación en los órganos del Ayuntamiento, derecho de iniciativa y propuesta ciudadana, derecho de la consulta ciudadana, derecho a la audiencia pública	203
8.6.1. Derechos genéricos derivados de la Administración electrónica	203
8.6.2. Derecho <i>off-line</i> . Derecho a la participación vecinal según la regulación local	210

8.6.3. Derecho <i>on-line</i> . ¿Existe un derecho a la participación vecinal según la regulación local dentro de las TIC?	219
8.7. Participación <i>off-line</i> y participación <i>on-line</i> . Las redes sociales que presionan al poder político	219
8.8. Hacia la creación del <i>Gobierno abierto</i> en el ámbito local.	228
VI. EL MODELO EMPÍRICO	231
1. PROYECTO IMPULSADO POR LA FEMP POR LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	231
1.1. Qué es la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana	231
1.2. Qué es el proyecto <i>Consensus</i>	234
1.3. Proyectos de EUDEL	236
1.4. Datos sobre la accesibilidad a la tecnología	236
1.5. Adaptación a la normativa reguladora de los usos de las TIC en procesos de participación vecinal	241
1.6. Creación de sede electrónica, registros y prestación de servicios	242
1.7. Conclusiones y recomendaciones dados por la FEMP en su informe de 2014	246
1.8. Implicación de los cargos locales en el impulso de la participación ciudadana vecinal	247
1.9. Ausencia de cultura participativa	254
2. DOS ESCENARIOS POSIBLES DE USO DE LAS TIC EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN ENTIDADES LOCALES	260
2.1. General	260
2.2. Escenario 1. Las TIC como soporte a los procesos de participación deliberativos	263

2.3. Escenario 2. Uso de las comunidades virtuales ya creadas	266
2.4. Hacia un escenario 3. Las TIC como cauce permanente de decisión	271
3. PROPUESTA DE NUESTRO MODELO PARA LA IMPLANTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN VECINAL	280
3.1. General	280
3.2. Guía para la implantación de un modelo nuevo participativo vecinal	281
3.2.1 Planteamiento	281
3.2.2 Requisitos legales	284
3.2.3 Requerimientos técnicos	289
3.2.4 Niveles de participación	289
3.2.5 Cultura política	290
3.2.6 Intervención de asociaciones y partidos políticos	291
3.2.7 El problema del interés sobre los temas	291
3.2.8 ¿Hay experiencia en los cargos electos y funcionarios?	292
3.2.9 Puesta en marcha de los espacios de participación	292
CONCLUSIONES (I): RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN PLANTEADAS	297
CONCLUSIONES (II): PROPUESTAS DE ACTUACIÓN AL LEGISLADOR	315
BIBLIOGRAFIA	321
ANEXO I. ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN LA RED PROMOVIDA POR LOCALRET (CONSENSUS)	343

ANEXO II. ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN LA RED PROMOVIDA POR LA FEMP. RED DE ENTIDADES LOCALES POR LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN	345
---	-----

ANEXO III. ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN LA RED PROMOVIDA POR EUDEL. RED DE AYUNTAMIENTOS VASCOS POR LA TRANSPARENCIA	351
--	-----

I. INTRODUCCIÓN

1. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN. DOS VARIABLES DE LA MISMA ECUACIÓN

Decimos que la transparencia y la participación forman parte de la misma ecuación porque la transparencia promueve la rendición de cuentas; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración derivada de dicha participación incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno. Las tecnologías de las telecomunicaciones y la informática tienen un papel que jugar en esa ecuación, quizá como una variable más. Las tecnologías de las telecomunicaciones e informática («TIC») permiten a la Administración que quiera ser transparente poner la información accesible a todos los ciudadanos. Las TIC permiten también que esos ciudadanos interactúen con la Administración, bien para incorporarse en el proceso de toma de decisiones, bien para interpelar, preguntar, presentar quejas o reclamaciones. También sirven las TIC para prestar muchos de los servicios públicos que la Administración ha de prestar, los servicios electrónicos, que son crecientemente demandados por los ciudadanos gracias a la rapidez y ahorro de tiempo y dinero que suponen para ellos. En suma, ofrecen la posibilidad de mejorar la rendición de cuentas, transparencia y participación, así como de aumentar la eficiencia y eficacia de las operaciones del sector público, ampliar el acceso a los servicios que brinda la Administración, y difundir información.

A partir del impulso que la Administración Obama tuvo en 2012 firmando una declaración de compromiso de apertura en la información pública, como contrapuesta a la política anterior de la *Patriot Act* dictada tras los sucesos de 11-S y la nueva política antiterrorista de los Estados Unidos de Norteamérica, se ha popularizado en nuestro entorno un nuevo concepto de organización política conocida como *Gobierno abierto*, que se basa en cuatro principios (cfr. www.opengovpartnership.org): (1) mejorar la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno para todos los

ciudadanos; (2) apoyar la participación cívica; (3) implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones; y (4) favorecer el acceso a nuevas tecnologías que faciliten la apertura y rendición de cuentas (HOFFMAN *et al.*, 2012). A raíz de ese impulso, surgió una iniciativa multilateral conocida como *Open Government Partnership* el 20 de septiembre de 2011. Los fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) aprobaron la Declaración de Gobierno Abierto, y anunciaron los planes de acción de sus países. Desde septiembre de 2011, se han sumado a la iniciativa los compromisos de más de cuarenta países, entre ellos España. Una de las principales iniciativas de nuestro país en la materia es la denominada Agenda Digital (www.agendadigital.gob.es), liderada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuyos objetivos son: (1) fomentar el despliegue de redes y servicios para garantizar la conectividad digital; (2) desarrollar la economía digital para el crecimiento, la competitividad y la internacionalización de la empresa española; (3) mejorar la e-Administración y adoptar soluciones digitales para una prestación eficiente de los servicios públicos; (4) reforzar la confianza en el ámbito digital; (5) impulsar el sistema de I+D+i en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y (6) promover la inclusión y alfabetización digital y la formación de nuevos profesionales TIC.

En el ámbito de la Unión Europea, se viene trabajando en la transparencia de la información pública y en el fomento de la participación desde hace muchos años, más en concreto desde el Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información COM(1998)585.

La FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) señala en su Ordenanza-tipo que en el ámbito local, gobierno abierto es aquel que se basa en la transparencia como medio para la mejor consecución del fin de involucrar a la ciudadanía en la participación y en la colaboración con lo público. Se basa en la transparencia para llegar a la participación y la colaboración. A juicio de los redactores del texto mencionado, el nuevo escenario social y de relación surgido de la revolución de las TIC hace que el Gobierno que no rinde cuentas ante el ciudadano no queda legitimado ante éste. La proximidad de la Administración local a sus vecinos y el cauce inmediato de participación de los mismos en los asuntos públicos, convierte a esta Administración en la más adecuada para la implantación del Gobierno abierto. Gobierno abierto es aquel que se basa en la transparencia como medio para la mejor consecución del fin de involucrar a la ciudadanía en la participación y en la colaboración con lo

público. El poder público que no rinde cuentas ante el ciudadano no está legitimado ante el mismo. Dado que la Administración local es la administración más cercana al ciudadano y el cauce inmediato de participación de este en los asuntos públicos, es la más idónea para la implantación del Gobierno abierto. Igualmente, se debe tener muy en cuenta que en el presente momento histórico dicha participación se materializa fundamentalmente a través de las TIC.

Visto lo anterior, siendo la definición de Gobierno abierto demasiado reciente, y en parte derivada de influencias ajenas a nuestro ordenamiento jurídico, preferimos utilizar los términos de Administración electrónica, e-gobernanza, e-Administración, etc.

La *transparencia* en el funcionamiento de los poderes públicos debe tener como una consecuencia práctica la existencia de una participación política amplia. Las instituciones deben operar con transparencia, informando a la ciudadanía sobre las actividades que se realizan en ella, deben posibilitar que toda la información en torno a un determinado tema esté accesible por la ciudadanía de una forma sencilla, comprensible. La democracia incrementa la eficacia de los gobiernos haciéndolos responsables ante la ciudadanía y proporcionando confianza en los mercados mediante una mayor transparencia. Con el tiempo, al tener que rendir cuentas cada cierto tiempo y estar sometido a una mayor transparencia y escrutinio por parte de la sociedad civil, los gobiernos democráticos se vuelven más eficaces en el desempeño de sus labores (PRATS, 2005). La transparencia se convierte así en un pilar básico que la sociedad actual ha de desarrollar de una forma amplia y permanente como elemento fundamental para conseguir un mínimo nivel de democracia social y de eficiencia económica, y para que los ciudadanos no queden así desprotegidos y desprovistos de uno de sus derechos fundamentales: el derecho a la información, y en definitiva, el derecho a saber. Además, la transparencia posibilita un cierto control de los poderes públicos por parte de la sociedad civil, y por tanto, una herramienta fundamental de lucha contra la corrupción, verdadera lacra social que perjudica enormemente la justicia social y el desarrollo económico e institucional en una buena parte de los países del mundo (LIZCANO ÁLVAREZ, 2010 y 2011).

En general, la ciudadanía piensa que la transparencia mejorará la eficiencia de la Administración. En el estudio de demanda y uso por parte de la ciudadanía del Gobierno Abierto en España de 20136 elaborado por el Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (ONTSI), un 91,6% de los

ciudadanos se manifiestan interesados por la información pública [cfr. ONTSI (2013). «Demanda y uso por parte de la ciudadanía del Gobierno Abierto en España 2013». Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (ONTSI). Ministerio de Industria, Energía y Turismo. <http://www.ontsi.red.es/ontsi/es/estudios-informes/estudio-de-la-demanda-y-uso-degobierno-abierto-en-esp%C3%B3dici%C3%B3n-2013>]. Este estudio señala que los mayores demandantes de información pública son los jóvenes entre 18 y 34 años, las personas con mayor nivel de estudios (a mayor nivel de estudios más consumo de información pública), los usuarios de administración electrónica y de redes sociales, así como quienes conceden una alta valoración a Internet. Un 70,3% de los ciudadanos encuestados considera que la transparencia mejoraría la eficiencia de las administraciones públicas y un 72,1% afirma que mejoraría igualmente la confianza en el Gobierno. Es relevante destacar que los ciudadanos consideran la transparencia de las Administraciones públicas como una vía efectiva para solucionar algunos de los principales problemas de nuestro país.

Se trata, en definitiva, de reducir las distancias entre el Estado-aparato y el Estado-ciudadano, que tanto preocupaban a KELSEN en su ensayo *Esencia y valor de la democracia*, continúa siendo, casi ochenta años después de la publicación de éste, la difícil tarea a la que se enfrenta el constitucionalismo democrático. Se trata de intensificar los elementos democráticos del parlamentarismo, evitando que la participación popular quede reducida al acto electoral. En esta línea, KELSEN propone revitalizar la institución del referéndum, ampliar las posibilidades de la iniciativa legislativa popular, acercarse, sin llegar a él, a un modelo de mandato imperativo (lo que él llama el «control permanente de los diputados por los grupos de electores»), y eliminar, en particular, la inmunidad parlamentaria.

El Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (norma que, por cierto, surgió como cumplimiento a los compromisos que España había asumido con el *Open Government Partnership*), lo dice bien claro: «...solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación en los poderes públicos (...). En estos países, los ciudadanos pueden

juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia».

Tanto la transparencia como la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones políticas son dos principios fundamentales en los estados modernos. Por ello nuestra Constitución los incorpora a su texto en forma de derechos, algunos de ellos fundamentales. Estos derechos han estado garantizados en parte mediante disposiciones aisladas como el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que fue un verdadero hito en esta materia, incluso a nivel europeo; derechos que tienen asimismo su plasmación en el artículo 6.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, cuya Disposición Final tercera se refiere específicamente a las administraciones locales.

Las competencias de las entidades locales han ido en aumento en los últimos años. Se han sufrido grandes cambios sociales, económicos, territoriales,... y los problemas a los cuales se enfrentan los gobiernos y administraciones en la actualidad son en gran medida multi-dimensionales, dependen de un variado conjunto de factores, y se encuentran con escasez de recursos, exceso de responsabilidades y por tanto, con graves dificultades para satisfacer las demandas y necesidades de la ciudadanía (NAVARRO *et al.*, 2009). Las entidades locales cada vez son más conscientes de su posición estratégica y su influencia en las políticas públicas y el bienestar de sus ciudadanos, por lo que demandan más recursos financieros y legales. Todo ello supone una mayor complejidad en su gestión y un aumento de responsabilidades. Al asumir las entidades locales nuevas responsabilidades y adentrarse en nuevos sectores de la realidad social y económica se hace necesario contar con la información y el apoyo de los ciudadanos implicados por la actuación nueva y, en ocasiones, dubitativa de la entidad local. La ciudadanía no demanda que se haga lo mismo que antes se hacía, pero ahora por Internet. Lo que se demanda es una transformación de la Administración. Un cambio en el paradigma que ha gobernado la actuación de la Administración durante mucho tiempo. Se pide, básicamente, transformar una Administración ejecutante, cuya misión principal era garantizar que se cumplía la Ley, a una Administración prestadora y facilitadora de servicios, cuya primera misión es ponerse al servicio de ciudadanos y empresas para facilitar que estos desarrollen de la mejor manera posible sus trabajos. No se pide que se descuiden los controles que la Administración debe ejercer, pero sí que ésta sea más servicial y accesible a los ciudadanos. Y para empezar se reclama no tener que aportar

datos que ya obren en poder de la Administración, de cualquier Administración; no tener que conocer la estructura administrativa de la Administración para relacionarse con ella; poder hacerlo desde cualquier lugar, a cualquier hora del día. Se trata más de qué puede hacer la Administración (y la local en especial) por el ciudadano que el ciudadano por la Administración. Se podría decir que con la Administración electrónica se ha de ofrecer información y servicios al ciudadano para que éste disponga de ellos para sus necesidades y tener más conocimiento y control de la actividad de la Administración. De hecho, se habla de “carta de Servicios” puestos a disposición de la Administración. La Administración no puede esperar a que el ciudadano se acerque a la Administración para cumplir con sus obligaciones sino que ha de actuar de forma proactiva en suministrar contenidos y servicios (algunos nuevos como la teleasistencia que sin las TIC no era posible).

2. TRANSFORMACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA

En ese contexto, los gobiernos municipales viven un momento de crisis provocado por ese aumento de su influencia que ha de conllevar una necesaria transformación de su organización y funcionamiento internos, y por la consiguiente demanda de los ciudadanos. A pesar del incremento de la complejidad de la acción política, especialmente en el ámbito local, es curioso que haya habido pocos cambios en términos de organización, recursos y herramientas tecnológicas que incidan en cómo se realiza el trabajo político. Pero, al igual que ocurre en otras áreas sociales, es posible que la tecnología de la comunicación pueda cambiar la naturaleza del trabajo político y posiblemente resulte favorable para aumentar la habilidad y los conocimientos políticos tanto de los representantes políticos como de los ciudadanos. Al fin y al cabo, la política no deja de ser una forma de comunicación. Aquellos que buscan el ejercicio del poder lo hacen para organizar el comportamiento de otros, y para ello toda organización supone una previa comunicación. Los líderes políticos tienen que poner en común sus ideas, pero también muchas actuaciones de las Administraciones públicas requieren comunicación entre ellas y los administrados, y entre grupos sociales. Las TIC permiten el intercambio de información política y opinión entre todos los sujetos que intervienen en el debate político: ciudadanos, políticos y administradores o funcionarios. En suma, todo proceso político implica capacidad para comunicar.

Esa transformación no solo afecta a la corporación sino también a los agentes con los que esa corporación se relaciona, los primeros los propios ciudadanos. Las demandas sociales cada vez son mayores, y se centran mucho en los gobiernos locales, por lo que la descentralización organizativa y administrativa supone para las entidades locales asumir nuevos retos. En esa situación, las entidades locales precisan apoyarse más en los ciudadanos (FONT *et al.*, 2000), en la participación ciudadana de modo que se supere el desequilibrio existente entre una realidad socio-política que evoluciona rápidamente y unos mecanismos representativos democráticos que apenas han sido renovados desde su implantación (BURGUÉ, 2003:29).

En el ámbito local, el artículo 70.bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, establece que «...las entidades locales... deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos... Las Diputaciones... colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado». Hasta la reforma de 2003, la Ley 7/1985 apenas contenía referencias estándar a la participación. Esta Ley de 2003 establece la obligatoriedad de los municipios para dotarse de órganos descentralizados (los Consejos de distrito) encabezados por un concejal-presidente y las organizaciones ciudadanas, presentes en muchos municipios; la obligatoriedad de reglamentar la participación ciudadana mediante reglamentos internos que la mayoría de los municipios españoles ya disponen, aunque ahora estarán amparados bajo una Ley Orgánica; el empleo de nuevas tecnologías destinadas a agilizar la gestión de la Administración e incrementar la información disponible; y la posibilidad de realizar referéndum por iniciativa popular.

Este precepto, en lo atinente al impulso del uso de las TIC, debe ser puesto en conexión con el nuevo párrafo ñ) del artículo 25.2 de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, según el cual corresponde a los Ayuntamientos la promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Tanto la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, permiten afirmar que las Entidades Locales tienen suficiente base jurídica para implantarlo, siendo uno de sus pilares esenciales el citado principio de transparencia. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su Disposición Final novena establece que «los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley».

Así pues, el artículo 70 bis, apartado 3, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que es la normativa básica que regula el funcionamiento y organización de las corporaciones locales en nuestro ordenamiento jurídico político, establece de forma clara e indubitada un interés especial del legislador ordinario de utilizar la tecnología como herramienta para la promoción de la participación ciudadana local. Dentro del significativo Capítulo de «Información y participación ciudadanas», regula lo siguiente (el subrayado es nuestro):

«Artículo 70 bis

1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

- a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento.
- b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento.
- c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de esta ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71.

3. Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado.

4. Cuando se trate de procedimientos y trámites relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, los prestadores podrán realizarlos, por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio.

Asimismo, las Entidades locales garantizarán, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de

las autoridades competentes en relación con sus solicitudes. Las Entidades Locales impulsarán la coordinación para la normalización de los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio.»

Fue la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de Modernización del Gobierno local la que profundizó en su regulación al introducir el artículo 70.bis en la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. A través de dicho artículo, la Ley establece los requisitos y cauces procedimentales para hacer efectivo un derecho que ya estaba reconocido en el artículo 18 de la Ley y que formaba parte del estatuto de los vecinos, pero respecto al cual la citada Ley no añadía mayores precisiones.

Por su parte, el número 4 del artículo 70.bis fue introducido por el número uno del artículo 1 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Han sido muchas las expectativas depositadas por los académicos y por los políticos en los beneficios que las TIC pueden traer a la gestión de las Administraciones públicas. Sin embargo, la modernización de la Administración y el fomento participativo como fenómenos que fortalezcan la Democracia requieren de una mayor madurez en el entorno organizativo y social (ANTTIROIKO *et al.*, 2004).

No es, desde luego, la única referencia normativa que encontramos sobre la materia, pues incluso hay una Ley específica que regula el uso por las Administraciones públicas de los medios telemáticos. Pero sí es una buena piedra de toque que nos permite analizar cómo ha calado en nuestro país eso que ya a comienzos de los años ochenta, viniendo desde los Estados Unidos, se venía anticipando como el gran cambio en los procesos de participación política ciudadana y que recibió distintos nombres, como Teledemocracia, Democracia Electrónica, Democracia tecnológica, etc. Hoy se utiliza más la expresión Ciberdemocracia (REY MORATÓ, 2007), ya que Teledemocracia es término que, aparte de contener un oxímoron pues la televisión no es democrática, ha quedado en parte obsoleto al hacer mención más propiamente a la influencia que ejerce la televisión sobre la campaña electoral, y al cambio sufrido por un sistema político, siendo una nueva forma de comunicar y vivir la política que no puede distanciarse de este medio de comunicación (BERROCAL GONZALO, 1996).

Adelanto que creo que lamentablemente los resultados han sido demasiado magros, y las grandes esperanzas que había depositadas en la tecnología como medio para

fomentar la participación política ciudadana no han resultado todo lo eficientes que se esperaba, ni siquiera en el ámbito en que es más fácil ver resultados rápidamente, como es el local. Sí ha habido interesante desarrollo de los usos telemáticos en la gestión administrativa, haciéndose menos oneroso para los ciudadanos el trato regular con la Administración, pero la participación política hemos visto que depende de otros factores que no son la tecnología, o, dicho de otra manera, que la tecnología no es un desencadenante de la participación política, o al menos no es el principal. Quiebran por su base, por tanto, aquellas teorías que en los años ochenta y noventa del pasado siglo avanzaban un futuro prometedor en este punto.

3. EL DEBATE SOBRE LA DEMOCRACIA DIRECTA COMO «MÁS DEMOCRACIA»

Por circunstancias vitales personales, empezamos esta investigación precisamente en los años noventa del siglo pasado, y durante este tiempo hemos visto cómo han ido sucediéndose los acontecimientos. Entonces había un debate doctrinal amplio sobre las nuevas tecnologías como forma de volver a una Democracia directa (DAHL, 1992), esto es, como una vía por la cual aumentar por un lado la comprensión que la ciudadanía tiene de los hechos políticos, y por otro lado como una forma de acercamiento de la ciudadanía a los representantes políticos, y viceversa. Lo que propone DAHL son mecanismos o instituciones (como un público atento y bien informado, un «minipopulus» que reduzca la distancia entre las elites políticas y la ciudadanía y mejorar así el proceso democrático) que, ayudados por un uso adecuado de las nuevas tecnologías, contribuyan a solucionar algunos de los problemas de las democracias contemporáneas (MARTÍN GRANADOS, 2005). En fin, una Democracia en la que la ciudadanía no se encontrase tan alejada de los representantes políticos y la Administración como lo estuvo hasta entonces. DAHL considera que la solución para hacer frente a la baja participación y el desencanto ciudadano sería reforzar el eslabón más débil, que es precisamente la masa ciudadana y ello pasaría por que la información política fuese accesible sin dificultades y de forma universal a todos los ciudadanos, por crear igualdad de oportunidades de acceso, por influir en la elección de los temas sobre los cuales se dispone de la información mencionada y, finalmente, por participar de forma significativa en los debates políticos. Consciente de estas limitaciones, DAHL matiza que la eficacia del proceso democrático no requiere que todos los ciudadanos

estén bien informados sobre cada asunto y obren en consecuencia, sino que es suficiente con la existencia de una masa crítica de ciudadanos bien informados, lo bastante numerosa y activa como para estabilizar y afianzar el proceso (CAMPOS DOMÍNGUEZ, 2011).

En los años ochenta, el futurista y divulgador Alvin TOFFLER (1980) escribió, con mucho predicamento, sobre la necesidad de eliminar los grupos de interés mediante lo que él denominaba Democracia electrónica, y su sustitución por grupos de interés electrónicos. De esa manera, se produciría un cambio radical en nuestro sistema político. No solamente las TIC permitirían nuevas formas de asociacionismo político y nuevos mensajes políticos, sino que supondrían una fuerza para el cambio político que afectaría a los grupos sociales. En eso iba bien encaminado, pues hoy en día es claro que las redes sociales son un centro de debate que ha sustituido en buena manera a los tradicionales centros de debate político. Las TIC fomentan el entramado cívico y asociativo, haciendo surgir nuevas comunidades reales o virtuales, desarrollando nuevas identidades, nuevos espacios o esferas públicas, e incrementando la reflexividad política y las nuevas autonomías sociales (MARTÍN GRANADOS, 2005). El uso de las redes sociales en la esfera política tiene su origen en el triunfo de Barack Obama. Un sofisticado paquete de herramientas *on-line* sustentado en las tecnologías de la red social, en el mensaje y en hacer partícipes del éxito a sus seguidores, contribuyó a llevarlo a la Casa Blanca y cambió la forma de hacer política en Estados Unidos. Su buque insignia fue www.barackobama.com. En esta web se centraron todos sus esfuerzos de comunicación, de forma que el posible votante tenía acceso con un solo clic a todo lo que Obama opinaba, proponía o *twitteaba* en su inseparable *Blackberry*. A partir de 2008, alentados por este precedente, cada vez fueron más los políticos que se animaron a buscar un hueco en las redes sociales, en lo que algunos autores han definido como una hibridación del marketing político y el marketing social (TÚÑEZ y SIXTO, 2011). Sin embargo, hacemos notar que no es objeto propiamente de nuestra investigación, en cambio, este fenómeno de las redes sociales y la nueva Internet conocida como «web 2.0», que ha superado a la estática primera Internet del HTML y ha favorecido mayor interactividad a través de los blogs y otras herramientas de interacción (blogs, Facebook, twitter, Tuenti, etc.).

Pues bien, el entonces eterno candidato a la Presidencia de los Estados Unidos, Ross PEROT, retomó el testigo de TOFFLER y clamaba por su Ciudad Electrónica, un gran grupo político que debate utilizando los medios electrónicos. Tengamos en cuenta que

era la época pre-Internet. También se hablaba de cómo podrían surgir nuevos líderes gracias al uso de los medios telemáticos (KANTER, 1983). Otro de los puntos centrales en las convicciones de los teledemócratas, radica en considerar que el clásico gobierno representativo no responde de un modo apropiado a la creciente pluralidad de inputs políticos en el marco de una Sociedad de la Información que se consolida progresivamente. Las instituciones representativas no son propias a los problemas del siglo XXI y proponen una forma de democracia semi-directa, en la que las nuevas tecnologías de la información son cruciales: la ciudadanía podría, por primera vez en la historia, empezar a materializar muchas de sus propias decisiones políticas (TOFFLER, 1980). El principal objetivo pasa por devolver el poder supuestamente perdido al pueblo titular del mismo. El uso de las TIC son instrumentos para empoderar a la población para configurar procedimientos, establecer prioridades, realizar políticas de importancia y participar en su implementación.

El debate era amplio. Pero tenía un motivo: la participación ciudadana cada vez era menor, y un sistema político basado precisamente en la transparencia y amplitud de esa participación ciudadana, como es la Democracia, no puede permitirse tal lujo¹. El descenso de la participación ciudadana era y es un mal que hay que corregir, y los sistemas democráticos están experimentando graves dificultades para interactuar con la ciudadanía (LIPSET, 1992, MORÁN, 1992; FISHKIN, 1995; SUBIRATS, 2002, y GANUZA FERNÁNDEZ, 2005, etc.). El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) evaluó en un informe de 2008 la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas señalando que la democracia representativa muestra signos de agotamiento, desgaste y sería erosión de modo «que podríamos estar asistiendo a la transición de la tradicional democracia contractual, esto es, a la “representación permanente” en el que el “contrato” inicial fruto de las elecciones se debilita y donde los ciudadanos destinatarios de las decisiones pasan a desempeñar un papel de examen y control» (INAP, 2008).

La tecnología puede coadyuvar a superar este problema, pero, en contra de lo que pensaban los grandes promotores de las ideas teledemocráticas de los años ochenta y

¹ El problema que se vislumbra no es solo local y nacional. Las instituciones europeas y los líderes nacionales vienen admitiendo desde hace una década que la construcción europea está demasiado alejada de los ciudadanos. Los reconocimientos más significativos son el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión Europea 2001) y la Declaración de Laeken mediante la que el Consejo Europeo convoca la Convención Europea (Consejo Europeo 2001). También el Parlamento Europeo ha tenido varias iniciativas en tal sentido.

noventa, no es la salvación. Otros factores, como la credibilidad y el interés en la Democracia de los ciudadanos que se sienten convocados a integrarse en un proceso participativo es lo que realmente puede salvar la Democracia (HARO, 1992). Así lo ha dicho en parecidos términos recientemente PÉREZ LUÑO (2014), un entusiasta teledemocrático, para el cual la falta de legitimidad de la Democracia, derivada del poco apego que tiene la ciudadanía hacia unas leyes que ni comprende ni ha participado en su creación, se podría paliar mediante la Democracia directa, pues «parece lógico que quién de forma directa y expresa ha manifestado su voluntad de apoyo a un texto legal, se considere comprometido a acatarlo.»

Así pues, queríamos conocer entonces si la tecnología podría contribuir de forma decisiva a provocar en los ciudadanos un deseo mayor de participar políticamente, de tomar decisiones en sus respectivos ámbitos, de votar, de preguntar a los representantes políticos, de censurarlos...

El legislador ordinario español hemos visto que al menos tiene cierto interés, que nace del artículo 9.2 de la Constitución, que contiene un mandato a los poderes públicos para promover las condiciones que faciliten la participación ciudadana, por lo que no puede resultar extraño que siendo la local la Administración más próxima a los administrados las bases normativas que regulan su organización y funcionamiento incluyan un mandato dirigido a promover la participación. Por otra parte, el legislador ordinario marca la tendencia, en buena lid con lo que es la base que regula: la base estatal se limita a marcar una tendencia, pero la norma estatal deja en absoluta libertad a los ayuntamientos para fijar el ritmo de implantación de los procedimientos y de los instrumentos técnicos, sin que, por ello, se viole su autonomía ni su suficiencia financiera.

El citado precepto se limita a fijar deberes finalistas —establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, por un lado, e impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, por otro—, que son plenamente acordes con los principios y valores constitucionales (entre otros, artículos 1.1, 9.2 y 23.1 de la Constitución Española), sino que además dejan a los entes locales una amplísima libertad para escoger la forma, los medios y el ritmo más adecuados, a su propio juicio y de acuerdo con sus propias características, para cumplir en cada

momento con esos deberes. Escoger la forma, los medios y el ritmo más adecuados, no supone, empero, que las corporaciones locales tengan libertad para elegir no aplicar este precepto. Así lo ha dicho el Tribunal Constitucional en la Sentencia 143/2013, de 11 de julio de 2013 (BOE número 183, de 1 de agosto de 2013), ante un recurso de inconstitucionalidad núm. 1598-2004, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la disposición final primera y el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto da nueva redacción a varios artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

«La pretensión del recurrente sólo podría ser estimada si se interpretara que la garantía institucional de la autonomía local comprende una pretendida libertad de los entes locales a no establecer procedimientos y órganos específicos de participación, o a quedar libres de la utilización de las tecnologías de la información para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos. Es evidente que semejantes libertades no están amparadas por la garantía institucional de la autonomía local.

Por otra parte, el esfuerzo alegatorio desplegado por el recurrente para concretar en qué medida el art. 70 bis.3 afectaría a la suficiencia financiera de los entes locales ha sido claramente escaso. Por ello, nuestro examen tampoco ha de ser exhaustivo. Bastará indicar que el precepto no crea prestaciones concretas y taxativas que los entes locales deben satisfacer necesariamente y que los vecinos pueden exigirles directamente. Pero, además, el precepto es consciente de las dificultades prácticas que el cumplimiento del deber de impulsar las tecnologías de la información puede suponer a ciertos entes locales, especialmente a los municipios de escasa población y recursos, para lo que se dispone que, al igual que ocurre con otras competencias municipales, las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares colaborarán con los municipios que no puedan cumplir dicho deber por sí solos en grado suficiente.»

Así pues, tomando como objeto de análisis cómo el legislador ordinario ha regulado los usos de la tecnología como medio para el fomento de la participación ciudadana a través de la previsión normativa del artículo 70.bis.3 del artículo 70 bis, apartado 3, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, nos proponemos hacer un análisis de si aquellas previsiones y esperanzas que había en la

tecnología en los años ochenta y noventa, como medio para aumentar la participación ciudadana y de esa manera rescatar a la Democracia, han resultado ciertas o no. Es decir, de si estamos, o podemos estar, cerca de una auténtica Democracia directa, en la que los ciudadanos participen activamente en el proceso de toma de decisiones y no se limiten, entre elecciones de los cargos electos, a ser meros receptores pasivos de la información que la entidad local les remite.

4. MÁS TECNOLOGÍA NO ES IGUAL A MÁS PARTICIPACIÓN. EL DETERMINISMO TECNOLÓGICO

Durante los años ochenta y noventa hubo un auténtico culto a la tecnología, fundamentalmente en los países occidentales. Pronto se unirían a ese culto el resto del mundo. Entonces se pensaba en la omnipotencia de la tecnología. La tecnología lo podía todo, o lo resolvía todo, incluso los problemas de dominación. La tecnología creaba interdependencia entre todos, eliminando distancias, no sólo geográficas sino también culturales e ideológicas para conseguir crear una «aldea global» (EUDES, 1984). En ese contexto, era fácil deducir que la tecnología también conseguiría impulsar la participación democrática.

Adelantamos que no lo consiguió, o al menos no lo consiguió como se previó entonces: la participación ciudadana no depende de la mayor facilidad tecnológica para ejercerla, depende, sobre todo, de otros factores que se dan presente la tecnología y no presente. La modernización administrativa y la introducción de la tecnología para favorecerla no son procesos que provoquen una mayor participación ciudadana, ni provoquen una mayor preocupación en el legislador por cambiar los tradicionales cauces institucionales de participación vecinal. Si bien la tecnología tiene un potencial para reestructurar la Democracia, creando una relación más estrecha entre representantes y representados, es necesaria una mayor madurez general del entorno organizativo administrativo, político y social para poder ver resultados palpables (ANTTIROIKO, 2004). Si no existe esa madurez, esa necesidad, esa preocupación tanto en la ciudadanía como en los poderes públicos, las TIC por sí mismas no pueden hacer nada. No hacen nada. Facilitan, coadyuvan, en el tradicional proceso de toma de decisiones políticas, pero no pasan de ahí: meras herramientas que la Democracia tradicional (no directa) utiliza para conocer el grado de eficacia y eficiencia de su

actuar, o lo que es lo mismo: el grado de satisfacción que tienen los ciudadanos de los servicios públicos prestados por las Administraciones públicas.

II. PLANTEAMIENTO

1. OBJETO DE ESTUDIO

La pregunta metodológica que nos hacemos sobre el impulso por el legislador español de la utilización interactiva de las TIC para facilitar la participación en los procesos de toma de decisiones en las entidades locales, llegando a una suerte de Democracia directa vecinal, en la que las decisiones son tomadas directamente por los ciudadanos sustituyendo a los representantes, podríamos formularla de la siguiente manera:

¿Son capaces las tecnologías de las TIC, al margen de otros factores y elementos que intervienen en el proceso de toma de decisiones, favorecer una mayor participación en el proceso de toma de decisiones, una mayor participación ciudadana en el ámbito local en España?

Nos interesa saber si las modernas TIC (las que son el elemento desencadenante de la revolución de la información) son capaces de favorecer el crecimiento de la Democracia en ámbitos locales, lo cual parece lograrse mediante el otorgamiento a la ciudadanía y a los representantes políticos de los últimos avances de la tecnología telemática. Dicho en otros términos, podríamos decir que queremos conocer si las TIC han contribuido de forma decisiva a la extensión y vigencia de la Democracia, de modo que se avance hacia una mayor presencia de los representados en los procesos de toma de decisiones. Y si es así, cuáles son los efectos reales de las TIC en el debate político. Estaríamos con ello dentro de las teorías de muchos autores, fundamentalmente norteamericanos, que han encontrado en las nuevas tecnologías una forma de volver a la Democracia directa, una Democracia más fuerte (BARBER, 1984 y 2006). Una Democracia en la que se cumpliera la máxima de DAHL (1992), esto es, el aumento de las posibilidades de comprensión política de la ciudadanía, principalmente mediante el acercamiento de la ciudadanía a los representantes políticos y viceversa. En fin, una Democracia en la que la ciudadanía no se encuentre tan alejada de los representantes políticos y de la

Administración como hasta ahora. Nos decidimos, pues, a estudiar una peculiar forma de entender la participación política en las Democracias modernas: la participación política en las redes electrónicas o telemáticas (informáticas y de telecomunicaciones). Cuando se crean nuevos grupos políticos dentro de las redes o cuando los grupos políticos que, para diferenciarlos, hemos denominado tradicionales, utilizan esas redes hablamos de ellos, en general, como grupos políticos electrónicos. También nos interesa saber cómo evolucionan los grupos políticos que utilizan las TIC para participar en el proceso de toma de decisiones políticas y cómo se ve configurada su estructura y funcionamiento en los procesos de cambio político y social que estamos viviendo (en nuestro caso provocado por el posible rol social y político que están adquiriendo las telecomunicaciones y la informática).

Queremos saber si las modernas tecnologías de la información (las que son el elemento desencadenante de la revolución de la información) son capaces de favorecer el crecimiento de la Democracia, lo cual parece lograrse mediante el otorgamiento a la ciudadanía y a los representantes políticos —en nuestro caso en el ámbito local— de los últimos avances de la tecnología telemática. Dicho en otros términos, podríamos decir que queremos conocer si la tecnología de la telecomunicación ha contribuido de forma decisiva a la extensión y vigencia de la Democracia tanto en países que carecen de Democracia como en los países que tradicionalmente han disfrutado de ella. Y si es así, cuáles son los efectos reales de las nuevas tecnologías de la información, especialmente las telemáticas, en el debate político. Estaríamos con ello dentro de las teorías de muchos autores, fundamentalmente norteamericanos, que han encontrado en las nuevas tecnologías una forma de volver a la Democracia directa, una Democracia más fuerte (BARBER, 1984 y 2006). Una Democracia en la que se cumpliera la máxima de DAHL (1992), esto es, el aumento de las posibilidades de comprensión política de la ciudadanía, principalmente mediante el acercamiento de la ciudadanía a los representantes políticos y viceversa. En fin, una Democracia en la que la ciudadanía no se encuentre tan alejada de los representantes políticos y de la Administración como hasta ahora.

Las TIC facilitan el contacto de los individuos con las Administraciones públicas. Por ello las TIC son una buena oportunidad para mejorar la gobernabilidad implementando nuevos canales de comunicación entre gobiernos y ciudadanos, para reforzar redes comunitarias, para evitar nuevas exclusiones sociales. Las ciudades poco a poco, especialmente las grandes ciudades, se están convirtiendo en nodos de

comunicación por medios telemáticos, lo cual permite cambios de los gobiernos municipales en redes informáticas que facilitan la administración, la comunicación y experiencias nuevas en participación ciudadana.

Partiendo de lo que ha dicho el legislador ordinario en el referido artículo 70.bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, hemos analizado varios estudios de campo que se han realizado sobre el particular. Son experiencias reales sobre la participación electrónica en España, que nos permiten llegar a algunas conclusiones y, sobre todo, tomar datos empíricos que, de otra manera, nos resultaría en exceso complicado por superar nuestras fuerzas.

El primero, o al menos el primero de los relevantes, fue *Consensus*, que es una herramienta de participación ciudadana local basada en la utilización de las TIC orientada al ámbito municipal catalán. El proyecto *Consensus* (los varios proyectos, en realidad) es gestionado por el consorcio de entidades locales catalanas LOCALRET (www.localret.cat) al cual se han adherido entidades locales catalanas (Anexo I). Según su información institucional, *Consensus* tiene por objetivo estimular la realización de experiencias de participación ciudadana utilizando las nuevas tecnologías TIC. Dichas herramientas permite complementar y enriquecer los procesos y órganos presenciales de participación facilitando la información y la comunicación permanentes, agilizando su organización y abriendo la participación de ciudadanos a título individual o en colectivos poco atraídos por la participación presencial. El interés de este proyecto radicaba en que fue creado por varias instituciones políticas y administrativas, siendo luego puesto a disposición de instituciones y ayuntamientos, con el doble objetivo de mejorar la gestión de las instituciones políticas y de incentivar en los ciudadanos un mayor interés por participar políticamente.

Pero especialmente nos hemos apoyado en el trabajo realizado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en esta materia, que es amplio y variado, y del cual se obtienen interesantes conclusiones empíricas. Para ello, la FEMP ha creado a finales de 2014 la denominada Red de Entidades Locales para la Transparencia y la Participación Ciudadana (en línea, http://www.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjBJbrBw0bPsMCI91AF5Q35sy0SLzL OH4R4Q), que es un grupo de trabajo dentro de la Federación para «la innovación y mejora permanente de la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos bajo los

principios del Gobierno Abierto y mediante el intercambio de experiencias, el aprendizaje permanente, trabajando en red y desarrollando proyectos». En esta Red participan muchas entidades locales que se han adherido (Anexo II). Los esfuerzos de la FEMP en esta materia son encomiables y vienen a tomar el testigo de los proyectos que inicialmente se realizaron individualmente por algunas entidades locales, en ocasiones con el soporte y auspicio de gobiernos de las Comunidades Autónomas. Al amparo de dicha iniciativa, se han realizado estudios que nos sirven para comprobar cuál es el estado del arte en la materia. Nótese, al respecto, dos cuestiones: (1) la FEMP no es una Administración pública sino una asociación de entidades locales, de Administraciones públicas, pero que, en cuanto tal, no dicta normas jurídicamente vinculantes ni ostenta potestad administrativa ninguna; y (2) la iniciativa de la FEMP, siendo muy loable, es muy reciente (finales de 2014). Todo ello nos lleva a pensar que el verdadero interés de las Administraciones públicas en fomentar este tipo de iniciativas es escaso y tardío. En cualquier caso, obviamente, la iniciativa de la FEMP, aun cuando es muy posterior a las iniciativas catalanas en torno a *Consensus* y a otras experiencias más concretas como las del Ayuntamiento de Jun, es siempre bienvenida.

También hemos hecho amplio uso de los documentos e investigaciones realizadas por la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL, www.eudel.eus), que, al igual que la FEMP y LOCALRET, ha estudiado los usos de las TIC en ámbitos políticos locales. Más que proyectos concretos, EUDEL ha realizado interesantes investigaciones de campo, con propuestas, conclusiones y recomendaciones que expresa a través de guías y comunicaciones a sus asociados, creando también su propia red al efecto: la Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia (Anexo III).

En la parte teórica, hay una extensa literatura, de todo tipo y en general de poco interés salvo excepciones, sobre cómo las innovaciones tecnológicas inciden en el comportamiento de las organizaciones políticas, que nos recuerdan que las Administraciones públicas son líderes de las TIC que promueven activa y vigorosamente su visión personal, favoreciendo la introducción de los sistemas de información debido a su habilidad y conocimiento en alcanzar el cambio en la organización. También hay tesis doctorales de mucho interés, como de la Eva Campos Domínguez (*El desarrollo de la ciberdemocracia en el congreso de los diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de Internet (2004-2008)*), en línea, <http://eprints.ucm.es/12401/1/T31297.pdf>). Pero la literatura de calidad existente específicamente sobre la promoción de la Democracia por las TIC en

el ámbito local no es amplia. Aunque se han publicado algunos estudios, no son muchos los que ofrecen una aproximación comprensiva, multidisciplinar y metodológicamente interesante que analice el impacto de las TIC sobre la esfera política local. Eso sí, abundan comparativas genéricas de webs gubernamentales, recopilaciones de casos, encuestas sobre los usos de Internet en los proyectos analizados (PRIETO MARTÍN, 2004 y 2006) de los cuales se pueden obtener conclusiones útiles. Se echa asimismo en falta literatura de primera mano por investigadores políticos. La existencia de muchas investigaciones sobre casos, encuestas, análisis de webs, etc. nos permitía tener un soporte empírico en nuestra investigación, sin necesidad de realizar por nuestra cuenta ese análisis empírico. Bastaba con recopilar los datos que los proyectos habían ido recopilando y analizarlos a la luz de nuestra pretensión investigadora.

2. TÉCNICA DE RECOGIDA DE DATOS

Los estudios realizados sobre esta materia han sido gracias a proyectos teledemocráticos específicos, que conforman estudios de campo a partir de los cuales se formulan las hipótesis.

En Estados Unidos hay una gran trayectoria en estos experimentos, desde los años sesenta, setenta y ochenta en adelante (ARTERTON, 1987; ROGERS, 1986; CLANCEY, 1985; WEINBERGER, 1988; HOUWELLING, 1993; RISPA MÁRQUEZ, 1984; RHEINGOLD, 1993; STONE, 1991; SUNSTEIN, 1993; GOTTLIEB, 1994; VALASKAKIS y ARNOPOULOS, 1982; DURBIN, 1984; HEIM, 1993; etc.).

En España hay experiencias tanto en el ámbito estatal como autonómico y local, pero son mucho más recientes². MORENO JIMÉNEZ y VELÁZQUEZ ARGUEDAS (2011) recopilaron los experimentos teledemocráticos pioneros en nuestro país, tanto en el ámbito estatal, autonómico como local, y que seguidamente reproducimos.

² Los proyectos de este tipo en el ámbito local se han realizado en muchos países europeos. P. ej., para las experiencias en Francia cfr. LE CORNEC UBERTINI (2012), para las experiencias en los países nórdicos cfr. WATSON, R.T.; AKSELSEN, S.; EVJEMO, B.; y AARSAEHTER, N., 1999, y Finlandia cfr. KANGAS y STORE (2003); etc.

En el ámbito estatal destacan (1) la experiencia de democracia participativa digital denominada www.candidato2004.net, promovida por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y Europa Press Net, que pretendían incentivar la participación ciudadana en las elecciones europeas a través de Internet; (2) Referéndum de la Constitución Europea, que fue una prueba piloto por Internet, sin validez legal, abierta a dos millones de votantes; y (3) Elecciones Europeas, que promovió el voto electrónico en las elecciones europeas de junio de 2009 en las ciudades de Salamanca, Lérida y Pontevedra. Se trató de una experiencia piloto realizada en las elecciones al Parlamento Europeo. Las papeletas utilizadas llevaban un código de barras que facilitaba el recuento electoral. Se permitía votar con el DNI electrónico.

En el ámbito autonómico, destacan las siguientes: (1) En Cataluña, las numerosas experiencias de participación presenciales sobre todo locales), han ido creando un buen contexto para la participación a través de medios electrónicos: (a) la primera experiencia de voto electrónico en España (1995) se produjo en las elecciones al Parlamento de Cataluña el 19 de noviembre de 1995. Se utilizó el método de tarjeta con banda magnética mediante una pantalla táctil; (b) Prueba piloto votación electrónica en las autonómicas 2003 en la que se experimentaron dos sistemas diferentes de voto; (2) en el País Vasco ha habido numerosas apuestas; (a) una de las más importantes es incorporar en 1998 en su ley electoral de 1990, un capítulo referido al voto electrónico, hecho que por primera y única vez se produce en el ordenamiento jurídico español; (b) www.euskadi2005.net, a través de la cual los ciudadanos vascos pudieron formular preguntas a los candidatos que se presentaban a las elecciones vascas de 2005; (c) Zabalik, sistema gratuito para recibir información a través de Internet sobre los asuntos que se debaten en el Parlamento Vasco.

En el ámbito municipal, podemos referirnos a (1) Andalucía, (a) experiencias en el ayuntamiento de Jun, donde se realizan plenos interactivos; (b) www.candidato2003.net11; (c) Participa en Andalucía (2007), que era una plataforma de participación ciudadana impulsada, a través del Consorcio Fernando de Los Ríos, por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía. Aprovechando las TIC, esta plataforma pretende, fundamentalmente en el ámbito local, crear una vía de comunicación directa entre ciudadanos y sus representantes; (d) Elección electrónica de la bandera del municipio en Cúllar (Granada, 2008), donde los vecinos de Cúllar pudieron elegir, a través de una votación popular por Internet, la bandera del municipio entre cuatro alternativas; (2) Aragón, (a) presupuestos

participativos vía Internet (Zaragoza, 2005), por el Grupo Decisión Multicriterio Zaragoza (<http://gdmz.unizar.es>), trataba de asignar conjuntamente (entre los políticos y los ciudadanos) la partida de gastos menores de los presupuestos del barrio; (b) experiencia en el municipio de Cadrete, sobre toma de decisiones y que permitía votar con DNI-electrónico; (3) Cataluña, (a) Referéndum vía web en San Bartomeu del Grau (Barcelona, 2001), una votación por Internet para que sus vecinos votaran el cambio de nombre de una calle; (b) *Consensus* (2002), plataforma tecnológica diseñada para facilitar e impulsar la información y la participación ciudadana a través de Internet en el mundo local. Es el espacio de participación en Internet de los gobiernos locales de Cataluña; (c) Presupuestos participativos Callús (Barcelona, 2008), en que los ciudadanos pueden decidir por Internet donde se destinan 24.000 € que el Ayuntamiento pone a disposición de la idea más votada a lo largo del proceso; (d) Consulta sobre la reforma de la Diagonal de Barcelona (2010), en la que se ofrecían tres alternativas a los ciudadanos; (4) Madrid, (a) Consulta electrónica referida a las áreas de actuación prioritaria en las políticas municipales, a la mejora de los equipamientos públicos y a las actividades a impulsar para la dinamización del distrito centro. Esta experiencia fue realizada en Junio de 2004 y tuvo carácter piloto; (b) Consulta electrónica para recabar la opinión de los ciudadanos, residentes en el entorno del parque Huerta de la Salud, sobre si cerrar o mantener abierto el parque en horario nocturno; (c) la Agenda 21 Local, promovida por el Ayuntamiento de Madrid, es un proceso participativo que involucra a ciudadanos, empresarios, asociaciones y cargos electos. La participación media es del 0,45% sobre la población total de dichos distritos; (5) País Vasco, (a) www.Candidato2003.net y 2005hiritarrok.net, dentro del experimento para las elecciones de 2003 impulsado por la agencia de noticias Europa Press; (6) Galicia, el proyecto dirigido por la Diputación de A Coruña PARNET-TIC, Red de Participación y Servicios Digitales en Territorios Rurales, es la puesta en marcha de una serie de aplicaciones al servicio de la ciudadanía de los núcleos urbanos del medio rural para ensayar formas de e-gobierno y administración electrónica.

Nosotros nos hemos centrado en tres experiencias. Para estudiar los casos hemos estado en contacto con los diferentes responsables de los mismos, recibiendo información sobre los resultados obtenidos. Como hemos mencionado anteriormente, nos hemos centrado en trabajo empírico ya realizado. En caso del proyecto *Consensus* nos pusimos en contacto con sus responsables al objeto de obtener información específica del proyecto de modo que pudiera servir a nuestro interés en aportar un

soporte estadístico a nuestras hipótesis de trabajo. El proyecto *Consensus* ha sido comentado e investigado por otros autores, pero sigue manteniendo su vigencia y oportunidad. En el caso de EUDEL, hay abundante documentación disponible sobre resultados estadísticos y sus propuestas. Respecto a la Red de Entidades Locales creada en el seno de la FEMP para promover la transparencia y la participación ciudadana vecinal, cuenta con múltiple documentación que explica los resultados obtenidos en sus investigaciones que, de nuevo, nos sirven sobremanera para la explicación empírica que pretendemos. En general, las técnicas que se han utilizado han sido el análisis estadístico de las encuestas que han sido realizadas y la literatura existente, centrada en lo siguiente:

-Descripción del proceso de decisión desde el punto de vista de los responsables: Qué se quiere conseguir, por qué y cómo. Pero también dar una explicación normativa de por qué las Administraciones públicas ponen en marcha este tipo de proyectos, puesto que es obvio que, quizá salvo en el caso *Consensus*, las Administraciones públicas no son proclives a reaccionar hasta que hay una norma que expresa, indubitada e inequívocamente les obliga a seguir la senda marcada por la transparencia y el fomento de la participación ciudadana. Es sintomático, en tal sentido, que la FEMP reconozca sin problemas que la Red de Entidades Locales se crea precisamente para dar respuesta a los últimos cambios normativos sobre la materia. Por todo ello, se hace precisa una explicación desde la hermenéutica jurídica, en este caso constitucional e iuspublicista.

-Detalles sobre los mítines electrónicos, la distribución de los documentos y otros procedimientos que se han seguido.

-Quién se comunica con quién, cómo y por qué.

-En qué contexto se realiza el trabajo político.

-Qué tipo de material leen los representantes políticos y los ciudadanos que intervienen en este tipo de experimentos.

-Los resultados de experimentos anteriores.

-También se han utilizado todas las herramientas de Internet.

Otra técnica de recogida de datos ha sido la acción de investigación mediante la participación (WHYTE, 1990). Esta técnica permite el intercambio de información entre los investigadores y los participantes. Es un proceso cíclico de investigación que incluye la identificación y diagnóstico de un problema, planificación de las acciones, su realización, y evaluación de los resultados. El valor que se puede obtener de este tipo de investigación está en la aparición de soluciones que presentan todos los participantes para el problema planteado, y también avanzar en el conocimiento conjunto sobre el tipo particular de problema investigado. El trabajo consistía en analizar el trabajo político en dos fases. La primera nos daba un conocimiento sobre la funcionalidad de la tecnología empleada. La segunda nos servía como un punto de referencia para evaluar el uso de cualquier tecnología aplicada al trabajo político participativo. Actualmente, precisamente gracias a las TIC, esta parte del trabajo se hace con relativa facilidad, pues el uso de Internet y otras herramientas permite al investigador acceder sin muchas complicaciones a una gran cantidad de material y a la interacción con promotores y otros agentes de proyectos. Toda esta investigación incluyó:

-Revisar las entrevistas que se habían hecho a políticos, participantes y representantes.

-Revisar y analizar los cuestionarios a los participantes y dirigentes de los proyectos analizados.

-Estudiar los documentos políticos emitidos durante el proceso de decisión política.

-Comparar las decisiones adoptadas en los proyectos estudiados.

El análisis bibliográfico merece una breve explicación. Se ha realizado inicialmente sobre obras norteamericanas de los años ochenta y noventa, al ser Estados Unidos donde se han realizado los más importantes experimentos teledemocráticos, que realmente empezaron a principios de los años setenta de la mano de proyectos que han influido tanto en posteriores experimentos como MINERVA, CHOICES, TELEVOTO DE HAWAII, y otros similares ya estudiados por la literatura norteamericana, muchos de ellos dirigidos por profesores de Ciencia Política de Universidades de aquel país y

que crearon un halo de euforia que, con el tiempo, se ha enfriado un tanto. No obstante, hay proyectos europeos desde primeros de los años ochenta, especialmente en los países del norte de Europa; muchos de ellos son repeticiones de los parámetros ya utilizados en los experimentos norteamericanos. Partiendo de esa bibliografía inicial, centrada en esos años iniciáticos, pues un análisis de toda la bibliografía que se ha creado sobre este tema es sencillamente inabarcable para cualquier investigador, una bibliografía que pudimos acarrear en las primeras fases de esta investigación, gracias sobre todo a nuestras estancias presenciales en universidades norteamericanas (era un tiempo pre-Internet, aunque ya funcionaban catálogos y redes científicas como Westlaw que allí pudimos utilizar), se ha analizado posteriormente la bibliografía española sobre los casos teledemocráticos y proyectos que se han realizado en España. Bien entrado el siglo XXI ya podemos contar con resultados que comentar de proyectos teledemocráticos españoles, por lo que la carencia inicial que nos hacía volcarnos en los experimentos norteamericanos hoy no solo queda superada sino que tampoco tiene mucho sentido a la luz de la experiencia local seguir insistiendo sobre experiencias foráneas. Se ha tomado la decisión de no analizar otros casos europeos, para no abrir demasiado el objeto de investigación, aunque es importante reseñar que las instituciones comunitarias están especialmente interesadas en fomentar la participación, en este caso en la parte que más les atañe: en las elecciones al Parlamento europeo y, en general, en lo atinente a las instituciones comunitarias, pues son conscientes del creciente desapego de la ciudadanía europea hacia dichas instituciones, que se ven quizá como enormes aparatos burocráticos que atesoran cada vez más competencias, que ejercen, gracias a la lejanía física e institucional, con cada vez menos transparencia a los ojos de los ciudadanos destinatarios de sus políticas públicas.

3. QUÉ SE PRETENDE DEMOSTRAR CON LA INVESTIGACIÓN

Los autores pioneros que estudiaban la Teledemocracia en los años ochenta y noventa partían en sus teorías de una realidad evidente: el descenso de la participación ciudadana. El uso masivo de las TIC se presentaba, pues, como una solución a un problema identificado.

En efecto, el absentismo político de los representados es generalmente alto, especialmente en las Democracias más antiguas y consolidadas. Parece como si el ciudadano hubiese perdido la fe en el proceso electoral y en la genérica participación

política a través de los grupos políticos, auténtica columna vertebral hasta ahora de la Democracia. Y esto es grave y puede herir gravemente a la Democracia porque, como decían algunos importantes fundadores de las teorías de la Democracia participativa, como B. BARBER (1984) y H. T. WILSON (1984), convierte a la Democracia actual en una Democracia débil (opuesta a la Democracia fuerte) en la que los grupos políticos no son capaces de motivar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones políticas.

HARO (1992) propuso en su momento las elecciones primarias para solucionar el grave problema del absentismo participativo. El voto tendría que ser obligatorio, en un solo día, único, con combinación de circunscripciones uninominales con otra plurinomial en cada distrito. Con ello se evitaría, según este autor, la paralización del régimen constitucional y de desarrollo de los valores, ideas y comportamientos democráticos de nuestra Sociedad que se manifiestan a través de la falta de credibilidad y escepticismo, desconocimiento e ignorancia de los candidatos, ausencia de participación de los ciudadanos en la selección de los candidatos y falta de idoneidad de los candidatos. Sienten los ciudadanos que los grupos políticos hacen y deshacen a su antojo y sólo se muestran ante la ciudadanía esporádicamente en Época de elecciones. Eso hace que, mientras la Democracia mantiene un alto grado de consenso, los grupos políticos se ven no con buenos ojos y se conciben como ajenos y distantes. Se sienten incluso desconectados de las políticas públicas aun cuando ellos sean los principales destinatarios de las mismas. Los no votantes se preocupan solamente de sus propias vidas, sea porque son felices sin preocuparse de los asuntos públicos como porque son infelices. Son no- involucrados, cuyas vidas tienen poca conexión con la política, poco motivados, aunque no tienen opiniones muy diferentes sobre las cuestiones que el sistema incluye en su agenda particular. Y una forma bastante extendida de demostrar la crítica a las gestiones concretas de los gobiernos democráticos es no votar en las elecciones políticas (HARO, 1992) no haciendo caso de las consignas de los grupos políticos.

El problema de la baja participación ciudadana, no obstante, sigue existiendo en la actualidad. Los sistemas democráticos están experimentando graves dificultades para interactuar con los ciudadanos y mantener su aceptación. Algunos indicadores que muestran esta situación son: la pérdida de interés por la política, la caída de la participación electoral desde los años ochenta (en los países de la OCDE), la

desconfianza hacia las instituciones, autoridades y representantes, y el descenso de la afiliación partidista y sindical (BARREDA *et al.*, 2008).

Tal como avanzábamos en la Introducción, la peculiar peripecia de esta investigación nos ha llevado a pasar de la euforia de los años ochenta y noventa a cierta decepción en los años diez del siglo XXI. La Teledemocracia era una ensoñación, es cierto, y como todo sueño pasó (BARBER, 2006). También es cierto que gracias a Internet y a los grupos sociales que fluyen en la red, la participación política discurre por otros derroteros. Pero no hay una relación directa entre tecnología y participación, a más tecnología más participación, o al menos una relación directa como se esperaba. El ciudadano no quiere más tecnología, no la necesita, son otros factores diferentes lo que le motiva a participar o no. La tecnología no es la salvación a nuestros problemas, puede ayudar, pero son otros factores los que importan. Algunos de ellos muy difíciles de encontrar, así, por ejemplo, podría ser objeto de otro trabajo investigar en qué medida la corrupción política no está detrás del lento avance de la implantación de políticas públicas locales favorecedoras de la transparencia y la participación ciudadana. Aunque eso supera nuestro objetivo de investigación y haría inabarcable nuestro empeño. Obviamente, no se puede desconocer el factor facilitador que la tecnología tiene en todas las acciones de la vida personal, social y política en que interviene, pero estamos lejos de probar lo que siempre se pensó que iba a ser evidente, que a más tecnología más participación ciudadana.

Consecuencia o no de esa ausencia de interés del ciudadano, de esa apatía en participar en los procesos de toma de decisiones políticas en el ámbito local, lo cierto es que diversos estudios demuestran que tanto en el ámbito nacional (SALVADOR *et al.*, 2004) como europeo (TRENCHSEL *et al.*, 2003) y mundial (HOLZER y KIM, 2004) demuestran que las instituciones políticas han desarrollado muy poco todo cuanto tiene que ver con la democracia electrónica, con el área de participación ciudadana. Hay mucha información en las páginas web sobre trámites administrativos, consultas, promoción de foros de discusión, comunicaciones directas con los representantes, etc. Pero poco hay sobre fomento real de la participación política en el ámbito local.

III. METODOLOGÍA EMPLEADA

1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La metodología empleada gira en torno a las preguntas de investigación que nos hacemos sobre la materia estudiada. Estamos, al respecto, en un proceso de permanente cambio. No sabemos qué inmediatos cambios habrá en nuestra sociedad, en el uso de las TIC, en nuestra Democracia. Pero podemos intuirlos. Al menos, podemos preguntarnos si, a la luz de lo que podemos saber hoy, de las experiencias que hemos tenido hasta ahora, es cierto o no que las TIC son capaces de favorecer un mayor interés en los vecinos para participar más activamente, si se les deja, en el proceso de toma de decisiones políticas en el ámbito local. Si hay una relación causa-efecto, siendo la causa la accesibilidad y manejabilidad de las TIC y el efecto un mayor compromiso y participación del ciudadano en su gobierno local. Para nosotros la metodología a través de preguntas de investigación nos resultaba más abordable que cualquier otra. Tenemos preguntas que realizar, al igual por cierto que las tienen todos los proyectos que hemos analizado dirigidos por la FEMP, EUDEL y LOCALRET. Eso nos ayuda a la hora de llegar a posibles conclusiones. Son preguntas que giran en torno a la preocupación de si nuestras entidades locales están preparadas para un nuevo escenario más directo y menos representativo en la toma de decisiones.

Pues bien, la participación ciudadana se refiere, como sabemos, a cualquier acción voluntaria emprendida por los ciudadanos, directa o indirectamente dirigida a influenciar la toma de decisiones públicas y la gestión de los asuntos colectivos. Consecuentemente, la participación ciudadana local está dirigida a influenciar las decisiones que afectan a la realidad municipal. En nuestra investigación se analizarán las iniciativas participativas electrónicas y presenciales y las funcionalidades de las páginas web que han sido desplegadas por varios gobiernos municipales. Sabemos que los procesos e iniciativas participativas pueden ser muy variados: desde participar en planes de acción municipal o en el presupuesto municipal hasta actividades específicas

relacionadas con la promoción de las mujeres o de la gente joven, o el diseño y los equipamientos de una zona, etc. Además, las experiencias participativas pueden ser permanentes o limitadas en el tiempo. Pero de todas ellas se pueden sacar algunas conclusiones sobre si el uso de las TIC aumenta o no el interés de los ciudadanos en participar activamente en la toma de decisiones políticas en el ámbito local.

El análisis tratará de, a la luz de nuestra pregunta metodológica inicial que nos hemos formulado, identificar si ha habido transformaciones en el interés de los ciudadanos a la hora de participar en procesos políticos locales, tal como pretende el legislador ordinario, explicando dichas transformaciones. No pretendemos hacer un análisis comparativo entre los casos analizados, pues no contábamos con suficientes casos sobre los que comparar, sino de comprobar en los resultados de los casos analizados si nuestras hipótesis se iban cumpliendo o no.

Parte del enfoque metodológico necesariamente ha sido jurídico-político. En efecto, si queríamos ver qué había dicho el legislador, teníamos que realizar un análisis jurídico de tales decisiones. Ese análisis disciplinar no es contradictorio con el resto de enfoques metodológicos, lo complementa y le da perfecto sentido. Además, el hecho de que nuestra especialidad en origen sea la jurídica nos permitía estudiar el fenómeno con un grado mayor de seguridad y control.

Si nuestro interés es comprender los efectos de la innovación tecnológica sobre el interés de los ciudadanos en participar políticamente en el ámbito local, partimos de una serie de preguntas metodológicas que nos ayuden a enfocar bien el objeto de investigación. Son las que se mencionan en los siguientes apartados.

i. ¿Bajo qué condiciones, y con qué resultados, el impulso de la utilización interactiva de las TIC supone un aumento y mejora o, por el contrario, una disminución y empobrecimiento de la participación ciudadana vecinal en el proceso de toma de decisiones?

La respuesta a esta pregunta permite analizar qué tipo de cambios son provocados por las TIC en los ciudadanos cuando se emplean en los procesos de participación ciudadana local. El cambio en la Administración creemos que es claro (WELP, 2007). La Administración electrónica es una realidad. Basta ver cómo la Hacienda Pública permite realizar casi todas las gestiones telemáticamente. Pero falta por ver si hay un cambio en el ciudadano, en concreto en su interés en participar. Los datos nos dicen que

ya en 2010 en España la mayoría de los servicios públicos podrían prestarse a través de las TIC, o al menos con ayudas de ellas (tablas 1 y 2):

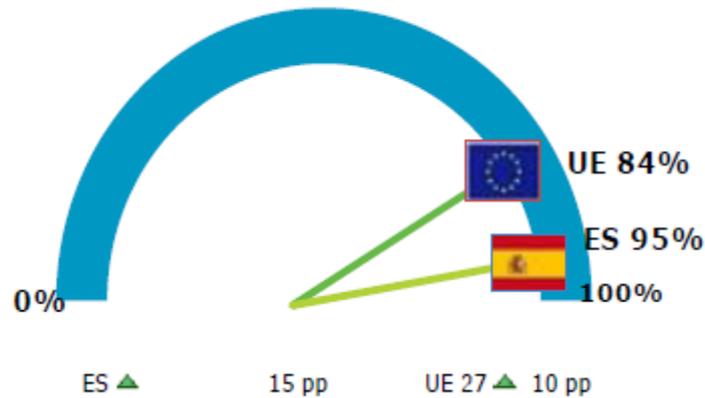


Tabla 1. Servicios públicos en Internet, datos de 2010. Fuente Comisión Europea.

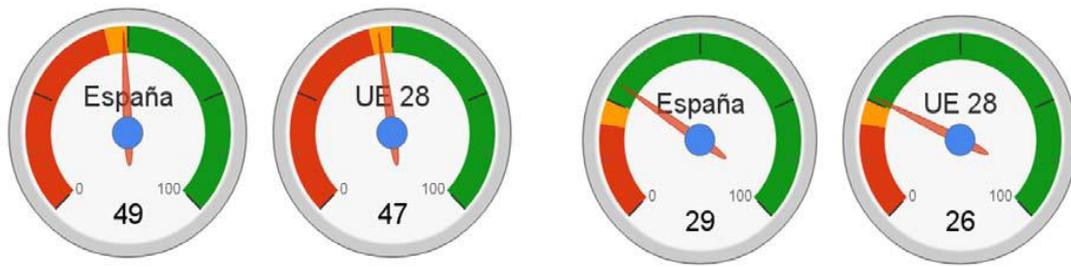


Tabla 2. Personas que utilizan los servicios TIC de la Administración y personas que envían formularios regularmente a través de las TIC, en porcentajes, datos de 2014. Fuente: Comisión Europea.

En todo caso, tal como sostiene COTINO (2009) se puede afirmar que las TIC son herramientas con un potencial extraordinario para mejorar el sistema político democrático, mejorando y generando conocimiento al ciudadano y a los grupos en que éste se integra, facilitando el ejercicio de libertades públicas, para crear redes y tejidos asociativos, para gestionar conocimiento con los actores del sistema público, para gestionar las distintas fases de procesos participativos (de la información a la toma de decisiones), la actuación de órganos colegiados deliberativos o decisorios, para mejorar el sistema electoral y facilitar votaciones, bien para elegir un órgano representativo, bien para una elección en mecanismos de democracia directa.

ii. ¿Reducen o amplían las TIC el universo de los participantes/concepto de ciudadano?

Los casos que examinaremos cuentan con muchos obstáculos que salvar y su camino no es precisamente sencillo: Los grandes medios de comunicación social por ejemplo podrían odiar la idea de dar al público más voz que la que con ellos tiene (KEANE, 1992), porque podría suponer una disminución de su propio poder (poder político o de influencia política) como árbitros de la opinión pública. Los partidos políticos pueden recelar de la idea de los grupos políticos electrónicos, de las redes sociales, de las comunidades virtuales o foros, porque supone la eliminación de muchos cargos públicos y muchos intermediarios políticos, que ya no tendrían razón de ser. Los partidos pueden perder su tradicional rol de intermediarios políticos. De hecho, se hallan inmersos en una grave crisis de representatividad e intermediación vertical, crisis que está siendo aprovechada para rellenar ese hueco por las redes sociales: las movilizaciones semiespontáneas en Internet y los movimientos *ad hoc* sustituyen a las organizaciones permanentes, estructuradas y formales, como los partidos políticos y los sindicatos (MARTÍN GRANADOS, 2005). Por su parte, PÉREZ LUÑO (2014, 22), en términos más duros, considera que los partidos políticos han subvertido el valor de la democracia creando una partitocracia contraria a la sociedad civil: «Constituye un lugar común en la literatura teledemocrática la imputación de un abusivo protagonismo de los partidos en el proceso político de las sociedades libres. Los partidos políticos han devenido, en régimen de cuasi monopolio, los actores de la vida política democrática. Los partidos funcionan como muchas veces, al margen de lo que son las inquietudes, necesidades y expectativas de los ciudadanos. Los partidos se han convertido en máquinas burocráticas, carentes de democracia interna y dirigidos a la fabricación de liderazgos y, por tanto, a estructurar el culto personalista y hegemónico de sus dirigentes. También se consideran como quiebras al principio de la representación democrática la experiencia, no del todo infrecuente, de que los partidos realicen “pactos contra natura”, o sea, que contraigan alianzas parlamentarias por razones coyunturales de oportunismo y en abierto menoscabo de su ideología; así como el incumplimiento sistemático de sus propios programas electorales, lo que constituye un evidente fraude para los electores que con su sufragio han querido apoyar opciones o medidas políticas concretas y determinadas. Todo ello desemboca en una lamentable “colonización” de la sociedad civil por los partidos políticos: la democracia desemboca en partitocracia.» Según este autor, la Teledemocracia hará posible que el pueblo ejercite el poder sin mediaciones,

interferencias o entes interpuestos que puedan deformar o desnaturalizar su voluntad; la titularidad del poder y su ejercicio real se integrarían gracias a la versión teledemocrática de la soberanía popular.

Ante esa situación, los partidos políticos y otros agentes intermediarios tienen que acomodarse a la nueva realidad, diseñando su actuación en función de las TIC, en un entorno en el que el individuo es el que toma sus propias decisiones sociales y políticas, y las organizaciones sociales y políticas tradicionales tendrán que buscar una representación localista, minimalista, reduciendo la independencia del representante o cargo electo (LORENZO, 2012 y LÓPEZ-TRIGO, 2013). Los candidatos descubren que mediante el uso de los medios electrónicos ganan en cercanía con los ciudadanos y pierden muchas de las servidumbres a las que estaban sometidos por el hecho de ser los candidatos de los partidos políticos. Los sindicatos no van a la zaga al perder, debido a las redes electrónicas, apoyo y control sobre los trabajadores gracias a la dispersión de los trabajadores en distintos puestos de trabajo, incluso en centros que han dejado de ser los tradicionales fábricas, oficinas o puestos de trabajo.

La comunicación a través de las redes permite la aparición del teletrabajo, que favorece a la gente trabajar fuera de los lugares de trabajo tradicionales. El teletrabajo tiene sus pros y sus contras. Entre los beneficios para el trabajador está la flexibilidad del horario, el aumento del ocio, la calidad del trabajo, la formación, la informática para uso particular y la optimización de los tiempos de viaje. Entre los perjuicios destaca el aislamiento, que favorece el rendimiento pero aumenta la falta de socialización del trabajador.

Todo ello conlleva un rechazo no disimulado hacia la nueva realidad electrónica, que se tacha de despersonalizadora (BUSTAMANTE, 1993). En efecto, todo nuevo sistema de información, como el realizado en las redes electrónicas, requiere algunos cambios en la forma de trabajo. Tales cambios generalmente se encuentran con rechazos en la organización y su éxito requiere ajustes en la estructura y funcionamiento de la misma, en la forma de ejercer la autoridad, las formas de responsabilidad y la existencia de centros de poder. Y los funcionarios y responsables políticos, por último, sienten, en principio con recelo, cómo sus decisiones pueden ser seguidas masivamente y al milímetro, pudiendo participar en dicho proceso de toma de decisiones los propios ciudadanos, algo impensable y bastante ineficiente hasta ahora. Sea como fuere la tecnología, las máquinas coadyuvan, como nunca antes lo habían hecho, en las

relaciones sociales y políticas aunque sea en detrimento de sus intermediarios políticos, sociales o sindicales tradicionales.

iii. ¿En qué medida el uso de las TIC en el proceso de toma de decisiones local puede favorecer la creación de actores nuevos, tanto líderes como grupos de interés?

La experiencia nos demuestra que aparecen nuevos actores, tanto líderes como grupos de presión, pero tampoco podemos demostrar que la aparición de esos líderes y grupos sea consecuencia directa del uso de las TIC y no consecuencia de otros factores que no tienen que ver directamente con la tecnología.

iv. ¿Qué cambios procedimentales y organizativos se producen como consecuencia del uso de las TIC en el proceso de toma de decisiones local?

Hay numerosos cambios organizativos y procedimentales, pero esos cambios no nos pueden llevar a la confusión de que suponen un aumento del interés participativo del ciudadano.

v. ¿La realización de proyectos de innovación tecnológica ha quedado como mera retórica?

Creemos que la respuesta es afirmativa en el objeto de nuestro estudio, no tanto en la organización administrativa.

vi. ¿Aparecen nuevos temas de interés en los vecinos que participan usando las TIC en el proceso de toma de decisiones local?

No hemos encontrado que esto haya sucedido. En teoría, el uso de las TIC debería suponer una nueva actitud de la ciudadanía hacia la Administración. También en teoría, debería aparecer una nueva actitud de las Administraciones hacia los ciudadanos. Habría una nueva forma de entender los asuntos públicos y una nueva forma de atender los asuntos públicos, una diferente disposición de la ciudadanía. De ahí surgen los dos fenómenos, que no son otra cosa que las dos caras de la misma moneda democrática: (1) la transparencia, en cuanto la ciudadanía adquiere más acceso al control sobre el comportamiento de las Administraciones porque no solamente tienen más información

sobre sus actividades sino que tienen más medios (más tecnología) en sus manos para controlar; y (2) la participación en la planificación y puesta en marcha de la actividad administrativa, en el proceso de elección de políticas concretas que pueda llevar a cabo la Administración.

vii. ¿Cómo se ven afectados los derechos constitucionales, en especial el de participación ciudadana vecinal, que tiene que ver con el de libertad de expresión, derecho de asociación, autonomía local, etc.?

Si el legislador ordinario ha querido fomentar el uso de las TIC para favorecer la participación ciudadana local, es porque precisamente los derechos constitucionales salen respaldados. En esto no hay duda. En la Exposición de Motivos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, inequívocamente vincula la facilidad de los ciudadanos para acceder electrónicamente a las Administraciones Públicas con el derecho constitucional a la participación ciudadana. Esta Ley construye su regulación sobre la base del derecho de los ciudadanos a utilizar los medios de comunicación electrónica para relacionarse con la Administración y ejercer sus derechos, lo cual supone tanto un compromiso jurídico de incorporar las tecnologías a la totalidad de las funciones administrativas. También supone la consideración del ciudadano como portador de derechos de prestación que la Administración debe satisfacer de forma efectiva. Consecuencia directa y lógica de tal planteamiento, es que las Administraciones públicas están constitucionalmente obligadas a ofrecer a los ciudadanos las ventajas y posibilidades que la sociedad de la información tiene, dando con ello un mejor servicio al ciudadano. De eso ya se percató en su momento la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su primera versión recogió ya en su artículo 45 el impulso a la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, por parte de la Administración al objeto de desarrollar su actividad y el ejercicio de sus competencias y de permitir a los ciudadanos relacionarse con las Administraciones cuando fuese compatible con los medios técnicos de que se dispusiese³. Ello necesariamente conlleva lo siguiente: (1)

³ El desarrollo reglamentario de este precepto, en lo atinente a los usos de los medios telemáticos, se produjo por el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado (que estuvo vigente hasta el 19 de noviembre de 2009, siendo derogado por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley de acceso

que el ciudadano podrá presentar sus instancias administrativas y peticiones utilizando las TIC, asumiendo la Administración su gestión mediante el correspondiente procedimiento administrativo compuesto no por papeles sino por documentos informáticos; (2) que el acto administrativo es siempre electrónico y que cualquier interesado podrá conseguir una copia electrónica o en papel; y (3) habrá que identificar al interesado y al funcionario mediante los pertinentes mecanismos de firma electrónica.

Nos recuerda también la Exposición de Motivos de la Ley 11/2007 que el servicio al ciudadano exige consagrar su derecho a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos. La obligación de ese derecho es la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse. Finalmente, nos sigue recordando la Exposición de Motivos, el impulso de la Administración electrónica es también una respuesta a nuestros compromisos comunitarios y a las iniciativas europeas puestas en marcha por el Consejo Europeo de Lisboa y Santa Maria de Feira, y sucesivas actuaciones posteriores como la iniciativa e-Europa (DE LA HERA PASCUAL, C. *et al.*: 2010). No olvidemos aquí tampoco lo que dijo el Senado en las Conclusiones de la Comisión Especial de Redes Informáticas del Senado de España, aprobadas por unanimidad por el Pleno de 17 de diciembre de 1999, que, aunque carentes de todo valor jurídico, sí nos sirven para identificar la preocupación del legislador sobre esta materia:

«I.- Todas las personas tienen el derecho fundamental de acceder libremente a la Red, sin discriminación de sexo, condición, características físico-psíquicas, edad o lugar de residencia.

II.- La libertad es una condición inherente a la Red que no podrá ser restringida por ningún poder público o privado. La libertad debe ser total en cuanto al acceso, la circulación, la información y la comunicación. Las únicas limitaciones posibles son aquellas que vengan delimitadas por la Carta Universal de los Derechos Humanos.

electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. El artículo 4 del Real Decreto 263/1996 ya establecía que «Se podrán utilizar soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas en cualquier actuación administrativa y, en particular, en la iniciación tramitación y terminación de los procedimientos administrativos, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Real Decreto y en sus disposiciones específicas de desarrollo así como en las normas reguladoras de cada actuación o procedimiento.».

III.- Corresponde a los poderes públicos establecer las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas en la Red sean una realidad, eliminando los obstáculos que impidan el acceso de todos los ciudadanos a tal red y facilitando la participación de todos los españoles.

Los poderes públicos para cumplir tal fin, articularán medios para poner a disposición de todos los ciudadanos la Red, en colaboración con los operadores privados.

IV.- El ordenador personal y el domicilio electrónico son inviolables. Ninguna entrada o registro podrá hacerse sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito. Se garantizará el secreto de las comunicaciones electrónicas y la privacidad de los datos. Cualquier actuación relacionada con la actividad informática se atenderá al mandato del artículo 18 de nuestra Constitución.

V.- Es necesaria la exigencia de un sistema público que garantice la seguridad informática, apoyando, además, todas las iniciativas de autorregulación que propicien una Red global efectiva y segura, a la vez que prevengan de aquellos contenidos nocivos para los menores (ENTRENA, 2011). Se promoverá la creación de códigos éticos y deontológicos, estimulando a que usuarios de la Red y operadores constituyan un organismo representativo en el que se intercambien puntos de vista y se acometan iniciativas para la mejora y difusión positiva del marco de autorregulación.

Las Unidades Operativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, incrementarán sus dotaciones humanas y técnicas para que puedan realizar una eficaz labor de prevención, seguimiento, control y, en su caso, persecución de Los contenidos y prácticas ilícitas a través de la Red.»

viii. ¿Pueden crear las TIC y el acceso a las mismas situaciones de discriminación entre los ciudadanos/medidas para eliminación?
--

Este es un riesgo cierto que hay que evitar, pero a la luz de la comparación con lo que ocurre en la Administración electrónica, en la que la discriminación entre ciudadanos no está clara, parece evidente que no debe existir tal discriminación en el proceso de participación ciudadana local aumentado y favorecido gracias a las TIC.

ix. ¿El legislador tiene que cambiar algo?

Veremos que la respuesta es afirmativa.

Hay que cambiar mucho sobre el particular.

x. ¿Hay que llegar a la e-gobernanza en vez de a la Ciberdemocracia?

En realidad, la e-gobernanza ha triunfado. No así la Ciberdemocracia. Parece un contrasentido, pero es la realidad.

2. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Así pues, con todo lo manifestado hasta ahora, podemos ya plantear nuestra hipótesis de trabajo: No hemos encontrado una relación directa entre el uso progresivo de las TIC en los procesos participativos locales y el aumento del interés de los participantes. La participación ciudadana, al menos en el ámbito local, no depende directamente de la facilidad que las TIC otorguen a los representados, sino de otros factores preexistentes o al margen de las TIC, tales como la credibilidad de la Democracia, su transparencia, el convencimiento de los representados de que sus decisiones serán atendidas, la legitimidad de los representados, etc. Todos ellos factores que no se ven afectados directamente por las TIC. En suma, no es cierto lo que los profetas de la Teledemocracia nos quisieron hacer ver en los años ochenta y noventa: *las TIC no son una suerte de salvación para luchar contra la reducción de la participación ciudadana, y si esta se reduce los medios para combatir dicha reducción pasan por otros elementos, además de las TIC.*

IV. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

1 MARCO TEÓRICO

Hay abundante literatura sobre cambios sociales provocados por la tecnología, desde los años ochenta (BELL, 1994) y antes (SCHUMPETER, 1983). La Democracia electrónica, e-democracia, Ciberdemocracia, Teledemocracia, etc., como medio para mejorar las respuestas y la fiabilidad de las instituciones políticas, ha atraído el interés de académicos, políticos y activistas desde hace años. Los debates sobre los experimentos teledemocráticos o ciberdemocráticos han sido amplios, resaltando tanto las ventajas como los riesgos de estas TIC en los procesos sociales y políticos (TSAGAROUSIANOU, 1998).

Los estudios sobre comunidades electrónicas no son nuevos. La noción de redes electrónicas (nacionales e internacionales) para la participación de los grupos políticos (electrónicos) nació en los Estados Unidos en los años cuarenta, cuando el científico Buckminster FULLER propuso crear un grupo político para votar sobre los asuntos del día vía teléfono. El psiquiatra Erich FROMM en la década de los cincuenta, con un carácter casi visionario, también habló de la posibilidad de crear un grupo político electrónico, que él denominó Casa de Comunes, en la que los miembros del grupo estuvieran votando con la ayuda de aparatos telefónicos. FROMM sostuvo que el individuo ha llegado a estar alienado por sus propios congéneres, el Estado e incluso por sí mismo. Una forma de evitarlo es aumentar la participación de los individuos en los grupos sociales y políticos. Para reforzar esa participación describe una rudimentaria forma de mítines políticos electrónicos, que facilitarían a los individuos conseguir un reforzamiento de la vida comunitaria y un mayor poder de la ciudadanía en las políticas públicas. En 1980, el futurista y divulgador Alvin TOFFLER escribió sobre la necesidad de eliminar a los grupos de interés tradicionales mediante la Democracia electrónica y su sustitución por grupos de interés electrónicos. PEROT retomó el testigo de estos y otros autores y estuvo más de veinte años clamando por su Ciudad Electrónica, la *Town Hall*, un gran grupo político electrónico (HARTO DE VERA,

2006). Tan temprano como en 1968 PEROT concibió junto con Richard NIXON la *Electronic Town Hall* como una serie de referendums televisados⁴. Más tarde añadiría al concepto el uso de ordenadores y folletos enviados por correo. La popularización de redes como Internet aumentan las posibilidades de éxito de los grupos electrónicos que divulgan mensajes políticos.

Sin embargo, hasta ahora no ha sido posible encontrar una relación causal directa entre ambos factores: la tecnología y los cambios sociales, pues ni el cambio social explican linealmente la innovación tecnológica, ni esta impacta sobre una sociedad que respondería automáticamente a sus estímulos de forma separada o prevista (WELP, 2007). Aun así, se pueden analizar las interrelaciones que surgen entre ambos, en nuestro caso en un ámbito muy específico: los cambios que se producen en un proceso de participación política ciudadana en entidades locales.

Las TIC hemos visto que han adquirido una gran relevancia para las Administraciones públicas, tanto que el legislador ha promovido nuevas normas que aseguren el cumplimiento de obligaciones por parte de las Administraciones públicas consistentes en facilitar a los ciudadanos el acceso a las TIC y el acceso de los ciudadanos a la propia Administración mediante el uso de las TIC. Y esa obligación se considera parte de una más general obligación de las Administraciones públicas de favorecer el acceso y participación de los ciudadanos en la vida política. Esa nueva realidad que se abre ante nuestros ojos recibe muchos nombres, como los de Administración electrónica, e-gobernanza, e-administración, etc.

En sentido amplio, una definición que contemple todos los aspectos implicados, no solo los organizativos internos sino los de transparencia y participación, podría ser la siguiente: forma en que las Administraciones públicas, gracias a las normas jurídicas dictadas al efecto, emplean las TIC tanto en su vertiente interna organizativa y funcional, como en su vertiente externa al facilitar un mejor acceso a los ciudadanos a la información pública y a los servicios que prestan esas Administraciones públicas, mejorando con ello la calidad de los servicios públicos prestados y dando más oportunidades a los ciudadanos para que ejerzan sus derechos constitucionales de

⁴ El término *Electronic Townhall* fue empleado por el eterno candidato en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de Norteamérica en los años ochenta, Ross Perot. Según su criterio, la información que han de recibir los políticos de la ciudadanía ha de ser en tiempo real. Los ciudadanos podrían consultar a sus candidatos todas las cuestiones que les afectasen y hacer propuestas y recomendaciones (CHESEBRO y BONSALL, 1989, NOEL, 1992 y SLADE, 1992).

participación ciudadana. Esa definición, por tanto, nos sirve tanto para comprender los cambios internos organizativos como los cambios que incrementen la participación y transparencia en la gestión gubernamental (LLAUDARÓ, 2000).

2 MARCO ANALÍTICO

2.1. Estudios sobre e-gobernanza, e-Administración y Ciberdemocracia

A efectos analíticos, esta investigación se circunscribe en el marco de los estudios sobre la e-gobernanza, la e-Administración y la e-Democracia, cuyos ámbitos según los autores varía pero siempre tiende a incorporar la participación ciudadana y las redes de actores al proceso de toma de decisiones políticas. Son muchas las definiciones que se han dado de estos conceptos, por lo que nos limitaremos a las más comúnmente utilizadas. Vaya por delante, no obstante, que no consideramos de mucho interés tanta distinción en las definiciones propuestas, habiendo dos fundamentales: (1) Administración electrónica, para las gestiones a realizar por ella y ante ella, que supone la participación funcional; y (2) la participación orgánica (la centrada en los órganos de participación o consulta a través de los cuáles se canalizan formas participativas) ante dicha Administración en el proceso de toma de decisiones políticas, que es la e-gobernanza.

La e-gobernanza son reglas, normas, principios y valores que establecen la interacción entre los diferentes actores públicos y privados que cooperan e interaccionan en la formulación y aplicación de políticas públicas. La e-gobernanza o gobernabilidad electrónica se refiere al uso de las TIC por parte del sector público con el objetivo de mejorar el suministro de información y el servicio proporcionado. Tiene relación con el uso de la tecnología, especialmente Internet, para mejorar el acceso y la entrega de información gubernamental a los ciudadanos, empresas, empleados del gobierno y otros organismos, así como para aumentar la calidad de los servicios. Se quiere estimular la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, haciendo que el gobierno sea más responsable, transparente y eficaz. Ello implica nuevos estilos de dirección, nuevas formas de debatir y decidir políticas e inversiones, nuevas maneras de escuchar a los ciudadanos y de organizar y proporcionar información y servicios. La gobernabilidad se refiere al ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país, incluyendo la expresión por parte

de los ciudadanos de sus intereses y el ejercicio de sus derechos legales y obligaciones. La e-gobernanza es la capacidad de esta gobernabilidad, a través del medio electrónico, de facilitar un proceso de diseminación de la información eficaz, rápido y transparente para el público y otras agencias, y para desarrollar actividades administrativas eficaces por parte del gobierno. Es un concepto más amplio que el de gobierno electrónico, ya que puede traer consigo un cambio en la manera en como los ciudadanos se relacionan con el gobierno y entre ellos. La idea de adoptar las TIC es para ir más allá que la información pasiva dada hasta ahora para activar la participación en el proceso de toma de decisiones.

En el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (COM 2001, de 25 de julio de 2001) se define la e-gobernanza como las normas, procesos, y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia, en el marco de considera todas aquellas acciones, proyectos y/o iniciativas especialmente destinadas a la coordinación de la normativa, de la actividad y de aquellos agentes competentes en materia de administración electrónica.

Las TIC facilitan e impulsan esta tendencia. Tanto los procesos administrativos como la formulación e implementación de las políticas también requieren de la colaboración, consenso y participación de diferentes actores, y también la involucración directa de la ciudadanía en los procesos políticos (particularmente a nivel local y regional). Esta forma de gestión pública empezó a darse antes que la evolución tecnológica, pero es cierto que las TIC están estimulando o facilitando esta tendencia.

La e-Democracia es el incremento de la participación y la mejora de la información a la que tienen acceso los ciudadanos a la hora de tomar decisiones con trascendencia política (TRECHSEL *et al.*, 2003). Es la Democracia participativa digital, modelo político que trata de usar las TIC para redefinir las estructuras de participación y representación democrática con el objetivo de que la ciudadanía participe en los procesos de toma de decisión. Conseguir la implicación de la ciudadanía y su participación en estos procesos es su principal meta (HARTO DE VERA, 2006). Para SAMPEDRO (2011) «Ciberdemocracia sería el modelo que, respetando la autonomía relativa de quienes ejercen cargos remunerados de representación política, periodística y gestión administrativa, confiere a los votantes, públicos y gobernados canales de participación y deliberación. De modo que los ciudadanos, a través de las TIC, pueden

tomar un papel activo en la propuesta, debate, decisión e implementación de las políticas públicas y la comunicación política».

Por su parte, la e-Administración hace referencia a la provisión por medios electrónicos de acceso a los servicios públicos, que implica que los ciudadanos puedan tramitar mediante las TIC, fundamentalmente Internet, desde sus domicilios o sus propios ordenadores instancias a la Administración de las que se requiera la satisfacción de un derecho concreto (COTINO, 2009). Es el uso de las TIC en la Administración para racionalizar, agilizar y hacer más eficientes los procedimientos administrativos internos para mejorar el servicio público a los ciudadanos, mejor acción administrativa en defensa de los intereses de la ciudadanía y tener una mayor conocimiento de éstos. Incluye la gestión, información, tramitación de servicios y formulación de quejas y sugerencias. Es, pues, el modelo de Administración pública basado en el uso intensivo de las TIC con el objetivo de mejorar la eficiencia interna, las relaciones interadministrativas y las relaciones de la administración con las personas, empresas y organizaciones.

Tan pronto en el tiempo como el 23 de julio del año 2001, se aprobó en el Parlamento de Cataluña el Pacto para la Promoción y el Desarrollo de la Sociedad de la Información en las Administraciones Públicas Catalanas. Este pacto fue suscrito por los presidentes de todos los grupos parlamentarios, por la Consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales y por el presidente de LOCALRET. En el mismo se establecía, de forma meridiana, qué es y qué debe hacer la Administración electrónica:

«El conjunto de fuerzas políticas representadas en el Parlamento de Cataluña manifiestan su voluntad de impulsar, conjuntamente, aquellas medidas que hagan posible el avance hacia la Sociedad de la Información y, más concretamente, hacia un nuevo concepto de relaciones entre ciudadanos y administraciones. Unas relaciones más centradas en el ciudadano y orientadas a la ejecución de trámites y servicios administrativos en línea, una mayor simplicidad de los trámites administrativos y del intercambio de datos entre las administraciones que, sin que produzca confusión en el usuario respecto de la administración titular de las competencias, haga innecesarias muchas de las gestiones que los ciudadanos se ven obligados a realizar hoy día. Así mismo, para servir mejor al ciudadano se hace del todo necesario iniciar una nueva etapa en las relaciones interadministrativas. Este acuerdo ha de significar un salto cualitativo en la

generación de valor en favor de los ciudadanos, posibilitado mediante el uso de las TIC para conseguir un nivel de integración de procesos interadministrativos hasta ahora inexistente. Es necesario, pues, que la plasmación de este acuerdo llegue a todos los ámbitos de la actividad administrativa e interadministrativa».

MORENO JIMÉNEZ (2004 y 2009) ha acuñado el concepto de la e-cognorancia, que sería la utilización de las TIC en las decisiones públicas tomadas conjuntamente por los representantes electos y por los ciudadanos (en situaciones particulares, también por las asociaciones que los representan). En vez de información y discusión que son las características que distinguen la e-democracia, el fin es la formación y la decisión. En cuanto a la formación, ésta se refiere a la creación y difusión del conocimiento extraído de la resolución científica del problema (democratización del conocimiento).

La distinción entre ellas (e-Democracia o Ciberdemocracia, e-gobernanza y e-Administración) es difusa, y tampoco interesa tanto, pues mientras la e-gobernanza se ha definido como la incorporación de la participación ciudadana al ámbito del e-gobierno (RILEY *et al.*, 2005), el e-gobierno se ha definido como digitalización de los servicios públicos y su prestación en las webs gubernamentales (GARTNER GROUP, 2000). El e-gobierno, con referencia a las Administraciones Públicas, podría definirse a partir de lo que dice, por ejemplo, el Preámbulo del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado: «El objeto de este Real Decreto se refiere al diseño de un marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado que permite integrar de forma coordinada y sinérgica una serie de programas básicos para mejorar continuamente los servicios, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil». Esta es una expresión normativa de la gobernanza a la que, si añadiéramos el derecho/obligación de Administraciones públicas y de los ciudadanos del uso de las TIC, tendríamos una definición de la e-gobernanza (GALINDO, 2007).

La Comisión Europea lo ha definido como el uso de las TIC en las Administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las instituciones públicas (Comunicación COM (2003), *El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*, Bruselas, 26 de septiembre de 2003). Por su parte, Naciones Unidas dice que es un compromiso permanente del gobierno para mejorar la

relación entre los ciudadanos y la Administración pública, mediante el intercambio eficaz y eficiente de servicios, información y conocimiento (GARTNER, 2000).

Una cosa lleva a la otra: aumenta la transparencia y la consecuente motivación para participar si se aumenta el acceso y, sobre todo, la facilidad de acceso, a la información con que cuenta la Administración pública.

Podemos avanzar ahora lo que sería el modelo ideal del uso de las TIC en los procesos de toma de decisiones políticas, un uso que permitiría la aparición de una Democracia más sólida. Ese modelo, como decimos, no está aún probado que se haya producido en la práctica. Pero al menos es la referencia que nos podemos marcar para vislumbrar qué es lo que podemos esperar de las TIC en la Democracia.

Hemos dicho que la tecnología telemática o de las TIC permite la aparición de la Democracia participativa electrónica, una Democracia avanzada frente a la Democracia tradicional. La Democracia electrónica goza de las siguientes diferencias frente a la Democracia tradicional BARZUN (1989), capaces de configurar un auténtico poder político de la tecnología visualizado gracias a los grupos políticos electrónicos:

-La Democracia participativa electrónica ha de aumentar las capacidades de los Estados democráticos para prestar mejores servicios públicos a todos los ciudadanos. Se busca que ya no sea posible que las mayorías impongan sus decisiones sobre las minorías aprovechando falta de conocimiento de éstas o simple apatía ante las dificultades para expresar sus opiniones, existiendo igualdad en conjunto, entre las mayorías y las minorías, al menos en la capacidad para expresar opiniones políticas en aquellos ámbitos en los que se toman decisiones políticas. Esto significa que podemos hablar del aumento de la voz de las minorías frente a su tradicional postergación en los sistemas democráticos en los que, necesariamente (democráticamente), la mayoría impone sus decisiones.

-Debido a cierto desprecio o apatía (aparente o real) que la ciudadanía ha arrastrado de la gestión de muchos gobiernos en Democracia, en la Democracia de los grupos electrónicos ha de existir toda una serie de controles, de vigilancia sobre los actos de los políticos. Mientras en la Democracia muchos ciudadanos desprecian a los políticos pero no les gustaría estar en su lugar, en la Democracia participativa electrónica el ciudadano comprueba que puede seguir criticándoles

pero que sí puede ocupar parcelas políticas que antes estaban casi vedadas para los políticos, debido a las limitaciones que las tecnologías han logrado superar.

-Mientras que en la Democracia el garante de los derechos políticos no era un órgano político (el Parlamento) sino los jueces y la Administración, en la Democracia participativa electrónica parece volverse a la situación primigenia. Son órganos políticos, nuevos, extraños, los que han de proteger los derechos políticos de los ciudadanos. Es por ello que surgen controles que se realizan en las redes, en los foros de comunicaciones informáticas. Esto logra aumentar el interés de los ciudadanos sobre los asuntos políticos, un interés con nuevos bríos.

-Se ha de fomentar la costumbre democrática de crear asociaciones, libres y espontáneas, para todo propósito concebible. Las posibilidades de hacerlo aumentan y la participación se hace más sencilla gracias a dichas asociaciones.

-Se ha de recuperar el interés en el Estado y perderse el sentimiento de que la Administración, especialmente en los niveles más altos, es insensible a las demandas de la Sociedad, dejando de ser por ello representativa en sentido estricto. Las nuevas tecnologías de la información pueden proporcionar al ciudadano una mejor orientación en medio del laberinto de las leyes fiscales y sociales, por ejemplo, posibilitan una información política más consecuente y efectiva, pero no más costosa de lo razonable, fomentan nuevas formas de comunicación y de intercambio no comercializado de servicios y prestaciones privados y abren nuevas vías de decisión/cogestión colectivas REESE, KUBICEK, LANGE, LUTTERBECK y REESE (1982:106).

-Las formas teledemocráticas permitirán una gran facilidad en la utilización de las vías de interacción para tanto para ejercer la libertad expresión como para crear nuevas normas de comportamiento de los grupos. Las comunicaciones mediante medios informáticos permiten muchas posibilidades de participación, pues casi en cualquier momento hay abiertas posibilidades de interacción, dependiendo de tres factores fundamentales: la configuración física de las redes (cuántos ordenadores están conectados a la red), la adaptabilidad del sistema (posibilidad de reservar la anonimidad o posibilidad de programar dentro del sistema) y la creencia y amigabilidad de la red (flexibilidad, facilidad del aprendizaje, posibilidad de realizar múltiples tareas, capacidad de entretenimiento, etc.). Una diferencia en una u otra de estas características es capaz de modificar las posibilidades de los

usuarios para desarrollar comunicaciones organizadas. Toda interacción teledemocrática tiene un significado social y permite explotar nuevas formas de comunicación creativa, para explorar identidades públicas y crear normas comunes de comportamiento. Haciendo ambas cosas se crean nuevas comunidades, que ahora serían comunidades teledemocráticas, sometidas a sus propias pautas de comportamiento. Esto es precisamente lo más importante que hay que destacar: las nuevas comunidades creadas gracias a la utilización de los medios tecnológicos o de telecomunicaciones muchas veces siguen sus propias normas, fuera de las generales normas sociales que existen fuera de las redes electrónicas.

2.2. *Ágora directo y ágora indirecto*

La Democracia que circula por las redes electrónicas favorece el diálogo entre los políticos, los educadores, los técnicos, y el público en general. Viene con la idea de quedarse, especialmente en los gobiernos locales, su ámbito natural de acción. Para ello se han de realizar los siguientes planes y utilizar los siguientes medios:

-Utilizar TIC interactivas para dirigir los gobiernos locales. Es necesaria la interactividad. Los ciudadanos tienen que recibir información y propuestas pero no habrá Democracia participativa electrónica si no envían a su vez información los ciudadanos. Por lo demás, el medio tecnológico, sea el cable, el satélite o cualquier otro medio, poco importa siempre que permita a los ciudadanos participar activamente en la toma de decisiones políticas.

-Permitir el libre intercambio de ideas a través de todos los medios tecnológicos posibles. De otro modo de nada nos serviría la interactividad.

-Presentar sistemáticamente objetivos, de tal manera que se reconduzca a los ciudadanos en su participación. Una respuesta descoordinada, caótica, no provoca efectos políticos en la Democracia electrónica.

-Crear una legislación que proteja los nuevos medios empleados en la toma de decisiones políticas, evitando el control por grupos minoritarios. En este sentido, las políticas de evitación de concentraciones de medios de telecomunicaciones, a la par que evitar la aparición de los monopolios indeseables para la economía de

mercado, favorecen la pluralidad tanto interna como externa en los medios de comunicación social, y la transparencia indispensable en toda actividad de manifestación política.

-Aumentar la participación de los ciudadanos en los gobiernos locales favoreciendo el acceso de los mismos a la planificación de las políticas públicas locales.

-Establecer un método de evaluación de los resultados de la Democracia participativa electrónica, al objeto de poder corregir los errores que se vayan presentado. Un método que sea asumible por todos.

-Poner a disposición y financiar la adquisición de terminales con los que fomentar el acceso a la información que se pueda suministrar en materia política. Los costes pueden salir de los ahorros ocasionados por la reducción en el uso del papel como medio de propaganda o información política.

Al respecto, los autores mencionan dos tipos de Democracia que se ve influenciada por las TIC en el aumento o no de la participación ciudadana (COTINO, 2009). Para ver cómo puede influir la tecnología en la Democracia podemos tener en cuenta dos modelos de Democracia a los que podemos aplicar la tecnología para aumentar la participación ciudadana. Esto nos da dos posibilidades claramente diferenciadas:

-El primer modelo se basa en el concepto del Parlamento que puede ser descrito como un *ágora indirecto*. Este es el modelo que rige principalmente en la Democracia en Europa. En cada Parlamento, se toman las decisiones políticas importantes que atañen a la Sociedad. Se basa en una Sociedad compleja, en la que el Estado conserva un gran poder, haciéndose necesario que el pluralismo reinante en aquélla encuentre una fórmula de manifestación asequible al consenso en el Parlamento. En los experimentos y proyectos teledemocráticos que se realizan dentro del modelo descrito, la discusión para alcanzar el consenso en el debate es lo fundamental. El consenso se logra después del debate sosegado. En tal tipo de experimentos, la utilización de la tecnología electrónica nos llevaría a la fabricación de artefactos y diseño de sistemas que puedan ser utilizados para facilitar los debates. Para alcanzar más fácilmente el consenso, los debates se realizarían entre pequeños grupos, para así ir resolviendo los problemas de escala. Los debates que tengan que realizarse entre comunidades no pequeñas o no

homogéneas se realizarían entre los ciudadanos y los grupos de interés, grupos de presión, partidos políticos, administraciones, burocracia, etc. Estos debates son diferentes de los debates sencillos, los del *ágora directa*, que luego veremos. Si uno entiende que una discusión puede ser accesible a todos, con pequeña moderación y una estructuración no demasiado rígida, no debe sorprendernos que el éxito esté asegurado. Para superar el posible impedimento en alcanzar el consenso, los debates del *ágora indirecta* deberían de estructurarse metódicamente. Definiendo más los objetivos a debatir. La discusión podría ser forzada a seguir cierto esquema, por ejemplo en primer lugar se tendría que delimitar claramente cuál es el problema a debatir, para después ir generando ideas, y llegar a una fase en que se pueda llegar a una solución aprobada por todos. Después de cada fase, se tendría que poder reevaluar la fase anterior y, si es necesario, volver a empezar. El moderador tendría permiso para estructurar el debate aunque cada cual debería tener la posibilidad de dar su opinión y participar en él en todo momento. Se debería decidir también si dar al moderador poderes para manejar el debate de tal manera que todas las opiniones sean oídas pero que no se disturbe el debate principal.

-El otro ejemplo se basa en una Sociedad más organizada, más estructurada, en la que el pluralismo es menor y el rol que juega el individuo en las relaciones políticas quizá sea mayor. Una forma de Democracia que se basa más en el asociacionismo que en el poder del Estado. Es el *ágora directa*. En esta Democracia «cada ciudadano pueda expresar instantáneamente, desde la pantalla del ordenador, su punto de vista sobre cuestiones que se sometan a su elección o sobre las que se recabe su opinión, optando a favor o en contra de ellas», creándose de tal suerte una «ciberciudadanía» que tiene como peligro que es fácilmente manipulable por los sujetos públicos y privados (PÉREZ LUÑO, 2004). En este modelo de Democracia es menos necesario alcanzar el consenso porque el pluralismo es menos trascendente que en el anterior modelo. Los candidatos se diferenciarían poco entre sí. Todos ellos coincidirían en las líneas fundamentales por las que se ha de regir la Sociedad políticamente. El marketing político entraría en acción para favorecer a determinados candidatos sobre otros. En la definición clásica de WEBER, esta Democracia es un puro proceso de selección en el que los políticos pretenden conseguir el mayor apoyo, de tal manera que a mayor número de votos mayor poder político se obtendría. En la

aplicación de los experimentos teledemocráticos, con el uso de la tecnología para la Democracia, aparece un elemento nuevo, ya que tenemos que los políticos encuentran que son constantemente criticados por el pueblo, por sus actos o por las opiniones que ellos defienden. Los ciudadanos tienen más información y la pueden utilizar más eficientemente. Puede aparecer un pluralismo político que, antes de realizarse el experimento teledemocrático, parecía que no existía. Los autores clásicos de la Teledemocracia sostenían que la tecnología telemática permite la aparición de la Democracia participativa electrónica, una Democracia avanzada frente a la Democracia tradicional en la que la participación política mejora (ARTERTON, 1987). La Democracia electrónica goza de las siguientes diferencias frente a la Democracia tradicional BARZUN (1989), capaces de configurar un auténtico poder político de la tecnología visualizado gracias a los grupos políticos electrónicos: mientras en la Democracia el garante de los derechos políticos no era un órgano político (el Parlamento) sino los jueces y la Administración, en la Democracia fuerte parece volverse a la situación primigenia. Son órganos políticos, nuevos, extraños, los que han de proteger los derechos políticos de los ciudadanos. Es por ello que surgen controles que se realizan en las redes, en los foros de comunicaciones informáticas. Esto logra aumentar el interés de los ciudadanos sobre los asuntos políticos, un interés con nuevos bríos. Para ello se ha de fomentar la costumbre democrática de crear asociaciones, libres y espontáneas, para todo propósito concebible. Las posibilidades de hacerlo aumentan y la participación se hace más sencilla gracias a dichas asociaciones. Se ha de recuperar el interés en el Estado y perderse el sentimiento de que la Administración, especialmente en los niveles más altos, es insensible a las demandas de la Sociedad, dejando de ser por ello representativa en sentido estricto. Las nuevas tecnologías de la información pueden proporcionar al ciudadano una mejor orientación en medio del laberinto de las leyes fiscales y sociales, por ejemplo, posibilitan una información política más consecuente y efectiva, pero no más costosa de lo razonable, fomentan nuevas formas de comunicación y de intercambio no comercializado de servicios y prestaciones privados y abren nuevas vías de decisión/cogestión colectivas. Las formas teledemocráticas permitirán una gran facilidad en la utilización de las vías de interacción para tanto para ejercer la libertad expresión como para crear nuevas normas de comportamiento de los grupos. Las comunicaciones mediante medios informáticos permiten muchas posibilidades de participación, pues casi en

cualquier momento hay abiertas posibilidades de interacción, dependiendo de tres factores fundamentales: la configuración física de las redes (cuántos ordenadores están conectados a la red), la adaptabilidad del sistema (posibilidad de reservar la anonimidad o posibilidad de programar dentro del sistema) y la creencia y amigabilidad de la red (flexibilidad, facilidad del aprendizaje, posibilidad de realizar múltiples tareas, capacidad de entretenimiento, etc.). Una diferencia en una u otra de estas características es capaz de modificar las posibilidades de los usuarios para desarrollar comunicaciones organizadas (BAYM, 1995).

3. DIFICULTADES DEL TRABAJO. DESDE LA EUFORIA TELEDEMOCRÁTICA DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA A LAS EXPECTATIVAS FRUSTRADAS Y EL NUEVO ENTORNO DE LAS REDES SOCIALES EN LA ACTUALIDAD

Han sido cuatro las principales dificultades que hemos encontrado en el desarrollo de esta investigación.

-Por un lado, el comienzo de la investigación se realizó en los años noventa, y pudimos utilizar las ventajas que nos dio el hecho de que fuimos agraciados con una beca de Formación del Personal Investigador otorgada por el Ministerio de Educación y Ciencia mientras mi estancia en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid, donde realicé mi tesis doctoral en Derecho Administrativo leída en 1998, beca que nos costeó el realizar varias estancias de investigación en instituciones académicas norteamericanas: Universidad de Harvard (1995), Universidad de Berkeley (1996) y Universidad de Yale (1997), y australianas: Universidad de Sydney (1998). Esto nos permitió acaparar una gran cantidad de documentación sobre la materia. Hemos dicho que esos eran años de euforia, de la gran esperanza en las autopistas de la información, y en algún aspecto todavía años pre-Internet. Pasado el tiempo, bastante tiempo la verdad, a la hora de terminar el trabajo en los años diez del siglo XXI nos vimos que la literatura había cambiado, no solo en los Estados Unidos sino en España, y que el panorama ya no era el de euforia sino el de frustración. Al respecto, son muy significativas las palabras de uno de los pioneros de la Teledemocracia en los años ochenta, Benjamin BARBER, el creador del concepto de la Democracia fuerte («strong Democracy»), que treinta años después dice lo siguiente sobre el

fenómeno, y que no queremos dejar pasar por alto: «Todos sabemos que a finales de los años ochenta y principio de los noventa, muchas personas que trabajaban en los tempranos días de Internet hablaban sobre una nueva democracia electrónica. Se veían a sí mismos como pioneros democráticos, y consideraban esta tecnología como profundamente democrática. Podríamos llamarles tecnofanáticos o tecnoentusiastas. Les encantó la idea. Por ejemplo, John Perry Barlow, que escribió la letra de algunas canciones de *Grateful Dead*, pero que también era un experto en ordenadores. O los fundadores del *Electronic Frontier Foundation*, las personas que en la actualidad escriben para la revista *Wired*. Quienes se recrean pensando sobre las posibilidades de la democracia en la red hablan de «netizens», no de ciudadanos. Conocemos ese lenguaje y realmente existen algunas bases en la arquitectura actual de la Red para ello. Siguiendo esta línea de razonamiento, las tres primeras características que examinaré describen características que son, de verdad, muy coherentes con la manera democrática de hacer sociedad y hacer política.» (BARBER, 2006). Este autor no hubiera sido un tecnofanático en los años ochenta y noventa que se dio cuenta de la realidad muchos años después. Incluso algunos abogan expresamente en contra de la Ciberdemocracia, como TAPIADOR (2004), que advierte contra la demagogia y la mentira, así como contra la manipulación que puede venir de tal sedicente Ciberdemocracia. Así, el panorama era completamente diferente y cambiado, por lo que la línea iniciada tantos años antes tenía que ser cambiada y actualizada, lo cual ha supuesto un gran esfuerzo de actualización y de concreción.

-Por otro lado, los resultados de los experimentos que se han realizado para demostrar la interacción entre las TIC y los cambios en la participación ciudadana hasta hoy no son concluyentes. Esa frustración comentada viene dada por que los proyectos realizados hasta la fecha poco aportan. Hay varios factores que provocan esa frustración: (1) la tecnología sigue siendo en la práctica poco accesible en muchos casos, es lo que se conoce como «brecha digital», no tanto en lo económico como en lo técnico; (2) escasez de críticas intelectuales sobre las supuestas calidades democratizadoras de las TIC, falta de investigaciones empíricas sobre las cuales fundar ese debate; y (3) las innovaciones tecnológicas tienen lugar en una atmósfera política cambiante. Las inversiones que hay que realizar para mantenerse a la par de los desarrollos tecnológicos no están al alcance de muchas Administraciones públicas.

-En tercer lugar, la literatura existente sobre promoción de la democracia a través de las TIC tampoco ayuda mucho, especialmente la referida al ámbito local (CANALS y MARTÍ, 2003). Con buen sentido se ha dicho que los estudios que hay son más visionarios y utópicos que realistas y científicos (COTINO, 2009), ya sean partidarios o contrarios a la idea de que las TIC son una vía por la que cambiar el sistema político actual. Faltan, en consecuencia, investigaciones y experimentos que permitan valorar los resultados de las estrategias gubernamentales concretas basadas en las TIC y diseñadas para alcanzar metas democráticas específicas. Hay pocos estudios comparativos con la profundidad y minuciosidad necesarias como para hacer contribuciones significativas a la concepción y desarrollo de proyectos de democracia electrónica (CLIFF, 2004), pero los estudios que hay creo que son suficientes para obtener conclusiones que puedan ser útiles.

-En cuarto lugar, hasta donde hemos investigado, no creemos que haya auténtico interés en los partidos políticos tradicionales (PP, PSOE, IU, PNV, CDC, etc.), denominando a dichos partidos como contrapuestos a los partidos nuevos que han surgido en los últimos años fruto de los movimientos sociales y vecinales, que son movimientos de regeneración (Podemos, Mareas, Equo, Partido X, Demos más, Red Ciudadana, etc.) de promover el uso de las TIC para fomentar la participación ciudadana. En tal sentido, es sintomático que haya tenido que ser uno de estos partidos (la coalición Ahora Madrid) que gobierna el Ayuntamiento de Madrid tras las elecciones municipales de 2015, quien haya puesto en marcha de forma firme la primera gran iniciativa de co-gestión en un ayuntamiento importante en España (<https://decide.madrid.es>). Hasta ahora ha habido muchos estudios y proyectos, y algún ejemplo pero en ayuntamientos pequeños o en casos muy puntuales en ayuntamientos grandes. *Decide.madrid* es la primera gran plataforma permanente de decisión conjunta en un ayuntamiento importante en materias propuestas por la ciudadanía (cfr. Anexo IV). No hay excusa para que nuestro país vaya con tanto retraso en esta materia, salvo que haya habido una barrera creada artificialmente para proteger intereses de aquellos intermediarios políticos que quizá creen que las TIC suponen una erosión de su fuerza de intermediación. En todo caso, esta barrera ha supuesto que no haya habido una decidida implantación de sistemas de participación a través de las TIC, lo cual supone en nuestro caso

una dificultad añadida al no poder podido contar con ejemplos prácticos sobre los cuales desarrollar nuestra investigación.

-Finalmente, hay una última dificultad que hemos intentado superar en el desarrollo de la investigación, y deriva de la multidisciplinariedad, puesto que sobre estas materias han investigado autores procedentes de muchas disciplinas diferentes, desde juristas, politólogos, sociólogos, e incluso filósofos, a educadores y tecnólogos. Eso, que lejos de ser una ventaja, en la práctica hace difícil moverse entre la bibliografía y encontrar un hilo común que pueda ser útil a nuestra pretensión. Hemos intentado soslayar este problema mediante la concreción del objeto de investigación, intentando que fuera lo más centrado posible y que nos permitiera realizar algunas aportaciones desde nuestro campo inicial de especialización, que es el Derecho constitucional y público.

4. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Nuestro estudio se divide en dos partes bien diferenciadas. En la primera presentamos los conceptos teóricos implicados en el análisis. Y en la segunda analizamos los resultados empíricos a la luz de los casos presentados así como las respuestas a las preguntas metodológicas que nos hemos hecho al principio. Para, finalmente, presentar las conclusiones que obtenemos de aplicar la teoría a la práctica dada por los casos experimentales.

V. EL MODELO TEÓRICO

1. ÁMBITO CONSTITUCIONAL-LEGAL

1.1. Las principales normas jurídicas en juego

No debe suponer ningún problema identificar el origen de la obligación de las Administraciones públicas de favorecer la participación ciudadana mediante el uso de las TIC, en nuestro caso las entidades locales, en la propia Constitución Española. No es que la Constitución contenga una referencia clara e inequívoca que englobe ambos conceptos: participación y TIC. Pero sí una obligación genérica, un principio constitucional que obliga a los poderes públicos a adoptar las políticas en la dirección de la implantación del gobierno, la democracia y la participación electrónicas, y que se halla en el artículo 9.2 y en el artículo 103 de la Constitución, que imponen una buena administración, un buen servicio a los ciudadanos, la transparencia en el comportamiento de los poderes públicos facilitando para ello la participación ciudadana. También está ínsito en el derecho de los ciudadanos al sufragio activo y pasivo del artículo 23 de la Constitución, el derecho a la participación del artículo 29, el libre acceso a la información pública y la libertad de expresión del artículo 20, el derecho de acceso a los registros y archivos, el derecho de audiencia del artículo 105 (obligación de la ley de regular el acceso de ciudadanos a archivos y registros administrativos), y cualquier otra forma jurídica que adquieren los derechos subjetivos vinculados al ámbito de la democracia y la participación (COTINO, 2009).

Así pues, estamos ante un principio constitucional inequívoco que obliga a los poderes públicos porque supone una protección y mejora de los derechos, algunos de ellos fundamentales, de los ciudadanos. Es un bien constitucional a proteger, necesario en toda sociedad que se considere democrática. Si bien no es fácil que las normas se adapten con la suficiente rapidez que exigen los cambios en las TIC, también es cierto que los compromisos y obligaciones constitucionales no pueden soslayarse

amparándose en la falta de presupuesto, el desconocimiento, la viabilidad técnica, etc. El compromiso político debe ser claro e ineludible, tal como señala la Directiva europea de reutilización de la información pública (2003/98/CE), que obliga a los organismos del sector público que faciliten sus documentos en cualquier formato o lengua en que existan previamente, por medios electrónicos cuando resulte posible y sea oportuno.

Aplicando esos preceptos constitucionales, se han dictado algunas (no muchas) normas jurídicas para hacer efectiva la obligación de las Administraciones públicas de poner a disposición de los ciudadanos el libre acceso participativo a través de las TIC. La principal ha sido la Ley 11/2007, de 23 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Anteriormente ha habido otras, como la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público.

1.2. Definición de *impulso*

Lo más interesante sería encontrar una fórmula, lo más precisa posible, que nos indicara de forma matemática la relación directa entre los usos de la tecnología de las TIC y el aumento de la participación ciudadana. No obstante, los experimentos que se han llevado al efecto no nos dan esa fórmula pues, evidentemente, las decisiones de los electores dependen de muchos factores como para estar condicionados sobremanera por este punto. Lo que nosotros hemos venido en denominar *impulso* sería esa fórmula, que vemos que es imprecisa o parcialmente aleatoria, por la cual podemos provocar una mayor participación introduciendo las TIC como herramienta en el proceso participativo.

A lo largo de este trabajo hablaremos de ese *impulso de las TIC* en la participación ciudadana.

1.3. Legislación electoral

Si nuestro estudio se centra en el proceso de participación ciudadana en las entidades locales, es preciso analizar la normativa aplicable a las elecciones en dichas entidades.

El régimen jurídico de las elecciones locales viene regulado en los artículos 176 a 200 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que se aplica a las diferentes entidades locales existentes.

De acuerdo con lo establecido en su artículo 3 por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Administración local está constituida por:

-Las entidades locales territoriales: el municipio, la provincia y la isla en los archipiélagos balear y canario

-Otros entes que gozan de la condición de entidades locales: las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas; las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas conforme a lo establecido en sus correspondientes Estatutos de Autonomía; las Áreas metropolitanas y las Mancomunidades de municipios.

El artículo 42.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, establece que el cuarto domingo de mayo cada cuatro años se celebran en España Elecciones Locales: «3. En los supuestos de elecciones locales o de elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes de Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada, los decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda y se publican al día siguiente en el «Boletín Oficial del Estado» o, en su caso, en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones». El Real Decreto de convocatoria de las Elecciones Locales especifica que, mediante la votación, resultarán elegidos los siguientes cargos:

-Concejales de municipios no sometidos a Concejo Abierto.

-Alcaldes de municipios que por tradición o en virtud de normativa autonómica tengan adoptado el régimen de Concejo Abierto.

-Alcaldes Pedáneos u órgano unipersonal de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal en las que proceda la aplicación del artículo 199.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

-Consejeros de Cabildos Insulares del Archipiélago Canario.

Ese día se celebran Elecciones Locales en todo el territorio nacional (municipales y a EATIM (Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio⁵), Elecciones a las Asambleas de Ceuta y Melilla y Elecciones a Cabildos Insulares Canarios. Además, estas elecciones suelen coincidir con otros procesos electorales convocados por los respectivos Gobiernos autonómicos:

-Elecciones a Asambleas Legislativas en trece Comunidades Autónomas: Aragón, Principado de Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, La Rioja y la Comunidad Valenciana (no celebran Elecciones a Asambleas Legislativas en Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco).

-Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza.

-Juntas Generales de Álava, Apoderados a las Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, Juntas Generales de Guipúzcoa.

-Concejos de Navarra.

-Consejo General de Arán.

-Elecciones a Entidades Locales Menores Autónomas de Andalucía

⁵ Las siglas EATIM significan «Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio». Sus elecciones son convocadas junto con las elecciones municipales. En España hay, aproximadamente, unas 3.500 EATIM, incluyendo las de la Comunidad Foral de Navarra que en esta Comunidad Autónoma reciben el nombre de Concejos y cuyas elecciones, a diferencia del resto que son convocadas por Real Decreto a propuesta conjunta de los Ministerios del Interior y de Hacienda y Administraciones Públicas, son convocadas por la Comunidad Foral. En las elecciones a EATIM los vecinos eligen directamente al Alcalde pedáneo (mediante sistema mayoritario). Éste y la Junta vecinal tendrán las atribuciones que en el régimen general de los municipios se reconocen al alcalde y al Pleno del Ayuntamiento.

-Elecciones a Entidades Locales Menores de Extremadura

-Elecciones a Entidades Locales Menores de la Comunidad Valenciana

Cada término municipal se constituye en circunscripción electoral.

El procedimiento para determinar el número de concejales que corresponde a cada municipio viene establecido en el artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

En cada circunscripción se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:

-Hasta 100 residentes: 3 concejales

-De 101 a 250 residentes: 5

-De 251 a 1.000: 7

-De 1.001 a 2.000: 9

-De 2.001 a 5.000: 11

-De 5.001 a 10.000: 13

-De 10.001 a 20.000: 17

-De 20.001 a 50.000: 21

-De 50.001 a 100.000: 25

-De 100.001 en adelante, un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

El número de residentes o población de cada Municipio se determina por el Ministerio de Economía y Competitividad y se publica en el BOE.

Partiendo de estas cifras oficiales de población, los Delegados y Subdelegados del Gobierno, en los 6 primeros días del mes de la convocatoria electoral, publicarán en los Boletines Oficiales de la Provincia la relación de municipios, población y número de concejales que les corresponden. Si por aplicación de la escala de atribución de concejales que recoge el artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del

Régimen Electoral General, el resultado del número de concejales fuese par, se añadirá un puesto más de concejal a los que correspondiese elegir en función de la población

El Concejo abierto es una peculiaridad de algunos pequeños municipios españoles que se caracteriza por la inexistencia de una organización municipal como tal, de modo que son todos los vecinos los que, reunidos en Asamblea Vecinal, deliberan y toman las decisiones que en el régimen ordinario corresponden al pleno del Ayuntamiento. Funcionan en régimen de Concejo Abierto aquellas entidades locales menores y municipios que tradicionalmente lo vengán utilizando. El propio artículo 140 de la Constitución española se refiere al Concejo abierto: «La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de Concejo abierto». Pues bien, la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, establece que funcionan en régimen de Concejo abierto:

-Los municipios que tradicionalmente y voluntariamente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.

-Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de sus intereses u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

En el artículo 7 de sus Estatutos de Autonomía como Ciudades autónomas (Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo), se establece que la Asambleas de las Ciudades de Ceuta y Melilla, en la medida en que son los órganos representativos de la Ciudad, estarán integradas por 25 miembros, elegidos en la Ciudad por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Las elecciones se regirán por lo establecido en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales, y son convocadas por el Estado junto con las Elecciones Locales.

Los Cabildos son los órganos de gobierno, administración y representación de cada una de las islas del archipiélago canario, y expresión institucional de su singularidad geográfica. La Constitución Española recoge la distinción entre provincia e isla en su artículo 141.1 al establecer que «En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos». El número de consejeros que corresponde elegir en cada isla del archipiélago canario se determina en función de la población de la isla en cuestión teniendo en cuenta la tabla 3:

Número de residentes	Número de Consejeros
Hasta 10.000	11
De 10.001 a 20.000	13
De 20.001 a 50.000	17
De 50.001 a 100.000	21
De 100.001 en adelante	1 Consejero más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

Tabla 3. Número de consejeros según residentes

El mandato de los Consejeros Insulares es de cuatro años, contados a partir de la fecha de su elección. Las elecciones a Consejeros de los Cabildos Insulares se convocan por Real Decreto, al igual que ocurre con las elecciones municipales. El procedimiento para la elección de los Consejeros Insulares es el mismo que el establecido para el caso de la elección de Concejales, si bien cada isla constituye una circunscripción electoral.

Puede haber también Elecciones Parciales. Se procede a la celebración de Elecciones Locales Parciales en el plazo de seis meses en aquellos municipios y Entidades Locales Menores en los que no se han presentado candidaturas en las últimas elecciones locales celebradas, según establece el artículo 181 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General También se celebran en los municipios y entidades menores en que, por sentencia firme o por acuerdo de la Junta Electoral competente, se haya declarado la nulidad total o parcial de las últimas elecciones locales celebradas, de acuerdo con los términos de la sentencia o del acuerdo anulatorio en cada caso. En estos casos, el proceso se limitará a la repetición del acto de votación (mismas candidaturas, mismo censo...).

Las Diputaciones Provinciales son instituciones que existen en España desde 1836 que constituyen el órgano de gobierno de la provincia. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales (Madrid, Región de Murcia, Cantabria, Principado de Asturias, Comunidad Foral de Navarra y La Rioja) no hay Diputaciones Provinciales porque las competencias de la diputación son asumidas por la propia Comunidad Autónoma (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y Estatutos de estas Comunidades Autónomas). En las provincias y Territorios Históricos del País Vasco (Álava, Vizcaya y Guipúzcoa), el órgano de gobierno y administración es la diputación foral. A diferencia de las diputaciones provinciales, son órganos de elección directa (Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios

Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa). En las islas no existen las diputaciones provinciales, porque al frente de cada isla o agrupación de islas hay un consejo insular (*consell insular*) en Baleares, y un cabildo insular en Canarias. Las Diputaciones provinciales son órganos de elección indirecta, ya que su composición se establece a partir de los resultados de las elecciones locales, en las que se eligen los representantes políticos de los Ayuntamientos. Las disposiciones especiales para la elección de diputados provinciales están reguladas por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El número de diputados provinciales se determina, según el número de habitantes de cada provincia, de acuerdo con una escala fijada en el art. 204 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General:

Diputados

-Hasta 500.000 residentes, 25

-De 500.001 a 1.000.000, 27

-De 1.000.001 a 3.500.000, 31

-De 3.500.001 en adelante, 51

Una vez constituidos todos los Ayuntamientos, los escaños de las diputaciones provinciales se reparten, por cada partido judicial, según la fórmula D'Hondt, entre aquellos partidos que han obtenido algún concejal en cada partido judicial y según el número de votos conseguidos por cada uno de ellos. Los diputados provinciales que corresponden a cada partido político son elegidos, a nivel de partido judicial, entre y por los concejales de cada uno de ellos, que pertenecen a los municipios que comprende cada partido judicial. Asimismo, de conformidad con el apartado 1 del artículo 205 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: El proceso de constitución de las Diputaciones deberá aplazarse hasta que se hayan resuelto previamente todos los recursos contencioso-electorales contra la proclamación de concejales electos en los municipios de la provincia. En el caso de que deban convocarse nuevas elecciones en algún municipio de la provincia, bien por no haberse presentado ninguna candidatura, bien por haberse anulado total o parcialmente el proceso como consecuencia de los correspondientes recursos contencioso-electorales, no se pospondrá la constitución de la Diputación Provincial, si bien, en el supuesto de que como consecuencia de la celebración de elecciones locales parciales se altere la atribución de puestos en la Diputación Provincial, las Juntas Electorales de Zona

deberán realizar las operaciones necesarias para hacer una nueva asignación. Por otra parte, el apartado 2 de este mismo artículo establece que en los municipios de menos de 250 habitantes, el número de votos a tener en cuenta por cada candidatura se obtiene dividiendo la suma de los votos obtenidos por cada uno de sus componentes entre el número de candidatos que formaban la correspondiente lista hasta un máximo de cuatro. Se corrigen por defecto las fracciones resultantes.

2. LEGISLACIÓN ELECTRÓNICA Y ADMINISTRACIÓN. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

2.1. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

La principal norma jurídica en la materia es la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

La Ley 11/2007 es una norma básica para impulsar la administración electrónica (e-Administración), no es un modelo específico de e-Administración, puesto que se deja en manos de las Comunidades Autónomas y las entidades locales mucho margen de actuación a la hora de poner en práctica los principios contenidos en dicha norma. Esta Ley, a la vez que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, se sitúa en un camino en el que se avanza con esta Ley: la implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

Los puntos más destacables de la Ley son:

- Los ciudadanos puede acceder a todos los servicios públicos de forma electrónica, desde cualquier lugar, en cualquier momento.
- No es necesario que aporten datos o documentación que ya está en poder de las administraciones.
- La sede electrónica tiene la misma garantía jurídica que una oficina.

-Los ciudadanos pueden conocer por vía telemática el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados.

-El e-DNI (o cualquier otra firma /certificado digital que cumpla los requisitos legales/técnicos establecidos por la regulación específica) es una forma de identificación y firma electrónica válida en cualquier trámite. En los registros electrónicos se pueden presentar documentos en formato digital, con la misma validez jurídica que en una oficina de registro.

-Las distintas administraciones públicas deben reutilizar y compartir aplicaciones y sistemas desarrollados por otras.

-Las administraciones tienen la obligación de hacer estos derechos efectivos desde diciembre de 2009.

Según las propias palabras del Gobierno (cfr. la Exposición de Motivos del Real Decreto 1671/2009), la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, marca un hito trascendental en la construcción de la Administración pública de la sociedad de la información en España. Aunque apoyada en la experiencia adquirida con la aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en cuyos artículos 38, 45, 46 y 59, principalmente, ofrecía un marco jurídico general de referencia para la incorporación sistemática de las tecnologías de la información y de las comunicaciones a las funciones administrativas, así como en el avance que supuso la promulgación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, al recoger por primera vez la automatización de la actuación administrativa o la obtención de imágenes electrónicas de los documentos con idéntica validez y eficacia que el documento origen, lo cierto es que la Ley 11/2007, de 22 de junio, desborda el papel de solución de desarrollo o consolidación de la anterior por significar un verdadero replanteamiento de la relación entre la Administración y los ciudadanos. La Ley 11/2007, de 22 de junio, impulsa una nueva concepción al construir su regulación sobre la base del derecho de los ciudadanos a utilizar los medios de comunicación electrónica para relacionarse con la Administración y ejercer sus derechos. Este singular punto de partida que pone al ciudadano y sus derechos en la base de todo, no sólo significa la imposición de un compromiso jurídico de incorporar las tecnologías de la información a la totalidad de las funciones administrativas. También, implica la consideración del ciudadano como

portador de derechos de prestación que la Administración debe satisfacer de forma efectiva. Por ello, la ley estableció un elenco de derechos específicamente relacionados con la comunicación electrónica con la Administración y con su estatuto de ciudadano: derecho a la obtención de medios de identificación electrónica, derecho a elección del canal de comunicación o del medio de autenticación y de igualdad garantizando la accesibilidad, así como una efectiva igualdad entre géneros y respecto de otros colectivos con necesidades especiales y entre territorios.

Pues bien, en un interesante documento emitido por la Federación de Municipios y Provincias (FEMP) se hace un análisis de esta Ley y de cómo va a afectar a las entidades locales en el futuro [Guía práctica de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP) Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP]. Dice al respecto lo siguiente:

«El 23 de junio del año 2007 se publicó en el Boletín Oficial del Estado y un día después entró en vigor la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios públicos, cuya finalidad es promover el uso de las TIC en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos y entre las diferentes Administraciones Públicas. En virtud de esta Ley, los ciudadanos podrán realizar todas sus gestiones administrativas por medios electrónicos. De esta forma, las Administraciones Públicas quedan obligadas a ofrecer sus servicios por Internet, dispositivos móviles, TDT o cualquier medio electrónico futuro.

Anteriormente a esta Ley, la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ya recogía en algunos de sus artículos el impulso por parte de la Administración al empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos al objeto de desarrollar su actividad y el ejercicio de sus competencias así como habilitaba la posibilidad de que los ciudadanos pudieran relacionarse con las Administraciones Públicas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticas cuando esto fuera compatible con los medios técnicos de que dispusieran éstas. Las avanzadas, para su momento, pero por otra parte prudentes, previsiones legales, muy válidas en 1992, hoy han quedado desfasadas, ante una realidad en la que el grado de penetración de ordenadores y el número de personas y entidades con acceso en banda ancha a Internet, con las posibilidades abiertas a otras tecnologías y

plataformas, no se corresponden ya con los servicios meramente facultativos que la citada Ley permitía y estimulaba a establecer a las distintas Administraciones.

De esta forma, este desarrollo de la administración electrónica era todavía insuficiente, en buena medida debido a que las previsiones indicadas en la ley eran facultativas. Es decir, dejaban en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos iban a poder de modo efectivo, o no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que éstas quisieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación. Por esta razón la Ley 11/2007 pretendió dar el paso del “podrán” al “deberán” es decir, lo que en la ley 30/1992 se planteaba como algo opcional y recomendable en la ley 11/2007 pasa a ser una obligación.

En resumen, la Ley 30/1992 se limitó a abrir la posibilidad de establecer relaciones telemáticas con la Administración, pero la hora actual demanda otra regulación que garantice, pero ahora de modo efectivo, el derecho a establecer relaciones electrónicas con todas las Administraciones Públicas. Las nuevas realidades, exigencias y experiencias que se han ido poniendo de manifiesto, el propio desarrollo de la sociedad de la información, la importancia que una regulación clara, precisa y común de los derechos de los ciudadanos y el cambio de circunstancias tecnológicas y sociales exige actualizar el contenido, muy diferente al de 1992, de la regulación básica que esté hoy a la altura de las nuevas exigencias. Esta regulación común exige, reconocer el derecho de los ciudadanos –y no sólo la posibilidad– de acceder mediante comunicaciones electrónicas a la Administración.»

Lo importante es que con esta Ley queda ya inequívocamente claro que España es uno de los pocos países de nuestro entorno que ha reconocido por ley el derecho de los ciudadanos a poder relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. La Ley 11/2007 está articulada en torno a este derecho, declarado en el primer artículo de la Ley lo siguiente:

«Artículo 1. Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y

alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.»

Los ocho restantes artículos del Título I de la Ley desarrollan más en detalle este primer artículo, que supone un cambio sustancial en la forma de entender la relación entre las Administraciones y los ciudadanos, porque pone en manos de éstos la posibilidad de exigir a las Administraciones Públicas como debe suministrarle los servicios.

Este reconocimiento explícito de nuevos derechos ciudadanos, se transforma, del lado de las entidades locales en una declaración de deberes: éstas tienen la obligación de hacer efectivo este derecho.

Las Administraciones públicas son, a su vez, también sujetos de derechos. Están obligadas a cooperar entre sí, y tienen derecho a que las otras administraciones cooperen. En este sentido destaca el derecho de los ciudadanos a «no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información (...)». Este artículo garantiza el derecho de las administraciones a exigir entre si el suministro electrónico de dicha información. La obligación de cooperar de todas las administraciones públicas es uno de los grandes impulsores para el desarrollo de la Administración electrónica en nuestro país: sin esta cooperación sería muy difícil lograr la plena aplicación de la ley y permitir que los ciudadanos pudieran relacionarse electrónicamente con las administraciones en igualdad de condiciones de acceso.

La normativa reguladora de la participación ciudadana a través de las TIC tendrá naturaleza estatal, como las normas que hemos visto hasta ahora, autonómica y local, dependiendo del tipo normativo de que se trate, tal como señala COTINO (2012): todo se hace depender del contenido concreto de la regulación. Aunque la participación y la transparencia son derechos fundamentales (artículos 23 y 20 Constitución Española con el 105), en general la regulación no afectaría a la dimensión subjetiva de estos derechos se trataría de regular elementos conexos o relativos al ejercicio. Los Estatutos de Autonomía por lo general refuerzan esta actividad en forma de derechos estatutarios, principios o competencias, y dotan de cobertura a una regulación general de la participación y la transparencia. Asimismo, será fácil contar con una cobertura legal suficiente en la legislación estatal administrativa y así considerar que se trata de

una regulación de elementos complementarios por parte de Comunidades Autónomas o entidades locales. Es más, en muchos casos, la regulación del fenómeno tecnológico podrá considerarse que es normativa de elementos instrumentales y secundarios que no está vedada a un reglamento de la Administración que corresponda.

Hay otras normas que regulan aspectos concretos de los derechos constitucionales de los ciudadanos que se pueden ejercer mediante las TIC. La Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, permite que ese derecho constitucional se ejerza por medios electrónicos.

2.2. Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

A nivel reglamentario, destaca el Real Decreto pretende ser el complemento necesario en la Administración General del Estado para conseguir la efectiva realización de los derechos reconocidos en la Ley, facilitándolos en la medida que lo permiten las nuevas tecnologías y garantizando que no resulten afectados otros derechos constitucionales, como la protección de datos, los derechos de acceso a la información administrativa o la preservación de intereses de terceros⁶. El Real Decreto establece

⁶ Estas son otras disposiciones estatales que son de aplicación al ámbito de la Administración electrónica: (1) Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica; (2) Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica; (3) Orden HAP/566/2013, de 8 de abril, por la que se regula el Registro Electrónico Común; (5) Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio, por la que se regula el Registro Electrónico de Apoderamientos; (6) Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado»; (7) Orden PRE/1563/2006, de 19 de mayo, por la que se regula el procedimiento para la remisión telemática de las disposiciones y actos administrativos de los departamentos ministeriales que deban publicarse en el «Boletín Oficial del Estado»; (8) Orden PRE/3949/2006, de 26 de diciembre, por la que se establece la configuración, características, requisitos y procedimientos de acceso al Sistema de Verificación de Datos de Identidad; (9) Orden PRE/4008/2006, de 27 de diciembre, por la que se establece la configuración, características, requisitos y procedimientos de acceso al Sistema de Verificación de Datos de Residencia; (10) Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica; (11) Orden PRE/878/2010, de 5 de abril, por la que se establece el régimen del sistema de dirección electrónica habilitada previsto en el artículo 38.2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre; (12) Orden EHA/1307/2005, de 29 de abril, por la que se regula el empleo de medios electrónicos en los procedimientos de contratación; (13) Orden EHA/1220/2008, de 30

también un marco muy flexible para la implantación de las vías de comunicación de las administraciones con los ciudadanos, cuidando los niveles de seguridad y protección de derechos e intereses previstos tanto en la propia Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, como en la legislación administrativa en general. Asimismo, desarrolla la identificación y firma electrónica, los registros, notificaciones y comunicaciones electrónicas y la regulación detallada de los documentos y expedientes administrativos electrónicos, así como los elementos necesarios para evitar la solicitud a los ciudadanos de documentos que ya obran en poder de las administraciones públicas, entre otros aspectos.

El Real Decreto busca la más plena realización de los derechos reconocidos en la Ley, facilitándolos en la medida que lo permite el estado de la técnica, y la garantía de que no resultan afectados otros bienes constitucionalmente protegidos, como pueden ser la protección de datos, los derechos de acceso a la información administrativa o la preservación de intereses de terceros. También establecer un marco lo más flexible posible en la implantación de los medios de comunicación, cuidando los niveles de seguridad y protección de derechos e intereses previstos tanto en la propia Ley, como en la legislación administrativa en general. Con ello se persigue un triple objetivo: en primer lugar, evitar que la nueva regulación imponga una renovación tal en las soluciones de comunicación con los ciudadanos que impida la pervivencia de técnicas existentes y de gran arraigo; en segundo lugar, facilitar la actividad de implantación y adaptación a las distintas organizaciones, funciones y procedimientos a los que es de aplicación el real decreto; y en tercer lugar, impedir que la opción rígida por determinadas soluciones dificulte para el futuro la incorporación de nuevas soluciones y servicios.

Para la consecución de lo anterior es preciso el Esquema Nacional de Interoperabilidad, encargado de establecer los criterios comunes de gestión de la información que permitan compartir soluciones e información, y el Esquema Nacional

de abril, por la que se aprueban las instrucciones para operar en la Plataforma de Contratación del Estado; (14) Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo, por la que se regula el Sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social; (15) Resolución de 21 de marzo de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado; etc.

de Seguridad que deberá establecer los criterios y niveles de seguridad necesarios para los procesos de tratamiento de la información que prevé el propio Real Decreto.

Fiel a esta orientación, el Real Decreto incorpora una regulación específica destinada a hacer efectivo el derecho a no incorporar documentos que se encuentren en poder de las Administraciones públicas, estableciendo las reglas necesarias para obtener los datos y documentos exigidos, con las garantías suficientes que impidan que esta facilidad se convierta, en la práctica, en un motivo de retraso en la resolución de los procedimientos administrativos. A estos efectos, se regula el ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos, se contemplan los distintos supuestos que se pueden dar en cuanto a la obtención de los datos o documentos, se establecen plazos obligatorios para atender dichos requerimientos, así como el deber de informar sobre la demora en su cumplimiento para que el interesado pueda suplir la falta de actividad del órgano o entidad requerida, sin perjuicio de exigir las responsabilidades que, en su caso, procedan.

Un elemento clave en la comunicación jurídica con los ciudadanos en soporte electrónico es el concepto de sede electrónica. En este punto el real decreto pretende reforzar la fiabilidad de estos puntos de encuentro mediante tres tipos de medidas: 1) asegurar la plena identificación y diferenciación de estas direcciones como punto de prestación de servicios de comunicación con los interesados, 2) establecer el conjunto de servicios característicos así como el alcance de su eficacia y responsabilidad, y 3) imponer un régimen común de creación de forma que se evite la desorientación que para el ciudadano podría significar una excesiva dispersión de tales direcciones. Este régimen de la sede, que debe resultar compatible con la descentralización necesaria derivada de la actual complejidad de fines y actividades asumidas por la Administración, resulta, sin embargo, compatible con la creación de un punto de acceso común a toda la Administración, puerta de entrada general del ciudadano a la Administración, en la que éste podrá presentar sus comunicaciones electrónicas generales o encontrar la información necesaria para acudir a las sedes electrónicas en las que iniciar o participar en los procedimientos que por ser tramitados en soporte electrónico, requieren el acceso a aplicaciones o formularios concretos.

En materia de identificación y autenticación el Real Decreto ha pretendido establecer los elementos mínimos imprescindibles para afianzar el criterio de flexibilización impulsado en la Ley 11/2007, de 22 de junio, en la que, junto a la admisión como medio

universal de los dispositivos de identificación y firma electrónica asociados al documento nacional de identidad, se admite la utilización de otros medios de autenticación que cumplan con las condiciones de seguridad y certeza necesarias para el normal desarrollo de la función administrativa.

Asimismo se ha previsto un régimen específico que facilita la actuación en nombre de terceros a través de dos mecanismos fundamentales: por un lado, la figura de las habilitaciones generales y especiales, pensadas fundamentalmente para el desempeño continuado y profesional de actividades de gestión y representación ante los servicios de la Administración, así como un registro voluntario de representantes, también pensado con la finalidad de facilitar el ejercicio de la función de representación, estableciendo un mecanismo de acreditación en línea del título previamente aportado a dicho registro.

El Real Decreto especifica igualmente las previsiones contenidas en la Ley, en cuanto a la posibilidad de que los funcionarios públicos habilitados al efecto puedan realizar determinadas operaciones por medios electrónicos usando sus propios sistemas de identificación y autenticación en aquellos casos en que los ciudadanos no dispongan de medios propios.

La relevancia jurídica de la actividad administrativa ha exigido prestar una atención singularizada al uso de los medios de identificación y autenticación electrónica por parte de la Administración, estableciendo la necesidad de incorporación de sellos o marcas de tiempo, que acrediten la fecha de adopción de los actos y documentos que se emitan. Igualmente se ha dispensado una atención especial a la autenticación en el seno de la actuación automatizada.

Se incorporan unas previsiones destinadas a garantizar la interoperabilidad y efectividad del sistema de la ley entre las que se incluye un reconocimiento expreso a las políticas de firma que serán los instrumentos encargados de especificar las soluciones técnicas y de organización necesarias para la plena operatividad de los derechos reconocidos en la ley, un sistema nacional de verificación de certificados dispuesto para simplificar y agilizar las operaciones de comprobación de la vigencia de los certificados.

En cuanto a los registros electrónicos, desarrolla las previsiones de la ley con la importante novedad de la creación de un registro electrónico común que posibilitará a los ciudadanos la presentación de comunicaciones electrónicas para cualquier

procedimiento y órganos de los integrados en la Administración General del Estado y sus organismos públicos dependientes o vinculados. Esta misma línea de desarrollo indispensable de las previsiones de la Ley se ha seguido en relación con las comunicaciones y notificaciones electrónicas, estableciendo las garantías necesarias para que las facilidades incluidas en la Ley no se conviertan en una desventaja para los intereses de los ciudadanos.

Por último, uno de los puntos esenciales de la disciplina de la ley es la regulación de la gestión de la información electrónica aportada por los particulares, previéndose las condiciones mínimas para que su utilización no afecte al desarrollo de las funciones administrativas. Resulta especialmente innovadora la previsión en nuestro ordenamiento de un régimen de gestión y cambio de soporte con el fin de facilitar la gestión de los expedientes por la opción del órgano encargado de su tramitación del soporte tipo en el que deberá tramitarse el procedimiento. Igualmente el real decreto es consciente de la importancia de integrar, desde la misma incorporación de los documentos, de aquella información que permita su gestión, archivo y recuperación. Asimismo, el real decreto, al regular los procesos de destrucción de documentos en papel que son objeto de copiado electrónico, establece un sistema reforzado de garantías con particular atención a la conservación de los documentos con valor histórico.

2.3. Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Otra norma jurídica importante que desarrolla los principios constitucionales es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

España ha sido de los pocos países de Europa (junto con Malta, Chipre y Luxemburgo) que ya entrado 2013 no tenía una norma legal en este ámbito de la iniciativa impulsada por el *Open Government Partnership*. Por ello la posición de nuestro país era criticable en este punto.

Esta norma contempla de forma clara e indubitada la obligación de las Administraciones públicas, en aras de favorecer la transparencia, de permitir el uso de las TIC en las relaciones entre ciudadanos y Administraciones públicas. Uno de sus principios sobre el tratamiento de la información pública (artículo 5) es el siguiente: «4. La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización».

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno pretende lo siguiente:

- Garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información.
- Obligar a las distintas administraciones a ser transparentes.
- Fiscalizar la actividad pública, es decir, establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

El primer objetivo es desarrollo del artículo 105.b de la Constitución Española, que establece que «la ley regulará: b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas»; de igual forma que el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, afirma que «Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación»: En ambos casos se establece ahora a la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Es el segundo objetivo obliga a las Administraciones públicas a ser transparentes, fijando obligaciones de *publicidad activa*, entre los que se encuentran todas las Administraciones Públicas, así como los órganos del poder legislativo y del judicial, junto a todos los órganos constitucionales, de igual modo que su aplicación a aquellas

entidades que, bien debido a su especial relevancia pública, o bien por su condición de perceptores de fondos públicos, se encuentran debidamente obligados a un reforzamiento de la transparencia en su actividad. La publicidad activa es una información agrupada en las categorías que se definen en la ley, y que las administraciones públicas deberán publicar periódica y de forma actualizada.

La comunicación es una actividad fundamental no solo en los poderes públicos, también en los políticos. Los políticos deben comunicarse con los ciudadanos, los simpatizantes, otros políticos y con los funcionarios. Los políticos tienen que persuadir, incitar, negociar, hablar, escuchar y preguntar (todas las dimensiones de la comunicación) para poder atender a los deseos de su electorado, de su partido político, de los funcionarios y de la ciudadanía en general. Además, muchos representantes políticos, especialmente en el ámbito local, carecen de tiempo suficiente para dedicarse a todos los asuntos para los que son requeridos. Por tanto, si se favorece la comunicación mediante la tecnología de la información será posible aumentar la eficiencia con la que se desenvuelven los políticos, de paso aumentando el apoyo que los políticos reciben de los funcionarios (AIBAR y DÍAZ, 1994).

Sobre las entidades obligadas a proporcionar información, son todas las Administraciones Públicas, entidades del sector público, órganos constitucionales (incluida la Casa de SM el Rey), Fundaciones del Sector Público, Asociaciones constituidas por Administraciones Públicas o Sociedades Mercantiles con participación pública mayoritaria, junto a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones sindicales y otras entidades que perciban ayudas públicas. El tercer objetivo menciona las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, junto a las consecuencias jurídicas que se derivan de su incumplimiento.

Finalmente, y ya en el ámbito que a nosotros nos interesa, el artículo 70.bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, establece la obligación de los entes locales de impulsar la utilización interactiva de las TIC en la comunicación de datos a los ciudadanos, tanto con fines de transparencia como con fines del fomento de la participación ciudadana, y al efecto afirma que «...las entidades locales... deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización

de trámites administrativos... Las Diputaciones... colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado».

Como resumen de todo lo visto hasta ahora, vemos que si comparamos las normas que se destinan al sector privado, a los ciudadanos, imponiéndoles obligaciones relativas a las TIC, con las normas que se han dictado para obligar a las Administraciones públicas a utilizar y permitir el uso de las TIC, la diferencia es abrumadora. Hay cierta pereza en el legislador en regular estas materias, cuando se trata de obligar a la Administración. En tal sentido, aunque la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se ufane en ser una norma moderna, lo cierto que aun en ese caso España ha llegado mucho más tarde que otros países de nuestro entorno. Los cambios normativos son lentos, mucho más lentos que los cambios tecnológicos, lo cual es comprensible, pero mucho más lentos que los cambios sociales. Si la ciudadanía utiliza masivamente Internet, no es comprensible que el legislador tarde tanto en crear el marco jurídico para el uso en las relaciones jurídicas y políticas de esa tecnología. Lo que se esconde parece intuirse: ausencia de transparencia. Las TIC ponen en claro lo más profundo del actuar administrativo, son un medio por el cual fiscalizar, airear, la actuación pública, y por ello los poderes públicos, en este caso los normativos, se retrasan tanto, temerosos de lo que pudiera suponer esa transparencia. Sin embargo, es ineludible que la transparencia es hoy día un valor tan esencial como necesario en el contexto político, económico y social que se considere democrático. La transparencia está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos y el derecho a expresarse públicamente, que exigen de forma creciente estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan más directamente. La transparencia constituye así un pilar básico que es necesario impulsar por el poder legislativo como elemento fundamental para conseguir la equidad social y la eficiencia económica, y esta nueva ley puede ayudar a ello en gran medida. Se ha hablado también de la hipocresía del legislador en esta materia (COTINO, 2009:25):

«Así se da el ejemplo más llamativo de esta hipocresía en la ola normativa por la que se exige una muy elevada transparencia –también a través de Internet– y la implantación de mecanismos de participación telemática, a grandes empresas cotizadas en bolsa en favor de la transparencia económica y el buen gobierno corporativo. Se trata de obligaciones concretas, bajo riesgo de sanción, que ni de

lejos se dan para los poderes públicos que las imponen. Y es que esta legislación regula y detalla el derecho de información del socio, el contenido, calidad y forma de acceso a la misma, así como se facilita –y en ocasiones se impone– obligaciones concretas con relación a la participación electrónica... Pero *en casa del herrero, cuchara de palo*: los poderes públicos casi no se obligan jurídicamente a ellos mismos a facilitar información pública por medios electrónicos ni facilitar la participación y apertura. La Ley 11/2007... es todo un avance, aunque mucho más discreto en materia de transparencia, participación y democracia electrónica».

3. LOS SUJETOS

3.1. General

En la siguiente tabla recogemos los actores que intervienen en la participación vecinal. Las instituciones públicas, los ciudadanos y otros agentes aportan, desde su propia perspectiva, importantes elementos que coadyuvan en el proceso participativo. Los sujetos que ostentan el mandato representativo (Alcaldes, concejales y otros) tienen el liderazgo político y la profesionalidad en la gestión. Los ciudadanos, por su lado, pueden participar individualmente (en las votaciones) o colectivamente a través de asociaciones y, recientemente, foros, comunidades y redes electrónicas.

Actores de la participación	Qué aportan a los procesos de participación
Institución <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde ▪ Concejales delegados de otras áreas ▪ Departamento que lleve a cabo acciones de participación ciudadana (concejalía, distritos, departamento...) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liderazgo político ▪ Directrices políticas ▪ Relación directa con el ciudadano ▪ Desarrollo del trabajo de participación ▪ Eje de coordinación con el resto de la institución ▪ Transversalidad
Ciudadanos <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertebrados en asociaciones ▪ A título individual 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocimiento de la realidad ▪ Inteligencia social ▪ Creatividad e innovación ▪ Utilidad ▪ Legitimidad ▪ Transparencia ▪ Diversidad de opiniones ▪ Eficacia ▪ Sustantividad
Otros agentes sociales <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comerciantes, ▪ Grupos políticos, ▪ Etc... 	

Tabla 4. Sujetos que intervienen en el proceso participativo local. Fuente: FEMP.

3.2. La Administración local

Respecto a la tipología de las entidades locales sobre las cuales los ciudadanos pueden tomar decisiones políticas mediante el ejercicio del voto, podemos recoger la siguiente tipología (PAREJO, 1981 y 1986):

Los entes locales, o entidades locales, o corporaciones locales, en cuanto partes de un todo estatal, tienen garantizada su autonomía, según el artículo 137 de la Constitución Española: «para la gestión de sus respectivos intereses». Por su parte, el artículo 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, una variada tipología de entidades locales. Los de derecho necesario son:

- El Municipio.
- La Provincia.
- La Isla en los archipiélagos balear y canario.

Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

-Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de la LBRL.

-Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

-Las Áreas Metropolitanas.

-Las Mancomunidades de Municipios.

La doctrina del Tribunal Constitucional enfatiza el carácter de la autonomía local, en cuanto derecho a participar en la gestión de los intereses respectivos de estas comunidades, matizando en su STC 170/89 de 19 de octubre, que «...sería contrario a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos». El carácter complejo del Estado español, a raíz de las previsiones de la Constitución obliga a concretar el concepto. Es lo que ya ha hecho el Tribunal Constitucional, el cual en su STC 4/1981 de 2 de febrero de 1981 (Fundamento Jurídico 3) ha afirmado que «Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución. De aquí que el art. 137 C.E. delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndose a la "gestión de sus respectivos intereses" lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo».

Los órganos constitucionales son regulados en el propio texto constitucional. Sin embargo, las entidades locales se regulan por el legislador ordinario. Así, «...la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza...» Tiene declarado el Tribunal Constitucional que la autonomía local, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 de la Constitución, goza de garantía institucional; lo cual supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación

existente entre los intereses locales y supra locales en dichos asuntos o materias (SsTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre). Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 148/1991, de 4 de julio; 46/1992, de 2 de abril). De modo que el reconocimiento de esas potestades es el contenido mínimo (en función de los intereses que debe tutelar) de la garantía institucional de la autonomía local, que como concepto jurídico indeterminado debe concretarse en tiempo y lugar.

De esta manera, uno de los reflejos normativos destacables en relación con esta materia ha sido el reconocimiento en el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de una cláusula genérica de atribución competencial a los entes locales:

«1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. 2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen».

Por su parte, el artículo 4 de la misma Ley, en su redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, establece que

«En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a. Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b. Las potestades tributaria y financiera.

- c. La potestad de programación o planificación.
- d. Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e. La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f. Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g. La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h. Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes».

La garantía institucional de la autonomía local se ha visto reforzada con la introducción en el artículo 75.ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de un nuevo proceso, el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local, en virtud de Ley Orgánica 7/1999. Señala la STC 240/2006 de 20 de julio que el conflicto en defensa de la autonomía local constituye una «vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», tal como reza la citada exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de «la autonomía local constitucionalmente garantizada»; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales.

3.3. Los representantes

Los representantes en las entidades locales son aquellos cargos que han sido electos por los representados.

Anteriormente hemos avanzado el proceso de elección de los cargos. Seguidamente hacemos una breve tipología. Los principales representantes son los concejales, dentro de los cuales se eligen a los alcaldes.

El artículo 23 de la Constitución Española reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Los derechos de los concejales a la participación político-administrativa en las entidades locales pueden resumirse de la siguiente forma:

-Derecho a elegir a los alcaldes y revocar su nombramiento mediante la moción de censura.

-Derecho a participar en los órganos municipales con voz y voto. Los concejales tienen derecho a participar con voz y voto en las sesiones del Pleno, y en el resto de órganos colegiados para los que fueron designados. Supone este derecho la posibilidad de exigir la convocatoria de sesiones para tratar los asuntos que se estime oportuno, que sean competencia del Pleno y de conformidad con sus límites y el procedimiento legalmente establecido.

-Derecho de control y fiscalización de los órganos de gobierno. Los concejales tienen legitimación activa para impugnar los acuerdos de las Entidades Locales siempre que el concejal se hubiese opuesto con su voto.

El derecho a la permanencia en el cargo durante todo el período del mandato se deriva de la propia Constitución, al disponer en su artículo 140 que los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, por lo que el cargo de concejal sólo se pierde en los supuestos previstos en el artículo 182 de la Ley Orgánica Reguladora del Régimen Electoral General.

3.4. Los representados

Los representados son todos los ciudadanos, todos los vecinos. Los vecinos son los que ejercen, respecto de la Administración local, un amplio repertorio de derechos, correlativos de una serie de deberes que en la normativa reguladora de las bases del régimen local, se enumeran fundamentalmente en el artículo 18.

Los que tienen sufragio activo son los que pueden participar activamente, especialmente mediante el ejercicio del voto.

Conforma a la normativa reguladora de las elecciones en las entidades locales que anteriormente hemos comentado, en las Elecciones Locales podrán votar:

-Todos los españoles mayores de edad inscritos en el Censo Electoral que residan en España.

-Los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España, inscritos en el censo electoral y que hayan declarado la intención de votar en las Elecciones Municipales. Esta declaración tiene carácter permanente mientras se continúe residiendo en España, salvo declaración en otro sentido.

-Los ciudadanos de países con Acuerdos de reciprocidad sobre participación en las Elecciones municipales.

Los Estados con Acuerdos de reciprocidad, en vigor, suscritos por España son: Noruega, Ecuador, Nueva Zelanda, Colombia, Chile, Perú, Paraguay, Islandia, Bolivia, Cabo Verde, República de Corea y Trinidad y Tobago. Estos Estados reconocen el derecho de voto en las Elecciones Municipales a los ciudadanos españoles residentes en su territorio (reciprocidad). Los ciudadanos de dichos Estados, residentes en España, pueden votar en las Elecciones Municipales y en las elecciones a órganos de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM). Las condiciones a cumplir para el ejercicio del derecho de voto en las elecciones municipales españolas por parte de los ciudadanos de los Estados antes citados:

-Ser mayores de dieciocho años el día de la votación y no estar privados del derecho de sufragio activo. Para ello, deberán estar en posesión de la correspondiente autorización de residencia en España.

-Haber residido legalmente en España el tiempo exigido en el correspondiente Acuerdo (cinco años en el momento de la solicitud de inscripción en el censo electoral y, en el caso de los nacionales de Noruega, tres años el día de la votación; no se exige requisito temporal en el caso de Nueva Zelanda).

-Ejercerán el derecho de voto en el Municipio de su residencia habitual, en cuyo padrón municipal deberán figurar inscritos.

-La inscripción en el censo electoral de extranjeros residentes en España es requisito indispensable para poder ejercer el derecho de sufragio activo y se hará a instancia de parte. Esta instancia se presentará en el Ayuntamiento en cuyo padrón municipal figure inscrito.

3.5. Los funcionarios

En la identificación de los sujetos que participan y hacer realidad la Administración electrónica y, por tanto, la participación política, no podemos olvidarnos de los empleados públicos, que juegan un papel importante, aun no ser, en su tal condición de funcionarios, ni representantes ni representados. Los medios electrónicos y la propia regulación plantea una nueva actitud del personal de la Administración, que en teoría deja lejos la imagen de funcionario pasivo que espera a que el ciudadano contacte con la Administración para cumplir sus obligaciones con la Administración. Debe participar en la generación de contenidos y en poner los medios necesarios y ayudar al acceso a los ciudadanos.

4. LA TECNOLOGÍA

4.1. Definición

Tecnología, bajo una concepción un tanto simplista, es un término que, aplicado a una acción, se refiere a la totalidad de los medios empleados, con oposición al fin que se pretende conseguir, y hacia el que los medios están orientados. Según el Diccionario de la RAE, es, en la definición que ahora nos interesa, el «Conjunto de los instrumentos y procedimientos industriales de un determinado sector o producto».

Durante los años ochenta muchos autores, generalmente norteamericanos, señalaron que la tecnología era el remedio de todos los males sociales, culturales y políticos. La tecnología adquirió una dimensión ideológica. La tecnología moderna, en cuanto transmisión de conocimiento y comunicación, podría dominarlo todo. Así lo expresó EUDES (1984:39): «(e)l mismo concepto de tecnología es transformado para responder a objetivos ideológicos concretos: los pensadores norteamericanos contemporáneos lo rodean de una tal veneración, le conceden virtudes tan desmesuradas y le desprenden de cualquier contingencia política, social o económica hasta tal extremo, que podemos

decir que hace el oficio de nueva divinidad. Sustituye al propio Dios como referencia absoluta y motor suprahumano de la difusión universal de los valores y de los principios de los Estados Unidos. Se asiste al desarrollo de una mística de la “tecnología de la comunicación”, que a su vez se convierte en el objeto de un culto tanto para liberales como para conservadores», y recuerda que «(s)in embargo, el foro planetario tiene un centro y la revolución tecnotrónica una patria: Estados Unidos. La aldea global habla una lengua: el inglés. Aquí es donde tiene lugar el delicado cruce entre la filosofía mundialista casi apátrida y el tema de la misión universal de Norteamérica».

La tecnología, desde un punto de vista social y político, no puede ser un fin en sí mismo que se imponga sobre los fines estrictamente humanos a los que ha de servir. Las máquinas no pueden imponer su actuación mecánica sobre el comportamiento humano sino viceversa. Las máquinas no son capaces de deliberar, se limitan a derivar. De ahí que el ser humano tenga que reivindicar de nuevo su importancia en la toma de decisiones sociales y políticas con un comportamiento renovado basado en la deliberación. El fin de dicho comportamiento en las sociedades democráticas es la igualdad y la libertad y para conseguirlo está, entre otros medios, la tecnología, y la racionalidad de la tecnología será una técnica por la que se eligen los medios con los que, consciente y sistemáticamente, se dirige la acción hacia el fin propuesto. Esa racionalidad también vendrá dada desde fuera de la tecnología en la medida que Ésta sólo será una forma de perfeccionar aquélla. Al venir dada desde fuera de la tecnología, estará dentro de la acción autónoma del hombre, aunque pueda tomar elementos de la tecnología, pero nunca sometándose a su racionalidad propia.

La tecnología tiene, en nuestro caso, el fin (un beneficio, sin duda) de hacer posible un reforzamiento de la igualdad, basada en el mérito y en la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en una Democracia moderna. Esto provoca que la tecnología, como medio para conseguir los objetivos propuestos sea una forma de superar obstáculos en el camino hacia esa igualdad de oportunidades, de modo que ante todo obstáculo se ha de utilizar una forma de superarlo (de tecnología) para conseguir el fin propuesto. Al mérito se puede llegar a través de la información y las tecnologías de la información proveen la forma de utilizarla de tal modo que no haya desigualdades apreciables, como hasta ahora ha sido, entre los distintos posibles usuarios de dicha información. Abonarse a una red de datos en los Estados Unidos es gratis. Los ordenadores son baratos y el gasto de energía bajo. Hablar, como estamos hablando, de muy poco dinero, nos lleva a

pensar que, gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, las desigualdades sociales que se basan en la información son poco apreciables.

Los usos de la información tienen el potencial de cambiar cada día de una forma dramática, como antes no se había conocido, y la tecnología es un medio para lograrlo (GOLDSTONE, 1995). No obstante, los valores básicos han de permanecer mediante la no consideración de la tecnología como un fin. Así, se han de proteger las propuestas y beneficios de la libertad de expresión, la creación de un poderoso mercado de las ideas en el que todos los ciudadanos que lo deseen puedan participar activamente, que facilite una búsqueda de la verdad a todo ciudadano para que logre su autogobierno dentro de la comunidad social y política a la que pertenece, en la autoafirmación, la auto-actualización y la cláusula de cierre que permita a todo ciudadano disentir en todo momento, siempre que no utilice medios violentos para mostrar su frustración. La diseminación y aplicación de las tecnologías en los Estados democráticos no se realizará al margen de la ciudadanía, en un debate abierto y democrático, sin que pueda quedar relegado a las burocracias administrativas o a las compañías multinacionales. En ese panorama, los ciudadanos podrían intervenir en todas las fases del procedimiento político y administrativo. La interacción entre las instituciones públicas y privadas sería constante y en las redes electrónicas se va configurando una convivencia electrónica que las posibilidades tecnológicas son capaces de proveer, al alejar la figura de las masas, como ente abstracto, reconstruyendo las prácticas comunicativas utilizando las potencialidades democratizadoras de la propia tecnología, y acercar nuevas figuras como el ciudadano que interroga, el ciudadano que interviene y el ciudadano que se organiza (RODOTÁ, 1993), el ciudadano que aprende que sus votos tienen relevancia inmediata, visible. La política estaría en boca de todos. Con el aumento del interés se crearía una demanda de más y mejores fuentes de noticias puestas en manos del nuevo ciudadano.

-Ciudadano que interroga. Antes, durante y después de las campañas electorales, los ciudadanos pueden hacer uso de los mismos elementos tecnológicos que utilizan los candidatos para realizar las campañas electorales (LORENZO, 2012 y LÓPEZ-TRIGO, 2013). Los ciudadanos, individual o colectivamente, pueden hacer reuniones con los candidatos, hacer preguntas, pedir soluciones a ciertos problemas que los ciudadanos consideran de especial importancia. Los candidatos suelen tener abiertas *ventanas* en las que los ciudadanos pueden hacer preguntas y afirmaciones. Esa ventana sirve al candidato para tanto acercarse a los electores

como para recibir consignas, opiniones que puedan ser incorporadas a sus programas políticos. Surge, en efecto, un nuevo ciudadano. Un ciudadano que sabe que tiene libertad de expresión y que tiene canales de comunicación directa con los candidatos, con los representantes o con los funcionarios (BECKER, 1981, 1982 y 2000). Al tener también tanto intereses personales como, en muchas ocasiones, intereses políticos, y sentir la necesidad de que esos intereses (insistimos en que pueden ser particulares o no), sean respetados por todos, especialmente por todos aquéllos que tienen la potestad de quebrarlos o respetarlos, la inercia o su firme convencimiento les hace entrar en las ventanas y abrir diálogos ciberdemocráticos hasta ahora insospechados por Él. En la medida que el ciudadano vea que sus propuestas son respaldadas y realizadas, su papel se irá incrementando y su confianza en la Democracia electrónica por un lado y en la Democracia misma por otro serán mayores.

-Ciudadano que participa.

-Ciudadano que se organiza. La Democracia electrónica es capaz de crear muchos nichos, muchos compartimentos estanco, es decir, conlleva el peligro de aislar a los individuos entre sí de modo que sean vulnerables a la acción política. Pero es también capaz de organizar todos esos compartimentos estanco en torno a una idea común de debate y enriquecimiento común gracias a ese debate.

La consecuencia quizá más importante que hemos de extraer de los conceptos aportados por Stefano RODOTÁ es que, al menos, parece incontrovertible que los ciudadanos han encontrado nuevas vías de reunión, de debate, de información y expresión, ajenos a los foros tradicionales (los no electrónicos), muchos de ellos o controlados o controlables por el Estado o por otros grupos sociales. Los ciudadanos, en principio, se organizan por sí mismos, mantienen reuniones fuera de las limitaciones jurídicas que los distintos Estados democráticos suelen crear en la mayoría de las ocasiones (no hablemos ya de los Estados represores); incluso se manifiestan libremente, anónimamente o no. De ese modo, paulatinamente se van creando lo que podemos denominar fuerzas políticas electrónicas, grupos electrónicos con finalidad política, conjunción de fuerzas e intereses que buscan un objetivo común, corrientes de opinión y debate capaces de implicar a gran parte de la Sociedad, en las que la Sociedad se fragmenta hasta la individualidad y se recompone hasta el interés común político-social, en un movimiento constante e imparable, muchas veces apenas perceptible, pero

que va imponiéndose paulatinamente en las sociedades avanzadas. Con algo tan simple y tan fácil de conseguir en nuestros días como un ordenador con conexión telemática ya estamos dentro de las autopistas de la información, un servicio que hoy se considera tan importante como las carreteras o unos buenos servicios públicos de transporte o de energía. Si éstos pertenecen al pasado y al presente, aquéllas son el presente y el futuro, un símbolo de la revolución de la información, y tienen el potencial de cambiar cada día la vida dramáticamente. En el concepto de las TIC confluyen la electrónica, la informática y las telecomunicaciones, de tal suerte que se hace referencia a aquellas tecnologías que permiten la adquisición, almacenamiento, procesamiento y comunicación de datos en informaciones (textos, voz e imágenes) contenidos en señales de naturaleza acústica, electromagnética u ópticas (COTINO, 2009). Aunque no exclusivamente, hoy día Internet es la referencia principal de las TIC y concentra toda la atención.

Las tecnologías de las TIC son los medios para reunir y luego almacenar, transmitir, procesar y recuperar electrónicamente palabras, números, imágenes y sonidos, así como a los medios electrónicos para controlar máquinas de toda especie, desde los aparatos de uso cotidiano hasta las vastas fábricas automatizadas. Este concepto no abarca sólo a los computadores, sino también recursos afines como las comunicaciones por radio, teléfono o vídeo. Gracias a las TIC se ha creado la Sociedad de la Información, que es una fase de desarrollo social caracterizada por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administraciones públicas) para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera.

Las TIC son las tecnologías que se necesitan para la gestión y transformación de la información, y muy en particular el uso de ordenadores y programas que permiten crear, modificar, almacenar, proteger y recuperar esa información. Las TIC, como elemento esencial de la Sociedad de la Información habilitan la capacidad universal de acceder y contribuir a la información, las ideas y el conocimiento. Hacen, por tanto, posible promover el intercambio y el fortalecimiento de los conocimientos mundiales en favor del desarrollo, permitiendo un acceso equitativo a la información para actividades económicas, sociales, políticas, sanitarias, culturales, educativas y científicas, dando acceso a la información que está en el dominio público. Las TIC generan ventajas múltiples tales como un público instruido, nuevos empleos, innovación, oportunidades comerciales y el avance de las ciencias (FUNDACIÓN TELEFÓNICA, 2007).

La mayoría de los nuevos medios son polivalentes en prestaciones, pues a través de un mismo medio pueden circular diversas clases de información y comunicación, tales como (1) información final, información que es el objeto a recibir; (2) información instrumental; (3) información transaccional; y (4) comunicación interpersonal.

La distinta forma de presentar la información, analógica o digital, conlleva la distinción entre diferentes tipos de medios de comunicación en dos grupos, atendiendo a su capacidad: síncronos y asíncronos. Gracias a la radio, la imprenta, el teléfono y la televisión, la información siempre se presenta en el mismo formato, el analógico. En las computadoras, la información es presentada en un formato digital. La información digital tiene ventajas significativas sobre la información analógica. Especialmente en la capacidad de almacenamiento y en la rapidez de transmisión de los mensajes. Los ordenadores pueden ser conectados a la red usando el intercambio de la información digital a través de los cables y las líneas de teléfono. Ello hace que el futuro sea digital, porque si el futuro está en las telecomunicaciones, porque las telecomunicaciones han descubierto las enormes posibilidades de las combinaciones de ceros y unos para la transmisión y almacenaje de información, la digitalización es inexorable.

Los síncronos, como el teléfono, requieren que el emisor y el receptor se comuniquen al mismo tiempo. Los asíncronos, como el periódico o la televisión permiten al receptor recibir el mensaje en algún punto después de haber sido enviado. Representando la información digitalmente, Internet tiene la ventaja de transportar medios síncronos y asíncronos indistintamente. Por eso es la forma de comunicación más avanzada. Entre los primeros, los grupos de debate y de teleconferencia; los asíncronos incluyen el correo electrónico y la transferencia de ficheros. El futuro está en los medios asíncronos porque la capacidad para la comunicación asíncrona reduce los costes derivados de la coordinación. La capacidad de los usuarios de dejar un mensaje a un receptor asíncronamente, favorece el aumento de los posibles receptores, les deja a éstos la voluntad de leerlo o no y el momento exacto en que quiere hacerlo. Por su parte, los medios de comunicación también pueden ser distinguidos en tres formas de acceso:

-Punto a punto, en la que existe una conexión a un receptor que permite mantener debates cara a cara. El teléfono es el más claro ejemplo. El principal problema que plantea esta forma de medio es que solamente participan dos individuos: el emisor y el receptor, por mucho que el emisor sea a la vez receptor y el receptor emisor.

-Punto a multipunto, que conecta a un emisor con muchos receptores situados en diferentes localizaciones. Utiliza la conmutación, puesto que existe un centro nodal que realiza las emisiones y múltiples receptores que se comunican con ese centro nodal. El problema que plantea esta forma es que no hay comunicación entre los múltiples receptores. Los medios como la radio, la televisión y los periódicos son todos punto a multipunto.

-Hay una tercera posibilidad que supera los inconvenientes de las dos formas anteriores. Es la más avanzada y la que mayores prestaciones políticas conlleva para los ciudadanos. Sus costes fijos son bajos y su capacidad de transmisión y almacenaje, si utiliza la digitalización, son elevados. Internet cae dentro de la tercera categoría, del multipunto a multipunto, pues permite a múltiples emisores conectarse con múltiples receptores, siendo los primeros a la vez receptores y a los segundos emisores. Técnicamente, hablamos de ella como de conectividad total puesto que cualquier terminal de la red puede conectarse con cualquier terminal de la red, uno o varios a la vez.

La forma en que se realiza la interactividad varía considerablemente entre unos y otros medios. El punto a punto es generalmente personal e interactivo. Cada parte es, a la vez, emisor y receptor de información en la red, en el foro. Una parte es, sin embargo, generalmente emisora y otra parte receptora. La desventaja que tienen los sistemas punto a punto es que sólo implica a dos terminales, dos personas, un emisor y un receptor, con lo que los costes de comunicación son altos si se quiere crear un grupo político utilizando estos medios. Realmente es muy difícil crear un grupo político electrónico con las formas punto a punto porque los costes son tal altos que lo hacen prácticamente inviable, como luego veremos en el cuadro para demostrar la cantidad de comunicaciones que se tienen que realizar para mantener un debate participativo con este tipo de medios. El punto a multipunto es menos personal e interactivo. Una parte es el emisor y la otra parte es el receptor. La ventaja de esta forma de comunicación es que el emisor permite enviar mensajes a múltiples receptores. Los sistemas multipunto a multipunto, por último, combinan la calidad personal y la interactividad de las formas punto a punto, pero con la capacidad de los sistemas punto a multipunto. Cada parte es un emisor y un receptor.

4.2. Medios tecnológicos empleados

Hay varios medios tecnológicos que se emplean en estos proyectos. La implantación de los mismos se explica en la siguiente Tabla 5, donde vemos que es Internet el medio que más implantación está teniendo en los últimos años. Pero hay otros.

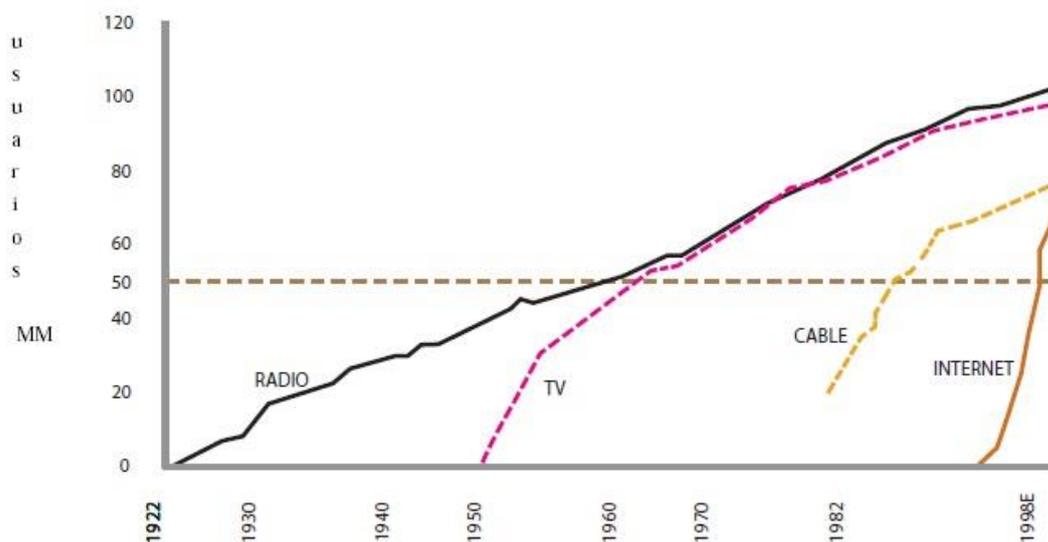


Tabla 5. Evolución de implantación de los distintos medios tecnológicos. Fuente: Morgan Stanley Research

4.2.1. El teléfono

Después de Internet, el teléfono es el sistema más empleado en los experimentos teledemocráticos para la participación política, especialmente a nivel local. Esto es así porque es el sistema más fácil de utilizar para los promotores al ser raro que en una demarcación dada no haya posibles participantes que no tengan televisión y teléfono. Elimina por ello uno de los principales problemas con los que tienen que enfrentarse los grupos electrónicos: la dificultad de acceso tecnológico, ya que no tiene sentido hablar de grandes cambios políticos generados por las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones cuando muchos ciudadanos no tienen acceso a esas tecnologías promotoras de los cambios políticos.

El teléfono generalmente ha ido unido a la televisión por ondas en los proyectos primigenios. En efecto, los pioneros de la Teledemocracia, en épocas pre-Internet, utilizaron mucho este medio, y se ha seguido utilizando masivamente hasta hace relativamente poco tiempo, hasta la llegada de las redes de datos en soporte telefónico

móvil. El proyecto que se suele poner como referencia (DATOR, 1983 y ARTERTON, 1987) es el TELEVOTO DE HAWAII, que fue creación de dos profesores universitarios: Theodore Becker y James Dator, de la Universidad de Hawaii. El objetivo de los promotores era conseguir la mayor participación posible, similar al menos a la que se obtiene en los procesos electorales normales. Para ello, aparte de la simplicidad y accesibilidad del medio tecnológico empleado (todo el mundo tiene un teléfono) se buscaba que todos los ciudadanos conociesen la posibilidad de participar en él, sin coste de tiempo ni de dinero, sintiéndose parte de un proyecto que pudiera cambiar el destino de la política de su comunidad, redundando en beneficio propio. Se hacían llamadas con preguntas concretas. Respecto a los porcentajes de participación, el 70% de los que eran solicitados para participar contestaban afirmativamente. De ellos, sólo el 50% terminaba respondiendo los cuestionarios. La representatividad, por tanto, era un verdadero problema. No es suficiente para hablar de una Democracia directa en la que el plebiscito permanente se convierte en un principio universal de integración. Aunque, por otro lado, se comprobó que los ciudadanos que querían participar en el proyecto a través del teléfono y que por circunstancias no pudieron hacerlo, eran muchos. Esto puso en evidencia que estimular a los ciudadanos para que participen en proyectos de este calibre no es una empresa sencilla ni barata. La tecnología, pues, se presentó entonces como un obstáculo.

Con la explosión de Internet, el teléfono ha pasado a ser un soporte de un nuevo medio que ampliamos en un epígrafe posterior. Hoy día, el teléfono vuelve a tener una importancia grande en su uso con efectos políticos puesto que las nuevas tecnologías de telefonía móvil permiten la integración de Internet, siendo Internet, como posteriormente veremos, el principal cauce tecnológico para comunicación e información, y por tanto para posible participación ciudadana. El Alcalde de Jun, en una conferencia que dio el 20 de octubre de 2009, ya hablaba del advenimiento de la m-Administración como superación de la e-Administración: « los procesos se han multiplicado y no existe un solo procedimiento común de administración local que no se pueda realizar a través de dispositivos móviles (teléfonos 3G, HSDPA, PDAs y más recientemente el IPHONE). Es la liberalización de la ciudadanía, en donde por primera vez las tecnologías están al servicio del ciudadano y nunca los ciudadanos pendientes de las nuevas tecnologías como sucede cuando hay que ir a conectarse a un PC que a su vez está “atado” a un cable. De esta forma no solo los procedimientos sino las notificaciones son inmediatas y se realizan con notario electrónico a través del reloj

atómico de San Fernando en Cádiz» (disponible en línea, http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_1855_1.pdf).

4.2.2. La televisión

La televisión se ha utilizado desde los años cuarenta para crear un mensaje político. Ahora los electores se sitúan frente a las pantallas de sus televisores para ver aparecer a sus líderes políticos, desean conocer las diferencias que presentan unos y otros, y utilizan este medio para decidir su voto, sea reforzando el mismo o como un para un cambio de orientación política (BERROCAL GONZALO, 1996).

El teléfono se suele utilizar junto a la televisión en los proyectos teledemocráticos. Es más común el uso de la televisión por ondas que el uso de la televisión por cable para realizar las combinaciones con el teléfono, salvo en demarcaciones fuertemente cableadas. Mediante un programa de televisión se discuten los temas políticos de actualidad, se invita a personajes expertos en las materias a debatir, se reciben llamadas telefónicas de ciudadanos que quieren participar en los debates y se hacen preguntas que tienen que ser respondidas por los ciudadanos telespectadores que presencian el programa. Este sencillo sistema resuelve muchos de los programas con que se encuentran los proyectos electrónicos, principalmente lograr la motivación en los ciudadanos, facilitarles el acceso y la respuesta a las preguntas que se lanzan desde los promotores. Frecuentemente, en la emisión, un moderador o invitado, generalmente político o funcionario, responderá las preguntas planteadas en el aire a tiempo real por los espectadores. El empleo de moderadores plantea el inconveniente de la menor cantidad de llamadas que se pueden cuantificar, alrededor del 20% de llamadas en relación con el otro sistema, el sistema directo en que las llamadas se cuantifican según se van recibiendo, sin tener en cuenta más que la respuesta positiva o negativa a la pregunta previamente planteada (SANOFF, 1984:48). Lo óptimo sería mezclar ambos sistemas, puesto que mientras el primero da ciertos visos de calidad para los ciudadanos telespectadores, el segundo subraya la cantidad para reforzar la validez de las encuestas realizadas. Al final de las emisiones se pondría en público conocimiento las estadísticas de las llamadas percibidas fuera de antena para que la audiencia pueda tener una visión real de la participación en dicho programa o proyecto. Los televidentes podrían valorar tanto las opiniones manifestadas en el programa de televisión moderado por una o varias personas como el total de las llamadas telefónicas en uno u otro sentido.

Es la televisión el medio tecnológico que más ha influido en las sociedades modernas pues, por sí misma y más que ninguna otra técnica de comunicación, ha conseguido revolucionar el mundo de las comunicaciones al romper barreras psicológicas, políticas, geográficas, económicas y culturales entre los televidentes del mundo entero. La red televisiva está diseminada por todos los rincones del tejido social, especialmente en el campo doméstico, el más íntimo, el hogar. En todas las Sociedades, la televisión desempeña multitud de funciones para lograr superar esas barreras, desde reflejar los hechos cotidianos, meramente informando, a la función de control político, económico y social. Incluso, es capaz de reflejar todas las tendencias de la vida política creando un microscopio a través del cual los ciudadanos pueden observar los cambios en la vida política, contribuyendo de esa manera al progreso político de las naciones. Lo que parece cierto es que sólo los procedimientos democráticos, reforzados por el pluralismo en los medios de comunicación social, pueden libre y ampliamente seleccionar las clases de peligros para ponerlos en evidencia ante el público, así como los responsables de los mismos, para así reducir las posibilidades de error en las tomas de decisiones. Así, la comunicación televisada ha dejado de ser meramente una transmisión de información para convertirse en un medio de transformación no sólo social sino incluso psicológica, económica y política en las Sociedades avanzadas. En ese panorama, la televisión, convirtiéndose en la vía más accesible a los ciudadanos, es una de las instituciones favorables para el cambio revolucionario (SCAMMEL, 1990) que ha alumbrado a las Sociedades de la Información aunque algunos autores como CHOMSKY (1994) considere que la televisión se ha convertido en un elemento de aislacionismo y de control de la población.

La televisión crea un lenguaje común que todos los ciudadanos pueden comprender y que, según ZOLO (1993) re-presenta el poder del Estado. Es capaz de crear una nueva realidad, una realidad que es impermeable al sujeto televidente ya que Éste no interviene en ella (LEON, 1989). La televisión está en el corazón de nuestra capacidad para conocer incluso qué conocemos. Si los hechos no aparecen por la televisión, es que no existen para la conciencia social de masas. Con la rapidez de la luz, la televisión puede extender nuestra experiencia y nos da a conocer otras experiencias. A través de los ojos de la televisión podemos ver la realidad del mundo, haciéndonos someter a su intento de ser el cerebro social, o sistema nervioso central de nuestras familias y nuestros hogares. La televisión no es sólo transmisora de información sino que muchas veces es información en sí misma puesto que se convierte ella misma en el objeto de la

información. La televisión, de ese modo, transformándose de sujeto a objeto de información, crea información (WURTH-HOUGH, 1983). Esto hace que el mundo sea cada vez más pequeño, que las distancias se acorten al medirse no en metros sino en segundos y que, en consecuencia, las nuevas tecnologías de los media apunten, como hemos visto, necesariamente hacia una mayor velocidad en la transmisión de la información favoreciendo el desarrollo y el poder de los media audiovisuales. De hecho, la televisión ha sido el medio de comunicación social más ligado en los últimos tiempos a las nuevas tecnologías y los cambios destinados a favorecer la rapidez en las comunicaciones.

El impacto político de la televisión hay que verlo desde los costes existentes en la puesta en conocimiento de los posibles votantes de los programas electorales y de las propuestas políticas. De ese modo, en la acción de los grupos electrónicos existe un principio general según el cual los votantes quieren conocer al mejor candidato al menor coste posible, entendiendo por coste el esfuerzo necesario para conocer al candidato, su imagen, su programa, su historia, sus pretensiones, su capacidad... La información política ha de ser, desde ese punto de vista, eficiente. La televisión permite costes bajísimos para el conocimiento de los mejores candidatos. Es por ello que la televisión se ha erigido como un elemento consustancial a los procesos electorales modernos.

Los debates televisivos dan o quitan votos como ninguna otra forma de manifestación electoral. La televisión se ha convertido en una fuerza imparable en la política nacional por el simple hecho de que amplifica, ante el televidente, cosas que para el público en vivo habrían pasado inadvertidas. Prácticamente todos los partidos políticos cuentan con la televisión para el desarrollo de sus actividades. Las campañas electorales ahora son dirigidas por los profesionales de la comunicación, no por políticos amateurs. La televisión centraliza las campañas en las imágenes, distorsionando de esa manera la noción tradicional de proceso electoral (CAYROL 1977; MARTIN SERRANO, 1982). Ya no es suficiente prepararse bien los discursos, los pequeños detalles como los movimientos de manos, los tics, el timbre de voz, la mirada... influyen tanto en una campaña como un buen programa. Para evitar la influencia que estos factores externos pueden tener sobre la audiencia y sus preferencias manifestadas en las urnas se han dado propuestas como presentar nuevos métodos para que los debates sean más ilustrativos y no tan superficiales, emplear formatos de difusión más variados para interrogar a los candidatos, el uso de las SLOP (siglas en inglés de las encuestas de opinión de oyentes autoseleccionados) en los Estados Unidos,

los *soundbytes* (frases muy cortas e impactantes elaboradas especialmente para ser recogidas en los informativos de televisión), manipulación de las imágenes configuradoras del discurso audiovisual, etc.

Parece que el control del extraordinario poder (político) de un medio que es capaz de discriminar tales actitudes, como lo hace la televisión, no es fácilmente renunciable por el Estado. Como decían BOY, DUPOIRIED y MEINAUD (1995), el pánico que en ciertos sectores políticos crea el debate de la liberalización es sintomático, tanto por la posibilidad de utilizar el medio televisivo que conlleva la titularidad estatal del servicio y de poder ganar con él elecciones, como por saber que con él se puede perder las elecciones simplemente por no ser un candidato atractivo televisivamente para el elector. En caso de usos anormales de la televisión, incluso se puede impedir el acceso a otros candidatos. El Estado también utiliza a la televisión para dar credibilidad a su gestión pues es la imagen del Estado la que viene representada por el mensaje televisivo. En tal sentido, la televisión es un objeto apetecible por el Estado. Con todo, a pesar de la utilización y abuso que de ella se puede hacer desde el Estado, el papel político de la televisión conlleva el aumento de la disponibilidad y accesibilidad de los políticos y de los partidos que los soportan.

La televisión es la fuente de información básica sobre los sucesos actuales y los asuntos políticos y que puede ser utilizada tanto para favorecer el aumento de la participación política de los ciudadanos como para aumentar su conocimiento sobre la política. Un candidato que no tenga acceso a la televisión es un candidato condenado al ostracismo.

Desde la eclosión de Internet casi todos los proyectos teledemocráticos se hacen en esa infraestructura. Pero los proyectos pioneros sí utilizaban ampliamente la televisión, consiguiendo interesantes lecciones que aprender. El más importante y pionero fue CHOICES (elecciones) en Estados Unidos en 1974, que fue avalado por la Asociación por el Plan Regional de Nueva York, dirigida por uno de los primeros estudiosos de los usos políticos de la televisión: Michael McManus (ARTERTON, 1987). Se quería conocer la actitud de los ciudadanos al darles la oportunidad directa de escucharles y de dar respuestas a problemas políticos de las regiones de Trenton y New Haven, cerca de Nueva York, que respondían bien a lo que se pretendía que fuera una zona necesitada de ayuda debido a lo disperso de la población. Se quería llegar a la mayor cantidad de gente posible, puesto que pensaban los promotores que cuanto más gente se involucrara,

más interés tendrían los representantes políticos en también involucrarse, escuchando las propuestas, quejas y opiniones de la ciudadanía. Es decir, se trataba de que los políticos sintieran de cerca a la ciudadanía, no sólo en los procesos puntuales de votaciones, para que supieran de primera mano qué es lo que pensaban los ciudadanos sobre las posibles soluciones a los problemas previamente planteados. Más que un efecto directo sobre las decisiones (la ciudadanía no tomaba las decisiones), tenía un efecto indirecto, pues los políticos conocerían de primera mano las impresiones de los ciudadanos que se beneficiaban o sufrían las consecuencias de sus políticas. Para ello, se utilizaron muchos medios técnicos, personales y económicos. Tanto la prensa escrita como la televisión local se pusieron a las órdenes de los promotores del proyecto. Se enviaron folletos, se hicieron programas especiales y se elaboraron todo tipo de informes y estadísticas (SHORE *et al.*, 1974). Intervinieron dieciocho estaciones locales de televisión que participaban con cinco programas en los que se presentaban los mayores logros de la región, tales como vivienda, transporte, medio ambiente, lucha contra la pobreza y relaciones entre los ciudadanos y las entidades locales. Estos programas eran vistos por los televidentes/ciudadanos, a los que se les explicaba el proyecto, reflejando la importancia que tenía su participación para el buen éxito del mismo. Se trataba no de simples programas de televisión, si, no de una nueva forma de entender el lenguaje televisivo, una forma política basada en la interactividad en el empleo del televisor, teniendo en cuenta los medios tecnológicos existentes entonces (el televisor no era interactivo). Como ciudadanos activos, y no como simples televidentes pasivos, se quería tal participación. También la prensa escrita participó, elaborando noticias específicas, explicando el proyecto, y distribuyendo entre sus lectores boletos que debían ser franqueados a los promotores del proyecto, sin coste, en los que de forma sencilla se explicaba lo que se quería del participante y se le instaba a preguntar a los promotores. Quince diarios distribuían folletos y boletos para ser rellenados y enviados a la central promotora. La Asociación promotora hizo un esfuerzo considerable por asegurarse la mayor participación posible de los ciudadanos que podrían intervenir en el proyecto, pues había alrededor de seis millones de hogares en el área geográfica elegida. Preparó un análisis de la audiencia televisiva, con tabulaciones preparadas cuidadosamente. Sabía con antelación qué audiencia tenía cada hora de emisión en hora televisiva, y qué tirada tenían los diferentes medios escritos participantes. A partir de esos datos, elaboró su propia parrilla televisiva, emitiendo los programas en márgenes temporales previamente seleccionados para el más amplio éxito del proyecto. Nada

podía escapar de su control para que el proyecto tuviera los resultados perseguidos por los promotores.

En efecto, hubo una gran audiencia, alrededor de quinientas mil personas, aunque solamente representaba menos del 10% de los seis millones de hogares a los que iba destinado el programa. Por tanto, había un sesgo importante: el 90% de los posibles participantes no lo estaban haciendo, pues no estaban viendo la televisión. Este hecho es especialmente significativo puesto que en procesos de participación política utilizando las TIC suele haber un sesgo en el perfil de los ciudadanos que participan electrónicamente, excluyendo o discriminando una parte de la población y provocando por ello un déficit de representatividad. Este hecho puede provocar desigualdades en la toma de decisiones públicas por lo que, hasta que no se superen las desigualdades de acceso, la aplicación de las TIC a la política no podrá ser realmente democrática (COLOMBO VILARRASA, 2006 y 2007).

En el proyecto CHOICES los promotores se aseguraron de que los residentes de las zonas afectadas al menos aprendieran algo sobre cuáles eran los objetivos políticos primordiales de la comunidad, al margen de su participación en el proyecto o no. Dicho de otra manera, el proyecto al menos sirvió para aportar valores educativos a la comunidad. Este es un importante valor residual del proyecto.

Como medida complementaria a los programas de televisión, la Asociación promotora organizaba y dirigía pequeños grupos de diálogo entre los representantes de la comunidad, a los que acudieron entre veinte mil y treinta mil participante, lo cual era una cifra bastante elevada. En cuanto al éxito de los boletos, un porcentaje aproximado de veintiséis mil quinientos ciudadanos reenviaron los boletos con las respuestas requeridas. De nuevo, un porcentaje ínfimo con respecto a los seis millones de boletos posibles que podrían haber sido devueltos.

En fin, del proyecto CHOICES se obtuvieron dos principios, que siguen vigentes hoy día.

El primero es que la participación política de la ciudadanía iba paralela a la audiencia televisiva. Si descendía la audiencia, descendía la participación. Dicho de otro modo, parece que primero atrae el medio y luego la participación. No se utiliza por el televidente/ciudadano el medio para participar, sino que ya que se utiliza el medio se puede optar por participar. Durante la época de baja audiencia televisiva, especialmente

en verano, la participación era escasa. Los ciudadanos no veían la televisión, pero tampoco tenían interés en participar. Su motivación era que ya que estaban viendo la televisión (primer interés) podrían participar (interés secundario o consecuencial del primero). Este principio puede ser perfectamente trasladable a la realidad actual, basada en la omnipresencia de Internet: para que haya más participación, hay que ir allá donde están los ciudadanos (hoy fundamentalmente las redes sociales) adoptando por lo tanto los lenguajes, los códigos y las servidumbres previas de dichos medios buscando con ello que se produzca el principio comentado: que ya que los ciudadanos están allí gracias a su interés principal, puedan tener un interés consecuencial en participar en el proceso de toma de decisiones políticas.

El segundo principio que podemos obtener de la experiencia pionera de CHOICES es que la repetición conlleva menos participación, a medida que se iban repitiendo los programas, la audiencia era lógicamente cada vez menor. De este modo, sólo veinticinco mil personas tomaron parte en el primer y más exitoso mitin presencial electoral. Pero por el último programa, el total estimado de audiencia bajó al 64% respecto de los que se había observado en la primera producción (desde setecientos mil a cuatrocientas cincuenta mil). Mucho de este declive, aunque no todo, puede ser atribuido a un general descenso de la audiencia televisiva, que cayó al 71% sobre el periodo que iba de la primavera al verano. Pero buena parte del declive se debió al cansancio, de lo cual obtenemos una interesante consecuencia: la participación conlleva un esfuerzo para la ciudadanía, incluso cuando se utilizan tecnologías cuasi pasivas, como es el televisor. Participar requiere una implicación personal, una dedicación y una voluntad que no todos los ciudadanos están dispuestos a tener, ni tampoco ven la necesidad de tener habiendo cumplido sus obligaciones de haber votado a sus representantes en el pertinente proceso electoral. Quizá los pioneros de la Teledemocracia no tuvieron en cuenta este factor: la Democracia directa puede que no se sienta como una necesidad en la ciudadanía, sino más bien como un engorro y una molestia. Ello sin mencionar los porcentajes de participación, que si fueran llevados a la realidad, sería escandaloso, pues solamente un 10% de la población, y decreciendo, estaría tomando las decisiones políticas, y ello sin que el resto supiera nada ni hubiera participado en ningún proceso de elecciones de ese 10% de la población. Es más democrático que los representantes elegidos actúen, que lo haga un 10% de la población, que puede tener intereses particulares, al margen del 90%.

Para bien o para mal, en realidad CHOICES no fue un éxito porque, dados el potencial y los recursos empleados, el número de ciudadanos implicados fue relativamente pequeño.

4.2.3. Los folletos

Algunos proyectos consisten en enviar prospectos o folletos especialmente diseñados para que los espectadores a un programa de televisión emitan sus opiniones políticas. Generalmente, los folletos se envían a través de los periódicos de mayor difusión, para que el alcance sea el máximo posible. En otras ocasiones, se dejan en lugares públicos y bancos. En menores ocasiones, los folletos se envían a una selección de ciudadanos previamente determinada, a fin de que puedan intervenir en el proyecto. El correo tiene la ventaja de la inmediatez, lo mismo que ocurre con el teléfono, puesto que casi todos los ciudadanos se encuentran incluidos dentro del servicio de correos y todos ellos pueden recibir las peticiones de participación en los proyectos.

En ocasiones los ciudadanos son motivados a enviar los folletos mediante campañas constantes de apoyo tanto en prensa como radio y televisión. Con esas campañas se concientiza a la ciudadanía de la importancia que tiene su participación política y las ventajas que tienen estos sistemas en cuanto a accesibilidad, motivación e inmediatez. La accesibilidad e inmediatez ya ha quedado claro que el sistema de correos las garantiza plenamente. La motivación es otro problema. Desde el primer momento se ha de dejar bien claro a la ciudadanía que su participación va a tener una recompensa, bien porque sus propuestas van a ser escuchadas por los políticos a la hora de diseñar las políticas públicas, bien porque ésta sería una forma por medio de la cual los ciudadanos podrían dejar sentir su descontento con ciertos políticos o funcionarios, o con cierta forma de llevar los asuntos políticos que no se muestra en otras formas de participación políticas, como puede ser el proceso electoral normal.

4.2.4. El cable

Muy utilizado en Estados Unidos desde los años sesenta (POOL, 1973), estos son sistemas constantes de envío y recepción de mensajes por los ciudadanos entre sí. En el momento que permitan la integración de todos los ciudadanos de una determinada

demarcación, permitan a su vez el desarrollo de conferencias (de intercambios permanentes de mensaje, texto, video, audio, multimedia... entre los ciudadanos) y se interconecten con todas las restantes redes, podremos hablar de conversión del cable en una tecnología típica de participación electrónica. Las redes de telecomunicaciones por cable, no obstante tienen un importante freno: son sistemas de telecomunicación previo pago ya que requieren el previo abono de todos los interesados a la red correspondiente. En muchas redes de televisión por cable se presta un servicio de interactividad mediante el cual los abonados a la red, directamente o previo pago de una sobretasa, cuentan con un aparato en casa a través del cual pueden expresar sus opiniones mediante la presión del botón correspondiente. Según ROVIRA VIÑAS (1992) «el derecho a la intimidad y el derecho a la libertad del individuo en su ámbito de vida privada ante el desarrollo tecnológico (comunicación, informática y medicina) está generando formas, procedimientos y técnicas que permitan incidir en este ámbito de soberanía individual, sin que sea en muchos casos perceptible la intromisión y en otros que sea difícil probar, con las garantías que en general tiene el derecho, que se ha afectado o lesionado esta libertad fundamental. Es decir, está ocurriendo que la formulación del derecho a la intimidad, con sus garantías y con sus límites, es insuficiente para prevenir las lesiones que a este derecho vienen por parte de las nuevas tecnologías».

De esta suerte, en muchos casos no se puede saber ni el número de espectadores que contestaron a una pregunta dada, con lo cual las estadísticas resultan de antemano incompletas. Tampoco se sabe cuántos espectadores, pudiéndolo hacer, no han utilizado estos servicios y la razón por la que no lo han hecho (EMERY, 1978). Este sistema sólo tendría validez si una demarcación dada es cubierta por la red en toda su integridad. Podría haber segmentos de la demarcación que pudieran quedar fuera del proyecto, fuera de la participación.

No tendría mucho sentido entonces defender las nuevas tecnologías de la información porque éstas permiten una mayor extensión de las facilidades de participación política si a la vez, utilizando dichas tecnologías, permitimos dejar fuera a segmentos de la población que en otro caso participarían en el proyecto o en el proceso de toma de decisiones políticas a través de los nuevos media.

4.2.5. Videoconferencias y teleconferencias

Al aumentar la capacidad de las telecomunicaciones interactivas surgió la teleconferencia, que la podemos definir como la reunión de un grupo mediante la comunicación electrónica interactiva entre tres o más personas en dos o más lugares distantes. Estos sistemas generalmente son derivaciones de los servicios de cable o satélite y permiten tres diferentes usos: videoconferencia, audioconferencia y compuconferencia, según se utilice un circuito cerrado de televisión, de telefonía o una red de computadoras. El problema que plantean la videoconferencia y la audioconferencia es que resultan a priori demasiado caras y plantean el inconveniente de poder implicar a pocos ciudadanos a la vez. El acceso con ello se reduce excesivamente. Resultan efectivas, sin embargo, en caso de llamadas o discusiones entre un político o funcionario y ciudadanos de tierras lejanas (ARTERTON, 1987). Las compuconferencias, por el contrario, no son caras y es de esperar que de aquí a menos tiempo del que parece este sistema se extienda con intensidad en todo el mundo, con lo que más grupos e individuos pueden ser incorporados a un proceso político que de otra manera les sería ajeno, ya por falta de los medios técnicos, ya por desmotivación. Vemos aquí cómo, reduciendo costes y extendiendo un servicio, la tecnología favorece la participación política de los ciudadanos aunque en sistemas como los que comentamos tengan otros costes, como la pérdida del contenido socioemocional que podría existir en las reuniones cara a cara.

Así pues, las compuconferencias son el tipo de teleconferencia que han terminado por imponerse debido a su menor coste, siendo los sistemas de comunicación que mejor futuro en los usos políticos tienen (JONES, 1995). La tecnología de computadoras ha permitido establecer inmensas redes de ordenadores personales conectados a un ordenador central. Con ello se crean comunidades sociales virtuales definidas por STONE (1991) como los ámbitos sociales en los que la gente mantiene a distancia reuniones cara a cara, permitiendo a la gente que se halla separada físicamente reunirse, teniendo conocimiento de información mutua, que se comparte mediante un procedimiento ritual que todos conocen y todos aceptan, y que es similar a los ritos sociales extra-electrónicos. Los participantes en la reunión pueden leer los comentarios de otros participantes y añadir sus propias opiniones a las ya realizadas. Este sistema normalmente lo emplean los grupos electrónicos para grupos de ciudadanos que comparten el mismo o parecido interés, pudiendo de esa manera discriminar de antemano a los intervinientes en el mismo. También se utiliza masivamente para la

creación de partidos políticos electrónicos y para reducir los costes económicos de la creación de los partidos políticos no electrónicos (COTINO, 2006).

Este sistema tiene varias características definitorias a la hora de considerarlo como un medio de participación política electrónica.

-Igualitarismo o accesibilidad. Igualitarismo facilitado por los medios computerizados es equivalente al término «primero en llegar primero en ser procesado». Las computadoras centrales procesan todos los datos que reciben en el orden en que son recibidos, sin saltos. Aunque el software permite discriminar entre distintos participantes, lo cierto es que se obliga a respetar el orden de entrada de la información, de suerte que todos los participantes han de prestar igual atención a cada comentario realizado, por orden de llegada. Esto tiene una trascendencia especial ya que es una forma de controlar los excesos de protagonismo y los excesos de control sobre el sistema que impidan hablar de un mecanismo plenamente democrático, igualatorio. También ha de ser el sistema de conferencia accesible a todos aquellos que pudieran contribuir a y beneficiarse del proceso de intercambio de información, en nuestro caso información política.

-Jerarquía de la Ingeniería. El igualitarismo y la interactividad de este medio pueden tener puntos fuertes para la participación política ya que si los ciudadanos creen que no existe engaño en el sistema y que todos los que deseen podrán emitir sus opiniones libremente y que serán escuchadas sin interferencias y sin ser relegadas, tendremos que los ciudadanos encontrarán en el mismo sistema una garantía que apoye su participación. La discusión es general. La jerarquía, por tanto, si se utiliza de forma incorrecta, puede convertirse en una barrera para la participación política de los ciudadanos. Desde otro punto de vista, podemos hablar de cierta jerarquía menor. Para muchos usos el software ha sido diseñado para permitir a los usuarios introducir un grado de jerarquía dentro de una conferencia. Básicamente, un moderador sirve a los participantes ejerciendo funciones editoriales, eliminando o resaltando algunos comentarios que puedan hacer los participantes, de forma que se introduzca un orden necesario en el debate para que no quede relegado el objeto central del mismo. El software permite a cualquier miembro poner un objetivo a un voto para todos los participantes, aunque el moderador puede limitar esa capacidad deseada.

-Brevedad. Los comentarios que se realizan son generalmente breves. Ahora la brevedad viene impuesta por la necesidad de que muchos individuos puedan participar en el grupo electrónico y que se pueda procesar la mayor cantidad de información posible.

-Anonimidad e Intimidad. Las conferencias son abiertas para todos los suscriptores de una red o cerradas a todos excepto a aquéllos que admitan la presencia de un moderador. En las conferencias abiertas, los participantes normalmente no conocen a sus interlocutores, salvo a través del contacto que proporcionan las computadoras. Cada suscriptor puede emitir tanta información como desee y recibir cuanta información sea capaz de recibir. Y podrá recibir tanta información como desee. Sin embargo, a pesar de la anonimidad, las nuevas tecnologías también permiten un mayor control sobre los individuos.

-Medio asíncrono. El más amplio avance de la compuconferencia es la capacidad para la interacción sin el requerimiento de una audiencia conectada simultáneamente (asincronía). Es decir, es posible que los debates no se realicen en directo, en una sola sesión, sino que se vayan realizando con el paso del tiempo, a medida que los ciudadanos o los intervinientes lo consideren necesario. Textos escritos, inmediatamente puestos a disposición de toda la audiencia, pueden ser leídos en cualquier momento y contestados con las opiniones que se consideren convenientes. Cualquiera, de ese modo, puede participar en un mitin político en el tiempo y en el lugar que desee. Cuando se celebren mítines continuos, uno puede engancharse al momento que más le interese, con lo cual el mitin se convierte en un evento vivo, que va tomando cuerpo poco a poco mediante la participación de los ciudadanos.

4.2.6. Correo electrónico

Permite enviar y recibir información personalizada, intercambiando mensajes entre usuarios de ordenadores conectados a Internet. Presenta ciertas ventajas sobre otros sistemas de comunicación tradicional: rapidez, comodidad, economía, posibilidad de archivos adjuntos. Para poder utilizar este recurso de Internet los usuarios deben disponer de una dirección de correo electrónico y de un programa cliente de correo. El correo electrónico ha crecido desde el simple intercambio de mensajes de texto

interpersonales, y ahora permite una amplia gama de aplicaciones diferentes, aunque el texto sigue siendo la base debido a las limitaciones aún existentes en cuanto a imágenes, sonidos, gráficos y otros, como los símbolos matemáticos.

A pesar de que hoy día estamos muy acostumbrados a este tipo de medio, lo cierto es que es muy reciente, especialmente en sus usos políticos. Así, en 1992, Bill Clinton y Al Gore comenzaron a utilizar el envío de correos electrónicos con información de la campaña a sus electores, voluntarios y a los medios de comunicación tradicionales. Propusieron al efecto un debate sobre las nuevas tecnologías y lo que denominaron la Infraestructura Nacional de la Información (*National Information Infrastructure*), presentándolo como el gran foro de las empresas, los ciudadanos, los grupos, las asociaciones, etc., donde puedan comunicarse con los gobiernos federal, estatal y local, consistiendo en un gran objetivo para el fomento de la libertad de expresión (GOLDSTONE, 1995). En 1994 la senadora por California Feinstein fue la primera candidata en dotarse de una página web electoral. A partir de la campaña presidencial de 1996, viendo que el uso masivo de los correos electrónicos y las páginas web permitía repartir información a posibles electores, pero también a los diferentes comandos de campaña y a los medios de comunicación social, su uso para la distribución de información política se generalizó (LORENZO, 2012). Hoy día es impensable que se lance una candidatura a casi cualquier cargo político sin tener este soporte tecnológico, y es profusamente utilizado por los cargos políticos (DADER, 2009 y CAMPOS DOMÍNGUEZ, 2011).

4.2.7. Teletexto

El teletexto es una vieja tecnología que no pierde vigencia. Es una forma de comunicación que se basa en la transmisión de la información contenida en una base de datos que se convierte a forma digital y se transmite por la señal televisiva hasta el televisor del usuario, que hace uso de ella gracias a la descodificación de la señal. Es un sistema parecido al videotex pero sin línea de retorno y el usuario no puede pedir (discriminar) en la información que se le envía. Es por ello que, al tener que transmitirse toda la información contenida en la base de datos a la vez, ésta ha de ser necesariamente pequeña.

4.2.8. Combinación de medios

Una de las peculiaridades de las nuevas tecnologías es que realmente son combinación de algunas tecnologías antiguas, como el teléfono, que tiene cientos de años. La convergencia de esas tecnologías es lo que da la fuerza a los nuevos sistemas. Las nuevas tecnologías de telecomunicaciones que están siendo más favorables a la interacción son los satélites, las fibras ópticas y las redes digitales. Los satélites integran todo tipo de señales logrando un intercambio de información auténticamente internacional y de gran capacidad.

4.2.9. Cartas enviadas por correo postal

Desde principios de los setenta del siglo pasado se ha extendido entre las organizaciones internacionales que luchan por la defensa de los derechos humanos y el medio ambiente una estrategia curiosa que consiste en invadir las cancillerías con decenas de miles de cartas enviadas desde todas las partes del mundo pidiendo que se respeten los derechos humanos o que no se realicen prácticas en contra del medio ambiente. Asociaciones como Greenpeace, Survival, Amnistía Internacional o Médicos Sin Fronteras se encuentran entre ellas. Hoy este medio ha sido superado por Internet, las páginas web y el correo electrónico.

4.2.10. Internet

La integración entre el teléfono y el ordenador personal se presenta como la vía para conseguir aplicar toda la potencia del último al primero y dotarle de lo que éste carece: un interfaz (cara informática) amigable. El teléfono es un terminal que resulta complicado utilizar para servicios que no sean la simple llamada telefónica. Las combinaciones de números que hay que marcar y la necesidad de memorizar complicadas numeraciones hacen que el ordenador y su entorno visual permitan superar las rigideces en el uso del teléfono para comunicaciones más allá de las llamadas telefónicas. Así es como nace Internet, dentro de la cual se crean grupos de trabajo o groupware, que se encargan de la distribución e intercambio de la información.

Internet es una red de redes que evolucionó a partir de un protocolo de software común que permitía conectar ordenadores personales y grandes computadoras que

contenía bases de datos. A partir de ahí surgieron otro tipo de servicios gracias a la interconexión que permitía el uso de las líneas telefónicas. En los años sesenta, la Advanced Research Projects Agency (ARPA) del Departamento de Defensa comenzó a estudiar las posibilidades de las redes informáticas. Así nació ARPA Computer Network (ARPANET). Y tenía como objetivos: interconectar ordenadores a través de las líneas telefónicas utilizando protocolos de acceso, y mejorar la productividad de los ordenadores a través de las interconexiones. La red fue construida por Bolt, Beranek and Newman, Inc. (BBN), y las infraestructuras fueron provistas por AT&T. Al principio era demasiado lento pero pronto ARPANET fue un Éxito. Permitía servicios de correo electrónico como la primera fuente de información. En 1983 ARPANET cambió la forma NCP (Network Control Program) por la forma TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol) Una clave de su Éxito es su simplicidad y su integración, lo cual ayudó a su extensión. A mediados de los ochenta ARPANET reemplazó el control del Departamento de Defensa por el control de varias redes internas como Milnet. Así se fundó la NSFnet como redes de uso universitario. Con el tiempo se convertiría en la espina dorsal de Internet (CHESEBRO y BONSALL, 1989). Los sistemas de interconexión utilizaban el sistema operativo Unix.

Internet es más que una red. Es un conjunto de sistemas, ordenadores, redes, información, servicios, etc. con alcance mundial (Tabla 6).

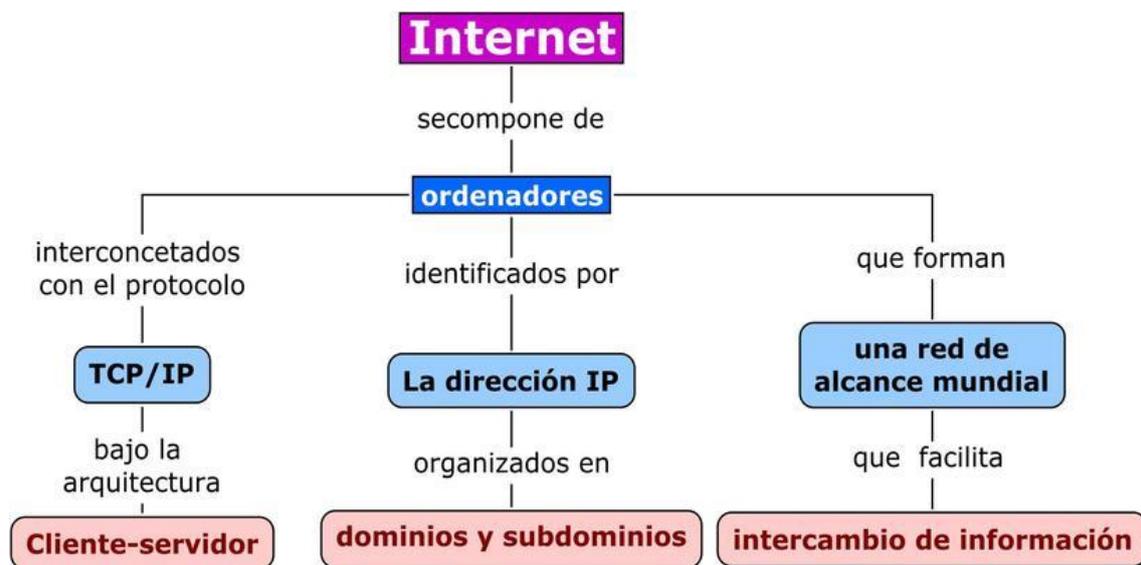


Tabla 6. Descripción de la estructura de Internet.

El poder de los intermediarios políticos ha sido grande. Tan grande que la mayoría de las relaciones sociales y todas las instituciones públicas o privadas, tanto en el ámbito

local como en el nacional, están influenciadas por los medios de información y políticos (DEL REY, 2007). Pero hay unos medios tecnológicos, como Internet, que carecen de control y que son asiduamente visitados por millones de usuarios que, en vez de ser receptores de información, contribuyen activamente a crear información. Si esto es verdad, todo el orden social puede cambiar gracias al empuje de millones de personas utilizando un medio de comunicación absolutamente libre. El proceso es imparable, porque no hay quien pare a esos millones, no hay razones justificables socialmente para pararlos y, cómo no, no hay forma de hacerlo. Curiosamente, este, hasta hace pocas fechas, inconcebible crecimiento de la red Internet y de otras redes similares ha ocurrido a pesar de que muchas veces es difícil el acceso para una familia media, lento en las respuestas, y banal en los contenidos, si no ofensivo y desorganizado.

Hoy se habla de Internet 2.0 (y de Internet 3.0), que es una nueva versión mejorada de la clásica y estática Internet del html. «Es la Internet de las redes sociales que por ella circulan, se intercambian información y toman decisiones conjuntas. En Internet, se ha producido una evolución hacia la Web 2.0 de las aplicaciones utilizadas que se refleja en los usos que las Administraciones públicas hacen de la red. Si la Web 1.0 permite a las Administraciones públicas difundir información del sector público, la Web 2.0 posibilita que tanto las Administraciones públicas como los ciudadanos se conviertan en difusores de información mediante la interacción y la producción de nuevos servicios basados en la información del sector público dando lugar lo que algunos han llamado transparencia colaborativa.

Los servicios que permite Internet 2.0 son los siguientes:

- Herramientas para el desarrollo de entornos colaborativos, con servicios de comunicación instantánea, correo electrónico, videoconferencia, etc.
- Herramientas para el desarrollo y publicación de contenidos: blogs, wikis, presencia multimedia, herramientas de almacenamiento y compartición de ficheros, ofimática online, con diferentes posibilidades de interacción.
- Redes sociales.
- Toda una gama de herramientas de vigilancia tecnológica, de búsquedas avanzadas, gestión de favoritos y etiquetado social sindicación a contenidos, así como de análisis y revisión de la reputación online para potenciar el posicionamiento en buscadores, etc.

-Herramientas para la construcción de mapas mentales y conceptuales, también de forma colaborativa y virtual, de apoyo en procesos de resolución de problemas, debates, etc.

-Herramientas de encuestas online, que posibilitan crear consultas virtuales.

-Herramientas de localización geográfica.

-Traductores online.

-Etc.

En el siguiente cuadro resumimos las características de cada tipo de Internet.

ETAPAS	CARACTERÍSTICAS
WEB 1.0	Personas que se conectan a la Web. Web estática: los usuarios accedían a lo que una empresa difundía: consumían contenidos, no creaban.
WEB 2.0	Personas que se conectan a personas: redes sociales, wikis, colaboración, posibilidad de compartir. Supuso nuevas formas de relación y comunicación entre los internautas: redes sociales como Twitter, YouTube, MySpace, Google o Facebook. Por primera vez, ciudadanos y gobiernos interactúan sobre una misma plataforma. El Web 2.0 no es tanto la tecnología cuanto la actitud ante ella: es una nueva cultura, la cibercultura.
WEB 3.0	Aplicaciones web que se conectan entre sí. Habrá funciones de inteligencia artificial, creando una especie de mente omnipresente. El ordenador entenderá la información, y actuará en consecuencia. Hay empresas que recogen datos y preferencias de los internautas. La web 3.0 añadirá significado a la web.

Tabla 7. Diferencias entre web 1.0, 2.0 y 3.0. Fuente: Instituto Ortega y Gasset, 2011.

Esta evolución tecnológica permite observar una evolución en los mecanismos de difusión de la información del sector público pasando de la difusión pasiva donde son los ciudadanos los que acceden a la fuente de información a través del teléfono o Internet, a la difusión activa cuando los ciudadanos se suscriben a un servicio de información del sector público expresando sus preferencias a las que la Administración Pública responde proporcionando información electrónica, por ejemplo, a través de correo electrónico o los mensajes cortos de texto (SMS). Posteriormente, con el surgimiento de la Web 2.0 los ciudadanos pasan a ser productores y consumidores activos de la información generada tanto por las Administraciones públicas, como por los demás ciudadanos» (CERRILLO, 2010:133-134). Es una Internet que ya no es de solo lectura, sino de lectura y escritura, esto es, de participación activa en la que los contenidos son generados instantáneamente por los usuarios (Tabla 8):

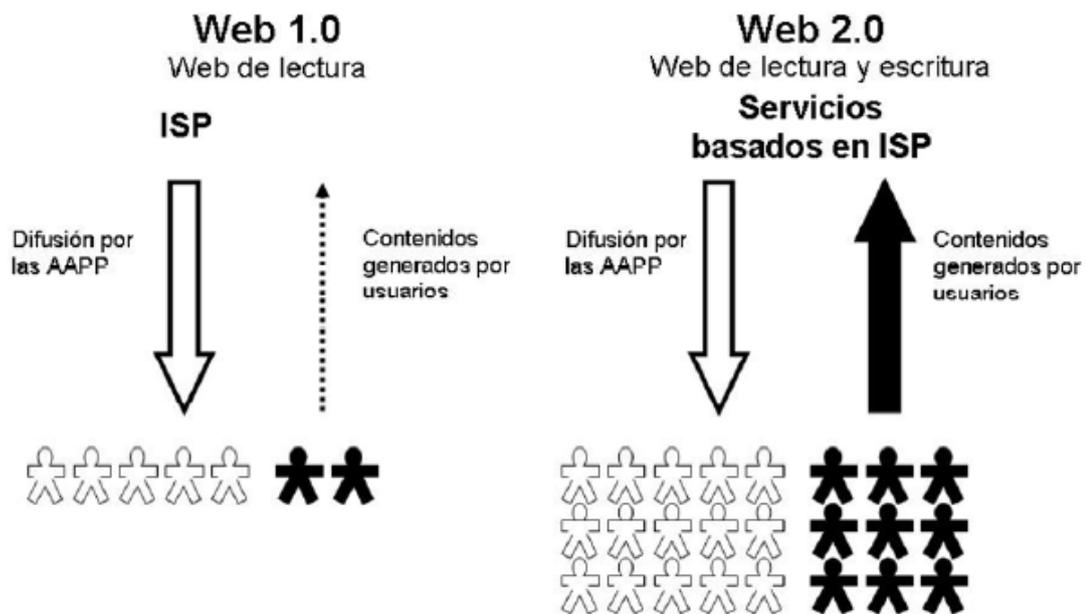


Tabla 8. Diferencias entre Internet versión 1.0 e Internet 2.0. Fuente: CERRILLO (2010).

En la Internet 2.0 los ciudadanos hablan con las Administraciones públicas. Hay «multicanalidad» en la conversación de la ciudadanía, ya que es igual que generen contenido multimedia o de texto. Éste se trasmite y se vehicula a través de los Social Media (Facebook, Twitter, Blogosfera...). Esos contenidos contienen información, que para una Administración pública puede ser valiosa, para detectar de forma temprana incidentes en tiempo casi real, propuestas o quejas por parte de la ciudadanía. En fin, lo que se tiene que hacer es recoger esa información haciendo escucha activa, procesarla y distribuirla a las áreas afectadas. (GUADIÁN, 2010).

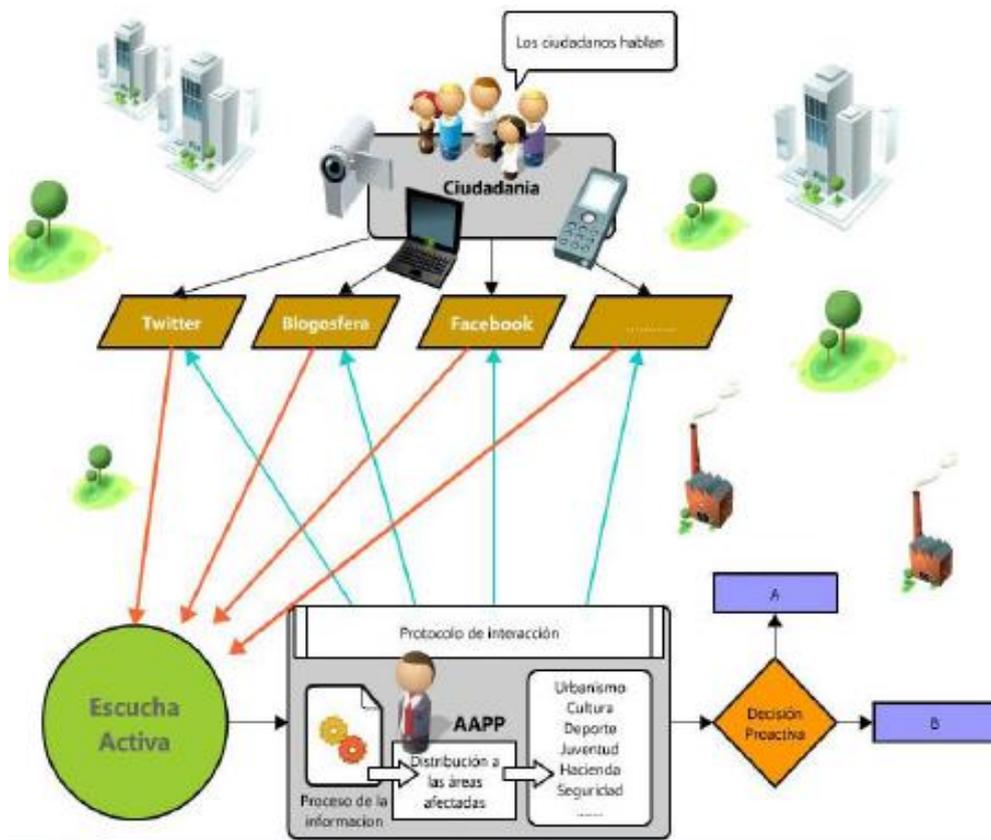


Tabla 9. Escucha activa con las Administraciones públicas en Internet 2.0. Fuente: GUADIÁN (2010)

Aparte de los contenidos, mejores o peores, es una red de relaciones sociales, una red transaccional. En efecto, los contenidos muchas veces son banales. En la mayoría de los casos la información que se recibe por esa vía la podemos recibir en mejores condiciones y en mayor extensión (quizá no con tanta rapidez de selección) por otras vías u otros medios. Pero a diferencia de los medios de comunicación social tradicionales, que son puro contenido (proveedores de información en una relación rígida en la que no existe transacción apenas), Internet es todo ella transacción. Internet permite a los usuarios entrar en el medio y disfrutar de él, cambiándolo, reformándolo, dejando y recibiendo información y conociendo a otros usuarios que pueden tener las mismas inquietudes. Internet es gente que escucha su propia voz, que habla por sí mismo en un camino público y libre. Una forma de, incluso, mostrar el desacuerdo con otros, porque los contenidos son secundarios y lo importante es la posibilidad de discusión. Frente a ello, los medios de comunicación social tradicionales se limitan a confirmar la existencia de la audiencia, del lector, del oyente, sin más.

Sin embargo, aunque el contenido sea secundario respecto a la relación social y política que se entabla en la red, sí es subyacente a esas relaciones mantenidas gracias a

la red ya que las relaciones muchas veces son definidas por el contenido. La gente se presenta a sí misma en la red y generalmente lo hace lo mejor que está en su mano, sería excesivamente cínico pretender que el contenido de sus presentaciones (y representaciones), sus transacciones y sus productos culturales carecen de valor. Sí tienen valor, y mucho. De ese modo, los aspectos relacionales de las transacciones cualifican y definen un contenido que, en el peor de los casos, no deja de ser una manifestación libre y voluntaria de intentar las relaciones sociales. Esto es así porque Internet no solamente facilita las comunicaciones entre miembros de grupos, abiertos o cerrados, o equipos preexistentes, sino que facilita un medio para la formación y cultivo de nuevas relaciones al facilitar el acceso instantáneo a miles de contactos potenciales que tienen intereses compatibles y ámbitos de conocimiento que se quieren poner en común (ÁLVAREZ y DE MONTALVO, 2011).

El uso de Internet conlleva las siguientes características:

-Sobrepasan todos los límites conocidos hasta ahora en el proceso de intercambio de información entre distintos terminales. La información ha explotado gracias a los computadores. Redes mundiales como Internet crecen en progresión geométrica. Además, la rapidez de intercambio de información es cada vez mayor ya que este tipo de redes permiten que un gran número de personas distribuidas por todo el mundo, conectadas gracias a las líneas telefónicas, intercambien sus ideas a cualquier hora del día o de la noche.

-Las barreras de espacio y tiempo desaparecen para una información dada.

-Incrementan el control de los consumidores sobre los mensajes que reciben y cuando los reciben, debido a la amplia y diversificada información a la que se tiene acceso.

-Descentralizan el control de los medios de comunicación de masas, puesto que es más fácil emitir información. En Internet cualquier abonado puede volcar toda la información que desee.

Los estudios realizados hasta la fecha aportan poca luz sobre la verdadera naturaleza de los intereses por los que los ciudadanos se integran en grupos de intereses. Unos indican que los ciudadanos basan sus decisiones para formar parte de las organizaciones políticas en los beneficios solidarios y de objetivos, en segundo lugar en los beneficios materiales. La importancia de los beneficios difiere según sean las características del

grupo. Los beneficios personales dominan en los grupos ocupacionales mientras que los beneficios de objetivos priman en los grupos de ciudadanos. Los ciudadanos se unen a los grupos electrónicos con poco conocimiento de los costes y los beneficios de ser miembros de esos grupos y que adquieren el conocimiento con el tiempo. En general, la investigación empírica apoya esta visión. Tanto los beneficios materiales como los beneficios de objetivos son importantes motivaciones para los miembros de los grupos de interés. Los beneficios solidarios, aunque valorados, son relativamente menos importantes en la decisión de formar parte de una organización.

-Hay un efecto indirecto: aumentará la accesibilidad de las organizaciones para los posibles miembros. De ese modo, los grupos pueden disfrutar de las siguientes características como una amplia distribución geográfica de sus miembros, una valorización de la información como beneficio para el grupo y un acceso reducido a los medios de comunicación social.

-Si la eficiencia del grupo aumenta, los grupos producirán más bienes comunes, mejorando a su vez los beneficios de objetivos.

-Los costes de comunicación reducidos de la coordinación y de la información tendrán un beneficio directo sobre los miembros del grupo. La reducción en los costes de comunicación mejora la habilidad de los miembros de la organización para aprender sobre actividades sociales y para ser una parte de una comunidad virtual, mejorando la provisión de los beneficios solidarios. Los menores costes de coordinación hace más fácil a los ciudadanos integrarse en las actividades políticas del grupo, un beneficio solidario. Los grupos de ciudadanos consideran que la participación en los asuntos públicos es uno de los beneficios más importantes para seducir a nuevos miembros a formar parte del grupo, pero no el más importante. Una reducción en los costes de información permite al grupo prestar más información al mismo coste, aumentando los beneficios para integrar a nuevos miembros. El uso de Internet reduce los costes (económicos y no económicos) en relación con el uso de la tradicional acción política colectiva que no utilice esa combinación de computadoras y líneas de telecomunicaciones. Internet reduce los costes de comunicación, coordinación, y de información, facilitando la formación de grupos de ciudadanos con intereses comunes, aunque sus miembros se hallen alejados geográficamente. Con ello se mejora la eficiencia del funcionamiento interno del grupo, el reclutamiento y la retención de

sus miembros Internet está cambiando la forma en que los ciudadanos hacen política, y los costes económicos aumentan las posibilidades de crear nuevas redes con bajo coste. La posibilidad de unir ordenadores personales con líneas telefónicas ha resultado ser el cumplimiento de la esperanza de los usuarios políticamente comprometidos: el acceso no a bases de datos sino a las ideas de otras personas.

La primera barrera que un grupo envuelto en una actividad política tiene que superar es crear y mantener una organización en la que sus miembros tengan suficiente acceso a los objetivos políticos. Esa organización puede ser tradicional o cibernética. Si se opta por la organización política tradicional, muchas veces los costes que implica mantener una organización de este tipo la hacen o inviable. Al menos estará sometida a unas cargas económicas tales que, en la mayoría de los casos, dificultarían su expansión. Los ingresos tienen que ser superiores a los gastos o se caerá en bancarrota, y los objetivos a conseguir tienen que ser asimilables y atractivos no sólo para los miembros actuales de la organización sino para los futuros y posibles miembros, que contribuirán al sostenimiento económico de la misma. Si se opta por una organización cibernética, los costes son mucho más reducidos y la extensión, en determinados casos, mucho mayor.

Así pues, una vez que hemos decidido crear una organización cibernética tenemos que hacer frente a unos costes. Tenemos que saber cuáles son esos costes y cómo impedir que se conviertan en una barrera para el desarrollo de la organización. Tres tipos de costes de organización se ven afectados por las tecnologías de la comunicación: los costes de comunicación, los costes de coordinación y los costes de información. La comunicación, la coordinación y las actividades relacionadas con la información requieren tiempo, dinero y esfuerzo físico y mental. Las actividades de comunicación incluyen preparar, transmitir, deliberar, recibir e interpretar los mensajes entre dos o más partes. Las actividades de coordinación incluyen la colaboración (propuesta, debate, logro de acuerdos, distribuir propuestas...) Y las actividades de información incluyen la búsqueda de necesidades y las formas de satisfacerlas.

Los costes reducidos de las organizaciones que utilizan Internet como red transaccional también se aplican a la retención de los miembros. Estos, por regla general, no tienen información completa sobre las organizaciones existentes en las que puede participar en un momento dado. Ello ha conllevado una situación extraña: primero el ciudadano se une a las organizaciones y después aprende y conoce todo lo

que necesita saber sobre la organización. Los miembros que encuentran que los intereses de la organización coinciden con sus propios intereses se mantienen en la organización. Los que no, se retiran. Una reducción en los costes de la información favorece la calidad y cantidad de la información asequible sobre las organizaciones existentes. La gente estaría de esa manera en mejores condiciones de encontrar el grupo que mejor represente sus propios intereses. Eso supone una mejor fijación desde el comienzo.

En el siguiente cuadro se ve cómo el uso de Internet en los procesos de participación política conlleva, a la larga, unos menores costes para la Administración que pone en marcha dichos procesos que los costes tradicionales:

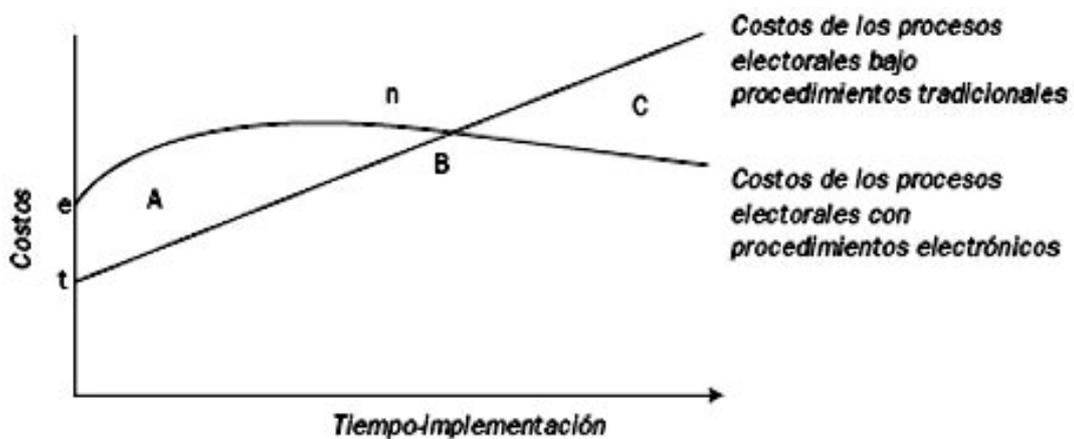


Tabla 10. Comparación de costes en los procesos electorales tradicionales y los que utilizan regularmente las TIC. Fuente: BARRIENTOS (2007).

El gráfico muestra tres momentos (A, B, C) que tienen los costos de la administración electoral con dos tipos de tecnologías aplicadas, el voto electrónico (e) y los procedimientos tradicionales (t) a lo largo de diversos procesos electorales (i, ii..., n). Inicialmente (momento A) los costos del voto electrónico son mucho más elevados respecto al voto tradicional, pues toda implementación de nuevas tecnologías implica un costo superior respecto a la anterior por motivos diversos: la inversión en la tecnología misma, cambios en las estructuras, capacitación del personal, inversión en la corrección de fallas y errores, etc. Una vez superados los escollos iniciales, y la dinámica de la reutilización de los sistemas de votación electrónica significarían una disminución de los costos totales en los subsecuentes procesos electorales, llegando un momento (B) en que los costos decrecen comparativamente respecto de los costos constantes de la tecnología tradicional. Estos últimos son constante en la medida que prácticamente no

cambian las modalidades de un proceso a otro (urnas, boletas, sistemas de recolección de datos, capacitación, etc.) y son costos elásticos a los cambios de precios de los insumos de un proceso a otro. La conclusión (BARRIENTOS, 2007) es que las nuevas tecnologías aplicadas en los procesos electorales tienden a ser inelásticas respecto a las tradicionales porque, en tanto que son reutilizables, el cambio de los insumos es menor de un proceso a otro (momento C).

Internet introduce, no obstante, nuevos costes por el uso de los ordenadores en las redes. Para utilizar Internet, los individuos y las organizaciones deben de tener computadoras, deben conocerlas y deben pagar por el uso de las redes. Para utilizar Internet, los costes de acceso son un factor inhibitor. Los costes son tanto monetarios como no monetarios. Participar utilizando Internet tiene unos costes monetarios reducidos pero si se quiere hacer convenientemente, implica a los participantes un gran consumo de tiempo. Esos costes, monetarios y no monetarios, nunca pueden ser eliminados, pues al menos habría siempre un coste de oportunidad: ¿por qué un ciudadano iba a dedicar su tiempo a participar políticamente a través de Internet si puede dedicar su tiempo a otras actividades más gratificantes, como las de ocio? De ese modo, los grupos que se hallan en las mejores condiciones de obtener los mejores resultados de Internet son los que: tienen acceso a los ordenadores, conocimientos en su uso y acceso a las redes de computadoras y, además, tienen una mayor implicación política. Los grupos que mejor cumplen con esas tres condiciones son el universitario y el de los programadores.

BARBER (2001, 2006 y 2012) ha analizado la arquitectura de Internet para ver en qué medida puede ayudar al aumento de la participación ciudadana. Llega a la conclusión de que, a pesar de que en algunos aspectos Internet es «poco democrática», lo cierto es que Internet es una poderosa herramienta para el fomento de la participación ciudadana. Para ello establece las siguientes características de Internet que acompañan bien los requerimientos de la Democracia (tabla 11):

La democracia necesita:	Internet es:
Interacción cívica «comunicación lateral/horizontal»	Punto a punto (como teléfono, no como TV)
Participación ciudadana «de abajo arriba»	Interactivo/Participativo (no espectadores pasivos)
Pluralismo/Política de las diferencias	Diversificado/Heterogéneo (infinitas páginas y blogs, etc.)
¡pero!	
La democracia también necesita:	(sin embargo) Internet es:
Deliberación/Lentitud Juicio prudente	¡Rápido! Impulsivo/juicio precipitado
Mediación/Selección Sabiduría	Sin mediación sin selección, «conocimiento» sin fin que lleva a sobrecarga de información
Acceso universal Igualdad	Acceso limitado «brecha digital», desigualdad
Espacio público/ Bases comunes «nuestro espacio»	Privado/Segmentado «mi espacio»
Control popular	Monopolio (portales bajo control privado: ej. Google, MS Explorer)

Tabla 11. Cómo Internet puede ayudar a la Democracia, según Benjamin BARBER. Fuente: BARBER (2006).

GALINDO (2012), por su parte, que considera que no hay duda de que las TIC propician la Democracia, señala lo siguiente: «en lo que se refiere a la relación existente entre Internet y democracia, entendiendo que el funcionamiento de la misma Internet o la “red” es democrático o propicia la democracia, al considerar que facilita a todo el que la maneja, en definitiva al que cuenta con un medio de acceso a la misma un conocimiento/poder/dominio sobre la realidad que antes no lo tenía: estaba reservado a quien había sido nombrado “gobernante” en el proceso de elección democrática de representantes políticos.»

Así pues, según este autor, las características de Internet que son coherentes con la democracia (comunicación horizontal, participación, interacción, diversificación, heterogeneidad) y, por otra, los elementos configuradores de Internet (demasiada rapidez, espacio e información no mediada o filtrada, sobrecarga informativa, acceso limitado, espacios fragmentados, mercado monopolista) que son contrarios a los requisitos de un sistema democrático. En esta balanza, los elementos disruptivos parecen pesar más y ser más numerosos, por lo que BARBER (2006 y 2012) advierte que hay que diseñar el desarrollo y los usos de Internet teniendo en cuenta los requisitos y funciones de la Democracia. Por tanto, es necesario que el uso de Internet no quede en manos de los grandes grupos empresariales, sino que los políticos y la sociedad civil deberían tener un mayor papel en su diseño y desarrollo.

Internet ha sido utilizada desde el principio. Por ejemplo, en el experimento de Cataluña para depositar y recotar los votos realizados en dos distritos electorales en las elecciones generales de 1996. En este caso, más que la red, fueron utilizadas algunas capacidades de almacenaje y transmisión de información de la siguiente manera: Los electores acudían a la mesa de votación y solicitaban una tarjeta de voto electrónica. Pasaba a una cabina que contenía un ordenador personal e introducía la tarjeta, realizando su voto entre las distintas posibilidades que se le presentaban en la pantalla. Para hacer un recuento de la votación, el presidente de la mesa utilizaba un código secreto que le permitía acceder a las votaciones realizadas. El ordenador realizaba por sí mismo el recuento, de ahí la existencia del código secreto como forma de evitar manipulaciones. Los resultados se enviaban inmediatamente, mediante modem, a los ordenadores centrales de recuento de las votaciones realizadas (BARREDA *et al.*, 2008).

El único (y no menor) temor que puede suponer la realización de votaciones mediante el sistema mencionado radica en la posibilidad de alteración de los datos electrónicos y la no existencia de elementos físicos, como es el caso de las papeletas de voto. Ello es así porque la utilización de Internet en procesos decisionales presenta algunas dudas sobre la confianza en la red y la seguridad del sistema. Internet es una red intrínsecamente insegura. Está en juego la privacidad y lo que es más importante, la credibilidad y la legitimación que los ciudadanos otorgan a la Administración. De ahí la importancia de tomar precauciones en los servicios en línea, ante todo si implican el tratamiento de información sensible. Propiedades como autenticidad, integridad y confidencialidad deben quedar perfectamente garantizadas mediante el uso de las herramientas apropiadas: PKI, *Public Key Infrastructure* (MORENO JIMÉNEZ, 2009). Si pensamos un poco, pronto nos damos cuenta que las posibilidades de manipulación son exactamente idénticas a las que puede conllevar el voto mediante papeletas. Todo depende de la creación y mantenimiento de avanzados sistemas de protección y seguridad de datos, aparte de la necesidad de aumentar los conocimientos informáticos de los miembros de las mesas electorales. Lo que sí es un obstáculo es la carestía de los equipos que se han de instalar en los colegios electorales para la realización de las votaciones.

4.2.11. Páginas web de Internet

Hemos hablado en general de Internet, pero debemos detenernos en un medio que Internet permite: las páginas web. Tanto es así que está siendo común que la normativa reguladora de la participación vecinal exija, entre otros medios, una página web para el acceso de los ciudadanos. Disponer medios que garanticen el acceso a la información de todas las personas es otra de las obligaciones del gobierno local. Estos medios pueden ser Oficinas de Información, páginas web o sedes electrónicas, servicios de atención telefónica y otras dependencias, departamentos o medios electrónicos habilitados por la entidad local. Asimismo, ésta deberá habilitar una unidad responsable de la información pública.

El Reglamento-tipo propuesto por la FEMP para sus asociados, tal como fue aprobado por la Comisión Ejecutiva de dicha asociación de entidades locales celebrada en su sesión de 26 de abril de 2005, ya proponía la creación de webs municipales, como una obligación de la entidad local.

«Artículo 15. La página web municipal y el correo electrónico ciudadano.

1. El Ayuntamiento pondrá a disposición de la ciudadanía una página web donde se podrá informar de las actuaciones de interés general, de los acuerdos de los órganos de gobierno y del Pleno Municipal, así como dar a conocer la red asociativa local y la agenda de actividades más relevantes para el municipio.
2. Esta página web informará, con el máximo detalle posible, sobre los proyectos de importancia para el municipio. Igualmente se podrán hacer consultas y realizar los trámites administrativos mediante los procedimientos que en su día se acuerden. Se impulsará en la página web un espacio dónde se puedan presentar ideas, opiniones, sugerencias, foros de debate sobre temas de interés municipal y similares.
3. En la medida que se generalice el uso de los recursos tecnológicos, el Ayuntamiento desarrollará progresivamente un forum o red informática cívica, abierta a todas las personas residentes en la ciudad.
4. El Ayuntamiento fomentará, asimismo, el empleo de la firma electrónica de acuerdo con las leyes y reglamentos que se desarrollen, dentro del proceso de

modernización de las Administraciones Públicas y su acercamiento progresivo y continuo a los/as ciudadanos/as.»

En las páginas web se da todo tipo de información institucional del Ayuntamiento, entre las que destacan la agenda, el apartado de noticias municipales, la actualización de ofertas de empleo, la opción de poderse descargar la revista municipal o la consulta del orden del día y las actas de todos los plenos municipales. También se suelen habilitar buzones verdes en diferentes espacios municipales con la misma función del correo electrónico y recoger también todas las quejas, sugerencias, comentarios y demás de la población. Las páginas web son un medio perfecto de comunicación que utilizan los políticos. Los políticos deben comunicarse con los ciudadanos, los simpatizantes, otros políticos y con los funcionarios. Los políticos tienen que persuadir, incitar, negociar, hablar, escuchar y preguntar (todas las dimensiones de la comunicación) para poder atender a los deseos de su electorado, de su partido político, de los funcionarios y de la ciudadanía en general. Además, muchos representantes políticos, especialmente en el ámbito local, carecen de tiempo suficiente para dedicarse a todos los asuntos para los que son requeridos.



Tabla 12. Ejemplo de portal interactivo del Ayuntamiento de Güemes, Aragón. Fuente: FEMP.

Se suele poner a Nueva York como un ejemplo de lo que debe tener un portal de transparencia (<https://data.ny.gov/>). Contiene información amplia sobre los presupuestos y un canal abierto de comunicación con los ciudadanos. El portal está

dividido en varias secciones, según materias que pueden interesar a los ciudadanos: educación, presupuestos, seguridad, deportes y ocio, etc., formularios, directorios de cargos electos y funcionarios, calendarios, etc., y una parte específicamente dedicada a la transparencia, donde se recoge información sobre contratación pública, salarios de los funcionarios y representantes, auditorías, contribuciones a las campañas realizadas por la corporación, etc. Interesante es ver que sólo contiene 49 documentos (julio de 2015), que parecen pocos para una gestión tan compleja y una organización administrativa tan grande como es la ciudad de Nueva York y su ayuntamiento.

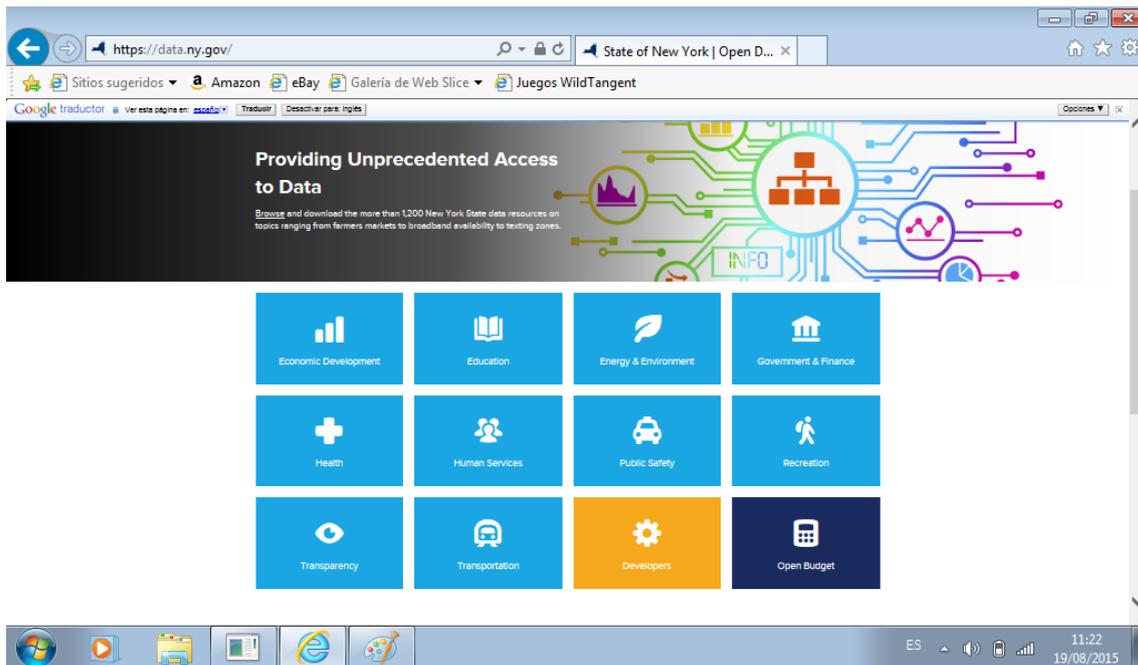


Tabla 13. Portal de la ciudad de Nueva York, 2015.

En nuestro país, está bien implantada la forma interactiva de páginas web en las que los vecinos interpelan a sus representantes y estos contestan de forma pública en ambos casos (Tabla 14).

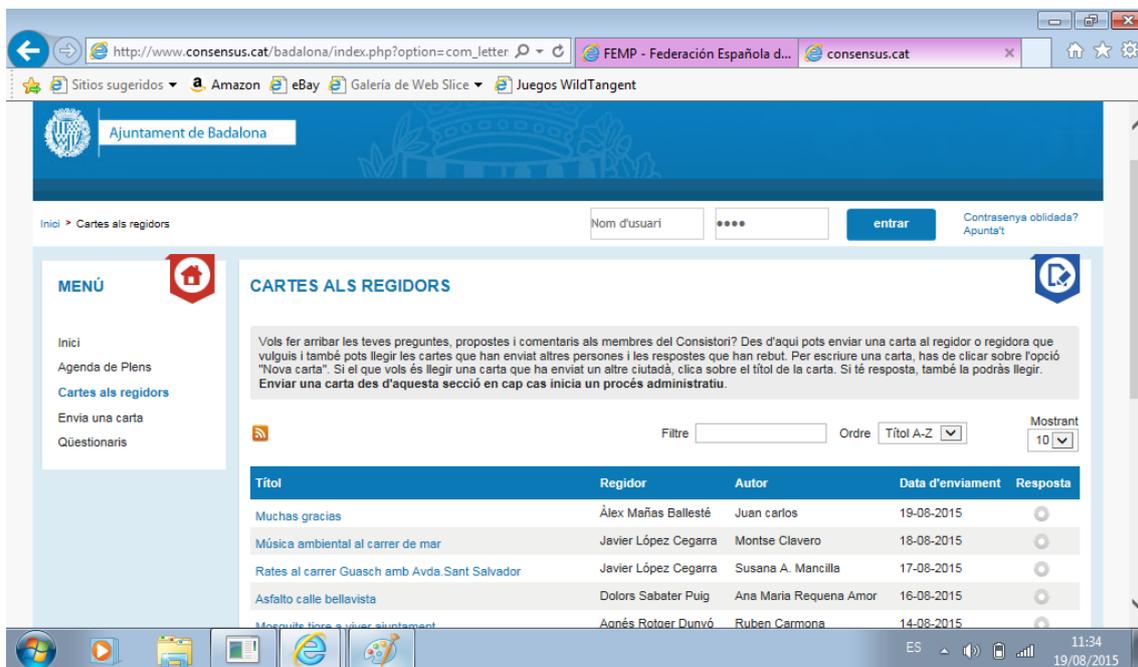


Tabla 14. Portada de página web del Ayuntamiento de Sabadell, integrado en la red *Consensus*, en la que aparecen las preguntas que los ciudadanos hacen al Alcalde así como sus respuestas.

HILLER y BÉLANGER (2001) distinguen cinco ámbitos o niveles de aplicación escalados de Internet con objetivos políticos participativos:

-Comunicación en un sentido, que consiste en difundir la información. En este sentido GALINDO (2012) nos recuerda que la información es la misma que ya existía anteriormente, no se trata de crear nueva información que requiera de nuevos conocimientos por parte de los ciudadanos que tienen que tomar la decisión de participar: «La información necesaria para elegir democráticamente es la referida a las actividades de los representantes políticos, cuya expresión se manifiesta en la acción propia de las instituciones en las que los mismos las realizan. Son las actividades de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Están recogidas en leyes, normas, reglamentaciones, sentencias y, ahora, también en páginas web en las que se presenta tanto el contenido de las regulaciones cuanto que informaciones sobre las características y resultados de las actividades desenvueltas y los servicios públicos ofertados por cada institución».

Comunicación en doble sentido, donde se permite plantear cuestiones y recibir respuestas. Se da más en forma de diálogo, aún sin ser en tiempo real.

-Transacciones financieras y los servicios online. En este contexto, los trabajadores públicos empiezan a ser remplazados por servicios basados en

internet que sean automáticos. Esto se logra con bases de datos puestas en línea y conectadas con interfaces cada vez más amigables.

-Integración de manera horizontal y vertical al gobierno y a los ciudadanos. Para ello, se utiliza un portal único en el que todas las dependencias en un nivel y todos los niveles de gobierno estén interconectados y la información fluye fácil y rápidamente entre ellos.

-Promoción de la participación política, por lo que se establecen los mecanismos necesarios para realizar votaciones, foros y encuestas de opinión, todos en línea. En este quinto nivel se busca promover actividades políticas de los ciudadanos que utilizan Internet.

Las páginas web permiten combinar la información con el ocio. A la larga, como reiteró el pionero LAUDON (1974 y 1977), ya no hablaríamos propiamente de la obligación moral de participar en las elecciones para hacer valer el derecho político de participar que tanto ha costado conseguir a lo largo de la Historia. Hablaríamos ahora de participación no como obligación sino como una suerte de ocio o divertimento. En la medida que el ocio ocupa cada vez más parte del tiempo de los ciudadanos modernos y las Democracias tienen un largo y claro porvenir, es ahí donde los grupos políticos de las redes electrónicas deben de actuar, no para ser ocio sino para aprovechar que el ciudadano está inmerso cada vez más tiempo en él para sacar de él la mayor participación política posible, remediando de ese modo muchos problemas de las Democracias actuales para atraer a los ciudadanos. Así, el voto y las conferencias políticas que mantienen los grupos políticos electrónicos parecen ser una manifestación política de los ciudadanos que se camufla en el divertimento, aunque los beneficios que se obtienen de este hecho superan con creces la posible trivialización de la acción política de los grupos electrónicos que puede suponer incluir en el ocio la participación política. Pero respecto a lo que se podría pensar, razonablemente, sobre este nuevo enfoque de la participación política, en el sentido de creer que el ciudadano no se tomaría en serio el proceso electoral y lo vería más como un juego que como otra cosa, la experiencia demuestra que esto no es cierto. El ciudadano, si siente que sus decisiones tienen trascendencia, se toma en serio el proceso, independientemente de la forma en que se efectúe, por mucho que se inserte dentro del ocio. Como en la Antigua Grecia, madre de la Democracia, en la que el ocio era la más exquisita de las delicias y que comprendía el amor a la conversación, el amor a la belleza física, el amor al teatro y

a las composiciones de Esquilo, Sófocles y Eurípides y, sobre todo, la participación en los asuntos públicos, más importantes que los asuntos privados.

Finalmente, la FEMP en el documento de 2014 *Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de Transparencia y Participación Ciudadana* establece una serie de pautas para autoevaluar su página web de participación ciudadana que están lanzando los Ayuntamientos. En estas pautas se informa a los miembros de la FEMP sobre cómo tienen que poner en marcha las páginas web de transparencia (información) y de participación vecinal), conforme a lo siguiente (pp. 124 y sigs.):

*GRUPO 1: Indicadores relacionados con la coordinación de la herramienta:
¿CÓMO SE ORGANIZA LA PÁGINA WEB?*

1.1 Las tareas previas: ¿Cómo la preparamos?

1.1.1 Ha existido consenso político a la hora de planificar la estrategia municipal de participación ciudadana y en concreto en la decisión de poner en marcha el portal web.

1.1.2 Los distintos departamentos municipales participan en la planificación y el desarrollo de la página web de manera transversal.

1.1.3 La planificación de la página web se realiza de manera cogestionada y no jerárquica entre los diferentes departamentos municipales.

1.1.4. Los recursos económicos previstos (presupuesto municipal) son adecuados para el mantenimiento de la web

1.1.5 Los recursos humanos asignados son adecuados.

1.1.6 El grado de especialización de los recursos humanos asignados es adecuado.

1.1.7 Existe una planificación estratégica e integral de participación ciudadana municipal que se ve reflejada en las secciones de la web.

1.2 El diseño:

1.2.1 El diseño es atractivo, no es plano y monótono, invita a navegar por ella.

1.2.2 El diseño es intuitivo y facilita la utilización de la página web.

1.2.3 La información está bien organizada visualmente y no dispersa la atención.

1.2.4 La web está adaptada para facilitar la accesibilidad a las personas con discapacidad

1.2.5 Existe un banner de acceso directo desde la página de inicio de la web municipal.

1.2.6 Existen otras formas de acceso a la web.

1.2.7 Existe una estrategia de posicionamiento de la web en buscadores de Internet (SEO).

1.2.8 Existe un sistema de recogida de sugerencias para la mejora de la web

GRUPO 2-Indicadores relacionados con la forma de participación. ¿CÓMO SE PARTICIPA?

2.1. Nivel de participación 1: Información/Formación/Comunicación:

2.1.1 La página web contiene apartados que corresponden al primer nivel de participación ciudadana (información), por ejemplo: noticias locales y generales, eventos, actividades, normativa sobre participación ciudadana, subvenciones, convocatorias municipales.

2.1.2 La página web incluye sección de open data: salarios municipales, documentos de rendición de cuentas, memorias municipales de consecución de objetivos, actas y acuerdos de los plenos y las juntas de gobierno.

2.1.3 La ciudadanía puede subir contenidos informativos.

2.1.4 La ciudadanía puede hacer comentarios a las informaciones publicadas

2.1.5 Existe un registro de asociaciones telemático cuyos datos están abiertos a la ciudadanía

2.1.6 Existe acceso directo desde la página web a las redes sociales para este nivel de participación.

2.1.7 La información facilitada está actualizada (menos de 15 días)

2.2. Nivel de participación 2: Consulta/Deliberación:

2.2.1 Existe un sistema de recogida de quejas y sugerencias protocolizado donde se incluyen entre otros, plazos de obligatoriedad de respuesta.

2.2.2 La página web recoge instrumentos municipales de consulta y deliberación ciudadana y su reglamentación, por ejemplo: foros ciudadanos, encuestas ciudadanas...

2.2.3 La página web aporta documentación relevante relacionada con los temas sobre los que tratan en estos procesos deliberativos o de consulta.

2.2.4 La página web informa sobre canales de consulta/deliberación alternativos al propio portal web de carácter presencial. (mesas deliberativas, consejos ciudadanos...)

2.2.5 Existe la posibilidad de que la deliberación/consulta sea bidireccional; La ciudadanía puede proponer temas de consulta y deliberación al ayuntamiento.

2.2.6 Existe acceso directo desde la página web a las redes sociales para este nivel de participación.

2.3 Nivel de participación 3: Decisión/Cogestión:

2.3.1 La página web acoge procesos participativos abiertos en el municipio.

2.3.2 La página web informa sobre canales alternativos de decisión/cogestión al propio portal web.

2.3.3 La página web facilita información sobre procesos participativos ya realizados.

2.3.4 Los asuntos a debatir son relevantes en la agenda política del municipio.

2.3.5 La página web aporta documentación relevante relacionada con el tema del que trate el proceso participativo.

2.3.6. Existe acceso directo desde la página web a las redes sociales para este nivel de participación.

GRUPO 3-Indicadores relacionados con los participantes. ¿QUIÉN PARTICIPA?

3.1 Difusión de la Página Web (la calidad de la información sobre ella y la adecuación de los canales de difusión en cuanto a cantidad y naturaleza determinará la cantidad y las características de los y las visitantes y participantes):

3.1.1 Los canales de difusión de la existencia de la página web son aptos para llegar a todos los potenciales participantes (SMS, e-mails, carteles, dípticos, bandos municipales, radio y televisión municipal).

3.1.2 La información facilitada sobre la página web define claramente sus objetivos y funcionamiento.

3.1.3 El ayuntamiento realiza actividades de formación sobre la política municipal de participación ciudadana entre la ciudadanía.

3.1.4 El ayuntamiento realiza actividades de formación sobre el uso de la página web entre la población del municipio.

3.1.5 *El ayuntamiento ofrece información y formación interna sobre cómo gestionar y participar en la página web.*

3.2 *Participantes en la Página Web:*

3.2.1 *Existen memorias e informes sobre el número de participantes.*

3.2.2 *Se incluyen datos demográficos de los participantes.*

3.2.3 *Se incluyen datos sobre el acceso a la página web de colectivos sociales con dificultades de participación (mujeres, jóvenes, tercera edad, nacionales de otros países, discapacitados)*

3.2.4 *Se incluyen datos sobre el acceso a la página web de agentes sociales organizados*

3.2.5 *Se incluyen datos sobre las personas que participan activamente en la página web respecto a las que sólo la visitan.*

3.2.6 *La protección de los datos personales es adecuada.*

3.2.7 *La política de protección de datos es claramente visible en la web para los usuarios y usuarias.*

3.2.8 *En el caso de procesos participativos consultivos y/o decisorios, el proceso de votación está correctamente organizado para evitar la posibilidad de voto múltiple.*

GRUPO 4-Indicadores relacionados con los resultados de la participación a través de la herramienta. ¿QUÉ OBTENEMOS DE LA PARTICIPACIÓN?

4.1 *Se publican en la web documentos de devolución y retorno de resultados de procesos participativos, (deliberativos y decisorios, presenciales y telemáticos): estadísticas, diagnósticos, documentos previos a reuniones, planes de acción, memorias.*

4.2 *Existen informes sobre la incidencia de la página web en la mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía.*

4.3 *Existen informes sobre la incidencia de la página web en la generación de cultura participativa.*

127/280

3.2.4 *Se incluyen datos sobre el acceso a la página web de agentes sociales organizados*

3.2.5 Se incluyen datos sobre las personas que participan activamente en la página web respecto a las que sólo la visitan.

3.2.6 La protección de los datos personales es adecuada.

3.2.7 La política de protección de datos es claramente visible en la web para los usuarios y usuarias.

3.2.8 En el caso de procesos participativos consultivos y/o decisorios, el proceso de votación está correctamente organizado para evitar la posibilidad de voto múltiple.

GRUPO 4-Indicadores relacionados con los resultados de la participación a través de la herramienta. ¿QUÉ OBTENEMOS DE LA PARTICIPACIÓN?

4.1 Se publican en la web documentos de devolución y retorno de resultados de procesos participativos, (deliberativos y decisorios, presenciales y telemáticos): estadísticas, diagnósticos, documentos previos a reuniones, planes de acción, memorias.

4.2 Existen informes sobre la incidencia de la página web en la mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía.

4.3 Existen informes sobre la incidencia de la página web en la generación de cultura participativa.

Para facilitar el autodiagnóstico del ayuntamiento proponemos la utilización de una matriz de evaluación que permita responder a las preguntas que nos formulan los indicadores en términos de ALTO, MEDIO o BAJO. INDICADORES GRUPO 1	ALTO	MEDIO	BAJO	OBSERVACIONES
1.1.1				
1.1.2				
1.1.3				
1.1.4				
1.1.5				
TOTAL				

Tabla 15. Fuente: FEMP, 2014.

Uno de los primeros y más exitosos Ayuntamientos en poner en marcha este tipo de foros fue el Ayuntamiento de Jun, sobre cuyas experiencias se ha escrito bastante, incluidas tesis doctorales (FORERO, 2008). Es un portal pionero en el uso de Internet para favorecer la transparencia y la participación ciudadana.



Tabla 16. Pantalla del portal interactivo del Ayuntamiento de Jun.

5. SISTEMA TECNOLÓGICO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA. LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA IMPULSADOS POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ESTADO Y UTILIZABLES POR TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

5.1. General

La Administración General del Estado tiene una larga tradición en el desarrollo de servicios e infraestructuras comunes de Administración electrónica, especialmente enfocada en facilitar las gestiones administrativas a los ciudadanos. Lo interesante de ello, a lo que nos interesa ahora, es que supone un nivel más que suficiente para que las distintas Administraciones públicas puedan hacer uso de dicha tecnología tanto en lo atinente a la Administración electrónica como, específicamente, en la participación y transparencia políticas. Son sistemas y redes que la Administración General del Estado ha creado para ello, siendo, a nuestro entender, más que suficiente para garantizar un desarrollo efectivo de la Administración electrónica, pues no se trata solo de crear redes sino de supervisar y garantizar la comunicación que circula por ellas, dando confidencialidad y autenticidad a las mismas.

Ciertamente, las Comunidades Autónomas, y también las entidades locales, son libres de crear sus propios sistemas y redes, y así se ha hecho en Cataluña a través del proyecto *Consensus*, pero aquí la Administración General del Estado pone al servicio de otras administraciones y, sobre todo, de los ciudadanos un amplio abanico de tecnologías que pueden (y deberían) ser utilizadas para la progresiva implantación de la Administración electrónica y para el proceso de participación política.

La positiva experiencia de los servicios puestos al respecto en marcha por la Administración General del Estado ha conducido al desarrollo de nuevas infraestructuras tecnológicas que puedan ser utilizadas por todas las Administraciones públicas. Aún en sus primeros pasos de implantación, estos nuevos servicios habilitantes supondrán un nuevo salto cualitativo en el desarrollo de la Administración electrónica en nuestro país. El pilar fundamental en la construcción de una Administración electrónica avanzada es la creación de un conjunto de elementos transversales de uso común para toda la Administración, que evite duplicidades y redundancias innecesarias, aproveche economías de escala y asegure la interoperabilidad de los sistemas, que se describen en los siguientes apartados.

5.2. Red SARA

Creando este sistema, el objetivo era disponer de una red de comunicaciones entre los departamentos y organismos de la Administración General del Estado; y de éstos con las Comunidades Autónomas y las entidades locales. La Ley 11/2007 en su artículo 43, establece que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales deben adoptar e incorporar la tecnología necesaria para posibilitar la interconexión de sus redes con el propósito de crear una red de comunicaciones, que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas, y permita el intercambio de información y servicios entre ellas. La Red SARA (Tabla 17) es la red de comunicaciones que interconecta las redes de todas las Administraciones públicas.

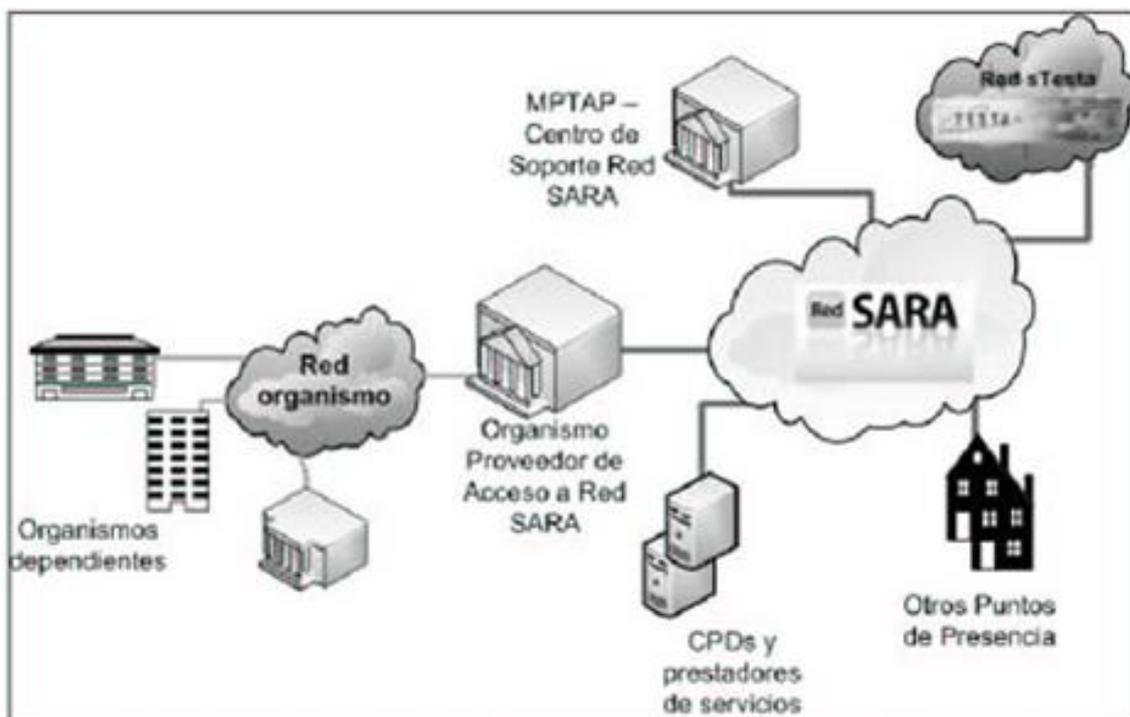


Tabla 17. Puntos de presencia y esquema de conexión de la red SARA. Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

En la red están interconectados los Ministerios de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, todas las Comunidades Autónomas, varios singulares de carácter constitucional, o dotados de independencia funcional, las ventanillas empresariales y las entidades locales a través de las redes de las Comunidades Autónomas. SARA, además, está conectada con la red TESTA de la Unión Europea de forma que a través de ella se permite transacciones seguras entre los Estados Miembros.

La red SARA posibilita acceder a cualquier servicio que cualquier Administración ofrece. A partir de ahí, las Comunidades Autónomas podrán incluso desarrollar sus propias redes, tal como ha hecho la Junta de Andalucía con la red NEREA (https://www.juntadeandalucia.es/rednerea/drupal/sites/default/files/archivos/GR_Guia_Rapida_Usuario_v0.pdf). Asimismo, la red SARA presta servicios propios básicos de carácter telemáticos tales como: resolución de nombres de dominio, intercambio de correo electrónico, sincronización horaria, reuniones virtuales, voz sobre IP, mensajería instantánea, portafirmas electrónico, etc.

La amplia gama de servicios que presta la red SARA permiten a las entidades locales constituirse como Administraciones electrónicas. Basta ver la lista de los mismos (Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo):

-Verificación y consulta de datos: plataforma de intermediación para evitar que el ciudadano tenga que aportar documentación. Por su parte la Comunidad de Madrid ofrece actualmente a través de la red SARA las consultas de familia numerosa y discapacidad.

-Plataforma de validación de firma electrónica (@Firma).

-Plataforma de validación y firma electrónica.

-Comunicación de cambio de domicilio. Unifica en un solo trámite, las actualizaciones que el ciudadano debe hacer para comunicar un nuevo domicilio a los organismos de todas las Administraciones.

-Pasarela de pago. Esta plataforma facilita la implantación del pago telemático en las aplicaciones que gestionan trámites que conlleven el pago de tasas, en los Organismos de la Administración General del Estado

-Registro electrónico común. Posibilita la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos que no se ajusten a procedimientos administrativos ya contemplados en los registros electrónicos de las distintas Administraciones.

-Consultas del estado de expedientes.

-Catálogos de procedimientos de las Administraciones públicas. La existencia de un catálogo que aglutine los procedimientos y servicios electrónicos de las distintas Administraciones públicas y la creación de un Directorio Común permitirá mejorar la calidad de los servicios al ciudadano.

-Videoconferencia. REÚNETE, el Servicio Común de Reuniones Virtuales de la Red SARA, ofrece herramientas colaborativas, a todas las Administraciones Públicas, con el fin de rentabilizar el trabajo en equipo, contribuir a disminuir el gasto en las Administraciones Públicas, evitando desplazamientos, y favorecer la disminución de la huella de carbono generada por las Administraciones

-Notificaciones electrónicas. El servicio proporciona a los ciudadanos y empresas un buzón seguro asociado a una Dirección Electrónica Habilitada, en la cual recibirá las comunicaciones y notificaciones administrativas.

-Centro de Transferencia de Tecnología. Portal para la difusión y reutilización de soluciones técnicas (servicios, desarrollos, infraestructuras, normativa, activos semánticos, etc.) de interés para el desarrollo de la administración electrónica. Constituye una base de conocimiento de información técnica en el área.

-Determinados organismos ofrecen servicios de carácter vertical. Por ejemplo, la Dirección General de Tráfico servicios de consulta de vehículos, permiso por puntos, ITV, etc.; Ministerio del Interior, el sistema de información de violencia de género; Ministerio de Justicia, los registros integrados de Justicia, la agenda de citaciones de juicios rápidos.

5.3. Red 060

Se trata del mayor exponente del concepto de ventanilla única o de sede electrónica.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, creó el concepto de «sede electrónica», justificado por «la necesidad de definir claramente la «sede» administrativa electrónica con la que se establecen las relaciones, promoviendo un régimen de identificación, autenticación, contenido mínimo, protección jurídica, accesibilidad, disponibilidad y responsabilidad». El artículo 10.1 de la misma Ley define la sede electrónica como «aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias». El apartado 3 del mismo artículo establece que «cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas». Por otra parte, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, además de regular esta figura en sus artículos 3 al 9, determina específicamente en su artículo 3.2 que «las sedes electrónicas se crearán mediante Orden del Ministro correspondiente o Resolución del titular del Organismo Público, que deberá publicarse en el Boletín Oficial del Estado», determinando el contenido mínimo de esta norma aprobatoria. Con ello se aportan a los ciudadanos garantías de plena certeza y seguridad que sólo alcanzaban parcialmente las oficinas virtuales que hasta el momento han venido canalizando las relaciones electrónicas con los ciudadanos. Así pues, con la

implantación de la sede electrónica se pretende, por una parte, reducir al máximo. La dispersión actual de los servicios que ofrece el departamento, al objeto de facilitar el acceso a los mismos y, por otra, crear un espacio en el que la Administración y el administrado se relacionen en el marco de la gestión administrativa con las garantías necesarias diferenciando así el concepto de portal de comunicación del de sede electrónica.

No hay Administración abierta a los ciudadanos si no hay sede en la que, presencial o virtualmente, esos ciudadanos puedan actuar. LOCALRET lo remarca, diciendo al respecto que «una Administració oberta ha de tenir en compte, en tot moment, que ha d'esbrinar els espais físics i digitals per saber què en pensen els ciutadans, ha de generar unes dinàmiques participatives entre els seus propis departaments i ha d'oferir unes vies de comunicació eficaces, ha de compartir qualsevol informació d'interès públic d'una manera senzilla i accessible per a tothom... Es tracta d'un repte per prendre una posició més propera davant els ciutadans, ajudats evidentment per les oportunitats que ofereixen les noves tecnologies» (LOCALRET, 2008). Es, pues, un elemento clave en la comunicación jurídica y política entre los ciudadanos y las Administraciones públicas. El Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, refuerza la fiabilidad de la sede electrónica como punto de encuentro jurídico y político, mediante tres medidas: 1) asegurar la plena identificación y diferenciación de estas direcciones como punto de prestación de servicios de comunicación con los interesados, 2) establecer el conjunto de servicios característicos así como el alcance de su eficacia y responsabilidad, y 3) imponer un régimen común de creación de forma que se evite la desorientación que para el ciudadano podría significar una excesiva dispersión de tales direcciones.

El objetivo era consolidar y extender la disponibilidad para los ciudadanos de una red multicanal de puntos de acceso a los servicios públicos, que facilite su conocimiento y utilización trascendiendo las distribuciones competenciales entre departamentos, organismos y Administraciones, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 11/2007. Dicha red se coordinará con las existentes en los diferentes departamentos ministeriales.

El compromiso surge de la necesidad de redefinir los programas en desarrollo (ventanilla única y ventanilla única empresarial), de la ausencia de oficinas generalistas

e integrales de referencia, ante la ausencia de números de atención a ciudadanos y empresas de referencias, falta de webs públicos generalistas de referencia y carencia de atención transversales e integrados.

La Red 060, creada al amparo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, tiene como objetivo principal la puesta a disposición de los ciudadanos de unas infraestructuras comunes de atención sobre los servicios públicos caracterizadas por las notas de multi-administración (atención sobre materias relativas a diferentes departamentos y administraciones) y multicanal (oferta de servicios a través de diferentes canales permitiendo la elección de los ciudadanos) para lo cual hace uso intensivo de medios tecnológicos.



Tabla 18. Portal de la red 060.

En consonancia con la multicanalidad, la Red 060 ofrece sus servicios a través de Internet (www.060.es), de una red de oficinas de atención presencial y del canal telefónico La Red 060 cuenta con la participación de las Comunidades Autónomas. Incluye un potente buscador (060.es/buscador) que facilita la búsqueda y localización de la información publicada en el conjunto de los portales y sedes electrónicas de la Administración General del Estado. El canal telefónico, por medio del teléfono 060, da información sobre la Administración General del Estado, con especialización en el empleo público y Directorio de la Administración General del Estado, y atiende trámites

y gestiones del Ministerio del Interior, de la Dirección General de Tráfico y de la Secretaría General de Inmigración.

5.4. @firma

Esta plataforma surgió con el fin de introducir la firma-e y el DNI-e entre los inhibidores del uso generalizado de estas nuevas técnicas de identificación y firma, está la complejidad tecnológica que hay que introducir en los sistemas de información, los elevados costes e inversiones a realizar o la falta de recursos especializados disponibles en los diferentes organismos públicos.

Conocedores de estos condicionantes y en el ejercicio de las potestades que tiene atribuidas, el Ministerio de Administraciones Públicas implantó un proyecto denominado «Plataforma de validación y firma electrónica». Este proyecto se centró en facilitar a las aplicaciones los complementos de seguridad necesarios para implementar la autenticación y firma electrónica avanzada basada en certificados digitales de una forma eficaz y efectiva. Se ofrecen así servicios que impulsan el uso de la certificación y firma electrónica en los sistemas de información de las diferentes Administraciones públicas que así lo requieran.

Además de gestionar la validación de los certificados del DNI-e, está abierto a otros de diferentes Prestadores de Servicios de Certificación (PSC): MultiPSC, MultiPolítica, MultiCertificados, MultiFirma o MultiFormatos. Igualmente, se establecerían redes de confianza paneuropeas: BRIDGE-CA. Ello estimula la creación de redes de confianza mutua entre los PSCs acreditados por la Administración y los diferentes organismos públicos usuarios de estos servicios. La Plataforma da servicio a más de seiscientos organismos públicos de los tres niveles administrativos territoriales: Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas y entidades locales, validando certificados nacionales e internacionales de múltiples prestadores de certificación reconocidos. La potencialidad de esta herramienta se ve reforzada por la existencia de casi cuarenta millones de documentos nacionales de identidad expedidos. Cuenta asimismo con una plataforma de sellado de tiempo TS@ que permite incorporar un sello de tiempo en las transacciones electrónicas de las Administraciones españolas.

Para acceder a los servicios es necesario disponer de accesibilidad a la Plataforma desde los sistemas de información del Organismo en cuestión a través de la red SARA

(Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones), que ofrece servicios de Intranet entre las Administraciones públicas. Estos sistemas que soportan los servicios de administración electrónica disponibles para los ciudadanos y empresas, accederán a la Plataforma a través de servicios web.



Tabla 19. Pantalla de validación de firma electrónica, @firma.

Además de determinar la validez de los certificados digitales, dispone de múltiples utilidades de valor añadido, entre las que se encuentran la generación y validación de firmas electrónicas en múltiples formatos, auditoría de las transacciones y documentos firmados, sellado de tiempos o la compatibilidad con certificados digitales generados por múltiples prestadores de servicios de certificación.

En cuanto a los beneficios que ofrece la propuesta de prestación de servicios por a cualquier Administración solicitante, las diferentes aplicaciones de diferentes organismos acceden a los servicios comunes de la Plataforma MAP a través de servicios web u otros protocolos específicos de validación de certificados estándar, como OCSP.

Los servicios de la Plataforma están disponibles para todas las Administraciones públicas. Desde el Ministerio de Administraciones Públicas se ofrece la ayuda y el soporte necesario para que los Organismos integren estos servicios de certificación de valor añadido en los sistemas de información de Administración electrónica que admitan autenticación y firma electrónica basada en certificados digitales.

5.5. Plataforma de Intermediación de Servicios

Tiene como fin crear, implementar y mantener una infraestructura de intermediación de servicios y sistemas con el objeto de ofrecer servicios comunes a todas las Administraciones desde un único punto de servicios intermediados.

Modelo bilateral: SUPRESIÓN DE CERTIFICADOS (SCSP)

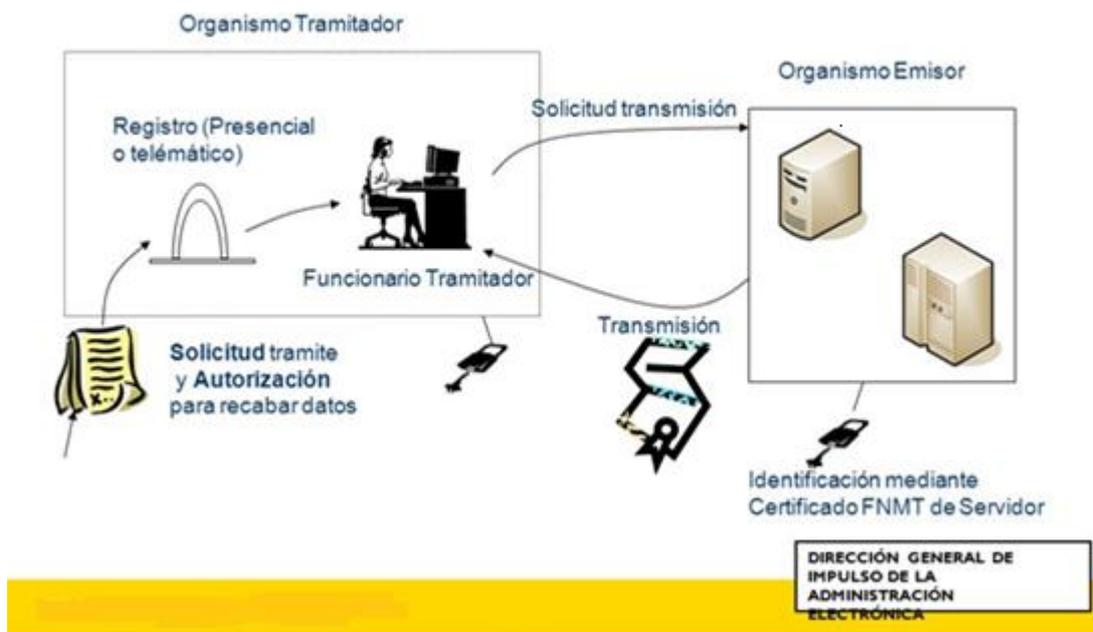


Tabla 20. Esquema de la plataforma de validación de servicios. Fuente: Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España.

Evita que los ciudadanos tengan que aportar certificados etc. Sobre datos de los que la Administración ya dispone. Se desarrolla en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6.2 b) de la Ley 11/2007. Así los organismos son los encargados de hacer la validación por medios electrónicos (empadronamientos, vida laboral, certificado de nacimiento, estar al corriente con Hacienda, subsidio de desempleo, datos catastrales, Seguridad Social, etc.).

Esta plataforma se implementó en la Red SARA y es accesible para todo el conjunto de las Administraciones públicas a través de la infraestructura de comunicaciones de la Red. La integración de los diferentes servicios obedecerá a criterios de seguridad y accesibilidad, así como a la normalización y conservación en función de su uso.

5.6. SIR/ORVE

La Oficina del Registro Virtual y Sistema de Interconexión de Registros (SIR/ORVE) busca la interconexión de las oficinas de registro de la Administración General del Estado para cumplir lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 11/2007. Para ello, con carácter previo, se definió el formato de los documentos electrónicos y los servicios electrónicos necesarios para el intercambio de información entre Registros.

Creará un sistema que permitirá la interconexión de las oficinas de registro para posibilitar el acceso a los asientos registrales de comunicaciones dirigidas a las mismas a través de cualquier otro punto, así como la consulta de imágenes de los documentos correspondientes. Se puso en marcha en el año 2012.

ORVE permite concebir una oficina sin papeles, posibilita digitalizar todo el proceso de registro, desde la presentación y registro de la documentación presentada en una ventanilla hasta el envío por medios telemáticos a la oficina de destino. El proceso adquiere plena validez jurídica por medio del uso del registro electrónico común. La documentación se envía electrónicamente a la oficina destino, al instante, sea cual sea su ubicación geográfica o nivel de administración competente. La documentación en papel se devuelve al ciudadano, por lo que no se custodia, ni se archiva, ni se reenvía. Es decir, se elimina el papel en las oficinas de registro y atención al ciudadano, que son la puerta de entrada a la Administración.



Tabla 21. Esquema del sistema SIR/ORVE. Fuente: Gobierno de España.

La implantación en dichos organismos está generando ahorros y beneficios tanto para el ciudadano como para la Administración, que están superando todas las expectativas iniciales. Se estima que la plena implantación de este sistema en los municipios del territorio nacional generará, al menos, a 50 millones de euros de ahorro anuales, únicamente en tránsito y manipulación del papel, por lo que es fundamental la estrecha colaboración de todos los niveles de Administración para conseguir este objetivo.

Adicionalmente, se consigue un aumento considerable de la eficiencia del servicio prestado al ciudadano, dado que los tiempos medios de llegada del documento al registro del destino pasan de una media de 16 días a unos pocos segundos, lo que implica una enorme agilización de los procedimientos.

5.7. Ventanilla única

La Ventanilla Única de la Directiva de Servicios (www.eugo.es) es el punto de referencia de información para emprendedores y empresarios donde pueden obtener información sobre los requisitos administrativos necesarios para el acceso y ejercicio de una actividad empresarial en España. La ventanilla es una de las líneas estratégicas de la

denominada Directiva de Servicios, adoptada en 2006 por los Estados Miembros de la Unión Europea - EFTA con el objeto de eliminar obstáculos para los emprendedores y empresarios en el acceso y ejercicio de sus actividades.

Es un punto web único dónde se puede obtener, en solo tres pasos, los requisitos administrativos para realizar una actividad empresarial, sin necesidad de navegar por los diferentes sitios web de las Administraciones públicas y colegios profesionales. Ofrece información acerca de todos los requisitos necesarios para ejercer una de las 254 actividades de los sectores de servicios identificados en la Directiva, describiendo los trámites para el acceso, ejercicio y cambio de situación empresarial correspondiente.

5.8. Ventanillas electrónicas, SNE

El Servicio de Notificaciones Electrónicas (SNE) proporciona desde el web 060, de forma totalmente telemática, la práctica de la notificación de los actos administrativos hacia los interesados (particulares y empresas) con pleno valor jurídico.

Los ciudadanos y empresas pueden recibir las notificaciones de sus actos administrativos remitidas por cualquier Ministerio u organismo en una dirección electrónica habilitada, facilitando notablemente la relación entre la Administración y el ciudadano.

El servicio proporciona una dirección electrónica habilitada a los ciudadanos o empresas que lo solicitan. A esta dirección se asocia un buzón en el que recibir las notificaciones de las administraciones con las que se relacionan de forma telemática. El ciudadano se suscribe a aquellos procedimientos de los que desea recibir las notificaciones.

Se han puesto en marcha hasta tres modalidades de notificación, con diferentes costes y niveles de interacción, que dan una flexibilidad total a los organismos para utilizar el servicio. Entre estas modalidades se encuentra la notificación electrónica obligatoria para determinados colectivos.

La utilización de la notificación electrónica representa una gran ventaja para los ciudadanos y empresas, ya que la recepción de la notificación es mucho más rápida, se puede recibir en cualquier sitio y a cualquier hora.

5.9. Centro de Transferencia Tecnológica, CTT

Este proyecto tiene por objetivo favorecer la reutilización de soluciones por todas las Administraciones Públicas. Es la respuesta al artículo 46 de la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y al artículo 17 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica.

El entorno CTT-PAe o directorio de iniciativas del CTT es el lugar indicado para encontrar una iniciativa, proyecto o/y servicio para reutilizar en tu administración. En este entorno está disponible la información divulgativa de todas las iniciativas recogidas en el CTT y se ofrecen diferentes opciones de descarga y de colaboración en ellas.

5.10. Factura electrónica

La Dirección General de Tributos ha desarrollado un punto único de recepción de facturas electrónicas para la Administración General del Estado. Además tiene el objetivo de servir de punto de recepción de facturas para todas aquellas Administraciones que lo deseen.

En este proyecto también se contempla la posibilidad de integrar ese punto único de factura con otras soluciones de recepción de factura electrónica que puedan tener ya implantadas otras administraciones, como puede ser eFacil (promovida por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo). eFacil está integrado con los 4 sistemas contables más utilizados en el ámbito local: SicalWin de SAGE-Aytos, y los sistemas contables de ATM, Iasoft y antiguo Tao.

Este proyecto complementa el conjunto de iniciativas públicas para el desarrollo de la factura electrónica en España. Para la coordinación de estas actuaciones en la AGE existe un órgano colegiado consultivo interministerial, la Comisión Técnica para la difusión del uso de la factura electrónica. Asimismo, para la coordinación con el sector privado existe el Foro Nacional Multilateral sobre facturación electrónica. Ambos fueron creados mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de agosto de 2011 y están presididos por la Subdirectora General de Servicios de la Sociedad de la Información por delegación del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

Asimismo, y con el fin de impulsar la implantación del punto único de recepción de facturas electrónicas de la Administración General del Estado, así como para la promoción de su uso en las Administraciones Públicas y las empresas que con ellas se relacionan, la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, con el apoyo de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por medio de Red.es , está desarrollando desde el primer trimestre de 2013 acciones coordinadas en torno a esta línea de trabajo.

5.11. Oficina virtual

Es un conjunto de servicios que ayudan a crear una oficina virtual para almacenar, validar, visualizar y gestionar documentos y expedientes electrónicos, en formato compatible con el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Con este proyecto cualquier administración, independientemente de su tamaño puede manejar, de forma sencilla, sus expedientes electrónicos y documentos asociados en un formato plenamente interoperable.

Tiene dos componentes:

-*InSide* (Distribuable). Permite a organismos medios o grandes tener en sus instalaciones una instancia de este producto que les permite adaptar sus aplicaciones de forma que todas las aplicaciones guardan y gestionan los documentos y expedientes de manera interoperable, permite la gestión de las firmas electrónicas, la creación de índices de documentos, etc. Dando cabida a las operaciones necesarias de generación de documentación electrónica plenamente legal.

-*g-Inside* (generador InSide). Facilita a cualquier organismo el uso de una serie de servicios disponibles en la red SARA con la finalidad de generar en el instante las estructuras necesarias para la definición de documentos y expedientes electrónicos. Permite también una validación y visualización de los documentos y expedientes generados por otros organismos.

5.12. Reconocimiento de identidades, STORK

El proyecto europeo Secure idenTity acrOss boRders linKed (STORK), tiene como objetivo crear un marco europeo en el que se reconozcan las identidades electrónicas vigentes en los distintos Estados de la Unión Europea, tales como DNI electrónicos, certificados digitales, etc., dando lugar a un servicio transfronterizo de identidad segura, y al acceso a los servicios electrónicos de diferentes países usando el identificador electrónico nacional.

En STORK se desarrollan los mecanismos técnicos que permiten identificar electrónicamente a los ciudadanos en los servicios de la administración electrónica. Así, los ciudadanos pueden usar sus certificados electrónicos en otro Estado miembro de la Unión Europea cuando se relacionen vía Internet con las Administraciones públicas de dichos países y viceversa.

La infraestructura de la plataforma de @firma se ha integrado en una federación europea de intermediadores para la identificación electrónica (proxies nacionales).

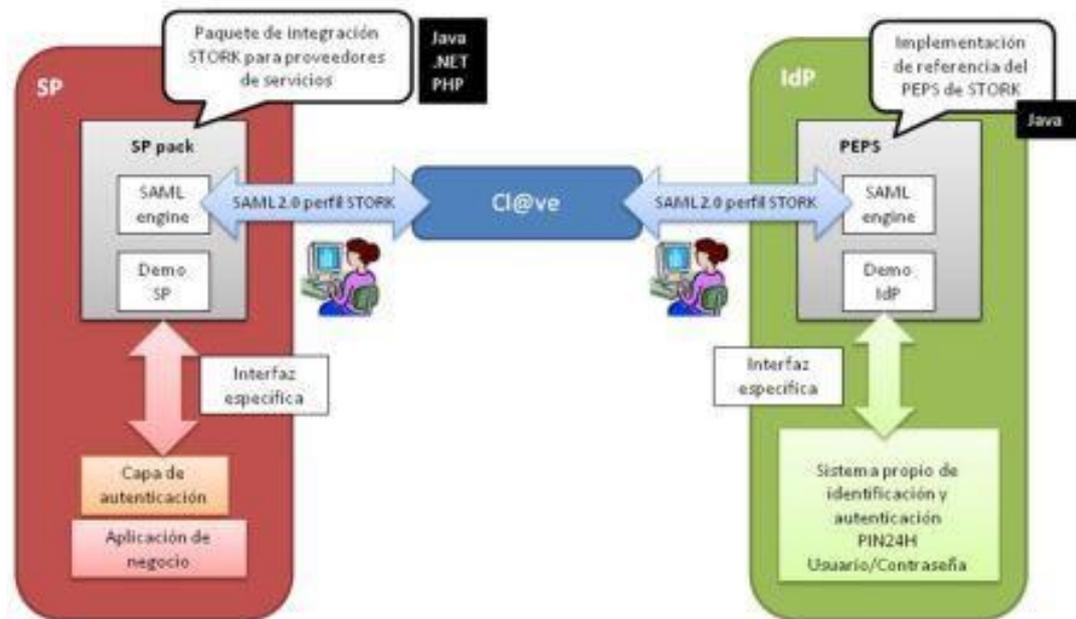


Tabla 22. Funcionamiento del sistema STORK. Fuente: Gobierno de España.

6. LA BRECHA DIGITAL

6.1. Brecha digital y estratificación digital

Al abordar el análisis de los usos de las TIC para fomentar la participación ciudadana en los sistemas políticos es preciso partir de la idea de que un amplio grupo de ciudadanos está excluido de antemano por razones geográficas y/o socio-económicas de estos procesos en Internet. Los analistas han venido denominando esta exclusión, pero sería más adecuado la denominación «estratificación digital» o «divisoria digital» puesto que no se trata de una grieta uniforme que divida, de un lado, a los que están conectados y, del otro, a los que no lo están; sino que consiste en una estratificación que no puede ser marcada nítidamente al abarcar diversos grados de exclusión y solaparse con otro tipo de brechas o desigualdades sociales.

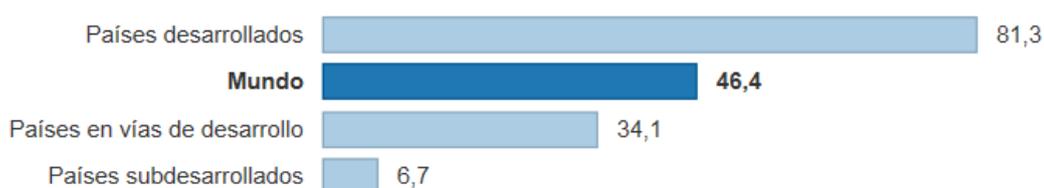


Tabla 23. Porcentaje de ciudadanos, por países y con datos actualizados a 2015, que tienen acceso a las TIC en el mundo. Fuente: Naciones Unidas.

En los países occidentales hoy día no puede hablarse de que la brecha digital sea tan importante como se pensaba que ocurriría. Esa fue una preocupación grande hace años, en los años ochenta y noventa, pues a medida que la popularidad de redes como Internet aumentaba, había más sectores críticos que opinaban que existía un peligro enorme de que hubiese amplias capas sociales que no puedan tener acceso a los nuevos servicios que a través de dichas redes se presta. Ello provocaría, según MOSCO (1989), en imagen aterradora, una división profunda entre las clases sociales, creándose dos clases sociales: la clase social que tiene acceso a las nuevas TIC y la clase social que no tiene acceso a dichas tecnologías. La primera se diferenciaría de la segunda en su nivel técnico, educativo y profesional. La podríamos denominar, siguiendo a ROSE (1969), los *datácratas*. Al diferenciarse dos clases sociales, seguían diciendo aquellos autores, no existirá homogeneidad social, lo cual conllevaría conflictos sociales.

Una de las formas de crear la distinción entre clases sociales es la barrera económica del acceso a las redes electrónicas. Los temores de que las redes electrónicas limiten el acceso de los ciudadanos mediante su configuración como redes a las que solamente se puede acceder previo pago son fundados. La tasa de acceso es una de las principales limitaciones al acceso. Recordemos que Internet nació como servicio de pago y muchos de los servicios que se prestan en la misma son previo pago. Muchos de los servicios se prestan únicamente porque benefician a su proveedor (lo cual no tiene por qué escandalizar a nadie que ha nacido, crecido y va a morir en la Sociedad consumista occidental). Pero mucha de la confusión que genera este hecho deriva más de tener en cuenta los usos originarios de la red que de los usos mayoritarios que hoy se pueden encontrar allí. Una de las soluciones que en la práctica se ha demostrado como viables para hacer frente a ese peligro y, de la misma manera, aumentar la accesibilidad de las redes, es el aumento del número de redes, proveedores y servidores. Ahí el Estado tiene mucho que hacer supliendo en los casos en que las iniciativas de los tradicionales proveedores no sea suficiente o provoque distorsiones en el acceso a las redes. Con el aumento de la competencia tanto pública como privada, los principales proveedores, que empezaron ganando grandes beneficios, a medida que la tecnología ha permitido unos accesos más directos, sus ingresos se han ido reduciendo.

Una cosa es cierta: a lo largo de la historia las clases menos pudientes y educadas han mantenido un nivel de conocimiento tecnológico que ha sido una constante medida de relegación en la Sociedad. Al igual que las clases medias avanzan socialmente gracias al uso y conocimiento de las tecnologías, las clases pobres se limitan a conocer las viejas tecnologías. Esto es un hecho, no nos paramos a pensar si es una causa-efecto. Si no hubiera avances tecnológicos, las clases pobres no estarían tan separadas de las clases ricas. Esto no significa que la tecnología sea intrínsecamente mala, pero es claro que el beneficio social y política que la tecnología comporta primero va a las clases altas y, mucho más tarde, a las clases bajas. ROGERS (1986) acreditó que los medios de comunicación social han tenido mayor audiencia (efecto) en aquellos individuos mejor formados, más educados y de un nivel socioeconómico más alto. Los nuevos medios como Internet de momento tienen un perfil de usuario muy delimitado en todo el mundo que no parece que sea similar a la distribución señalada por ROGERS, ya que hay una gran segmentación en cuanto al sexo y la zona en que se habita, no tanto en el nivel socioeconómico, que generalmente se encuentra en una amplia clase media.

Las soluciones para que no haya clases sociales fuera de la utilización de las nuevas tecnologías de la información no parecen fáciles. Una solución es intentar que el Estado se haga cargo de la provisión de los servicios que necesitan las clases pobres. Se necesitan medidas sociales que un gobierno democrático puede realizar para fomentar que la libertad de los ciudadanos sea igual para todos ellos, independientemente de la posición social que ocupen. La parte negativa de las medidas sociales en materia de accesibilidad a la tecnología sería que se incrementaría la dependencia del Estado de estas clases. Estos programas de asistencia podrían ser buenos pero en la práctica podrían crear también cierto resentimiento en esas clases sociales bajas y en las clases sociales altas. En las clases sociales bajas porque la asistencia supone evidenciar un relegamiento social del que les va a ser muy difícil salir, en las clases sociales altas porque pueden creer que ellos contribuyen con sus aportaciones fiscales para que grandes capas de la Sociedad vivan a expensas de la asistencia social sin que intenten siquiera salir de esa situación.

Lo importante es que las TIC favorecen el crecimiento. En sí mismas, salvo para las empresas fabricantes, no son beneficio. El beneficio se obtiene de su utilización, teniendo que ser extendido en la mayor proporción posible. No es cierto que las clases pobres no puedan obtener beneficios de las redes electrónicas ni que las redes no puedan obtener beneficios de las clases sociales menos favorecidas. Si las nuevas tecnologías contienen en su corazón la llave por la que las clases sociales más desfavorecidas pueden encontrar la redención social no lo sabemos a ciencia cierta pues depende de la demanda, y ésta es escasa. Habrá que forzar a la demanda, pero no se puede forzar la máquina de tal manera que tengamos en la Sociedad pobres con teléfonos móviles. No se trata de eso. Se trata de que la tecnología sea un camino accesible, fácil de usar, barato, al alcance físico de la mayoría de los ciudadanos, cercano a ellos, por medio del cual se logren los objetivos de facilitar el ascenso social y político.

Pues bien, aun asumiendo que el acceso ciudadano a las TIC fuese universal, ni siquiera en los países desarrollados podría hablarse de un acceso real absoluto a las nuevas tecnologías porque muchos ciudadanos simplemente deciden no conectarse a Internet o hacerlo, pero no para informarse o participar en las cuestiones públicas (CAMPOS DOMÍNGUEZ, 2011). La estratificación digital establece desigualdades entre las sociedades, regiones, personas, empresas e instituciones que disponen de las condiciones materiales y culturales para funcionar dentro del mundo digital, y los que no tienen acceso o simplemente no se pueden adaptar al ritmo de los cambios. La

estratificación digital se refiere a las desigualdades en el acceso físico a un aparato o a una conexión telefónica, a la habilidad personal de utilizarlos para abordar prácticas sociales llenas de significado, así como a la capacidad de adaptación psicológica y cultural a las TIC. Las personas que no leen, que nunca han aprendido a utilizar un ordenador y que no conocen alguna de las lenguas mayoritarias que dominan el contenido de Internet y el software disponible, tendrán dificultades para estar conectadas en línea o para utilizar Internet de manera productiva (COLOMBO VILARRASA, 2006). Aunque hemos visto, no obstante, que en el caso de Internet no se puede hablar de exclusión debido a que su acceso es amplio y fácil de obtener. En los mismos términos se expresa BARBER (2006): «el hecho de que la tecnología cueste dinero y de que tan sólo puedan acceder a ella los que disponen de él. Pero además, no es sólo dinero, es educación, que es otra forma de dinero. Porque mucha gente piensa que la solución a la brecha digital es el ordenador de cien dólares. Y he oído a mucha gente en empresas diciendo, «Se ha acabado. La brecha digital ha finalizado. Pronto tendremos ordenadores de cien dólares, cincuenta dólares o cincuenta euros, quizás incluso ordenadores de veinticinco euros. Se los darás a todo el mundo.» Puede que comprar un ordenador cueste veinticinco euros. Comprar quince años de educación para poder utilizar un ordenador razonablemente cuesta una vida de riqueza. Esa brecha, la brecha real entre norte y sur, ricos y pobres, continúa separando a aquellos que utilizan la web de aquellos que no la utilizan.»

En suma, viendo que el uso de Internet se ha generalizado ya no se habla de brecha digital en cuanto al acceso o no acceso a dichos medios para usos políticos, generando en tal caso de dificultades de acceso una desigualdad social. Ahora, siendo el acceso universal, dependerá (1) de cómo se utilizan dichos medios políticamente y, en consecuencia, (2) en qué medida dichos medios permiten un aumento del *empoderamiento* político a la ciudadanía que los utiliza, esto es, la obtención de alguna ventaja política. En tal sentido, ROBLES, MOLINA y De MARCO (2012) fijan una nueva definición de brecha digital, la de brecha digital política: «entendemos la brecha digital política como la distancia que separa a los ciudadanos que utilizan políticamente Internet y los ciudadanos que, aunque usuarios de este medio, no lo utilizan con fines políticos. Esta distancia se transforma en una fuente de desigualdad en la medida en que los usuarios de los servicios políticos de Internet obtengan algún tipo de rédito de dicha actividad. Es decir, el efecto desigualitario del uso político de Internet se produce, por

ejemplo, en la medida en que este medio ayude a unos ciudadanos y no a otros a empoderarse.»

6.2. Datos estadísticos

La brecha digital en España no viene dada por la falta de penetración de las TIC, tal como puede comprobarse por el siguiente cuadro, en el que se ve que en España la penetración es mayor que en la media mundial. Esto nos hace suponer que en España no hay un problema mayor de brecha digital en tal sentido, sino, en todo caso, de estratificación digital.

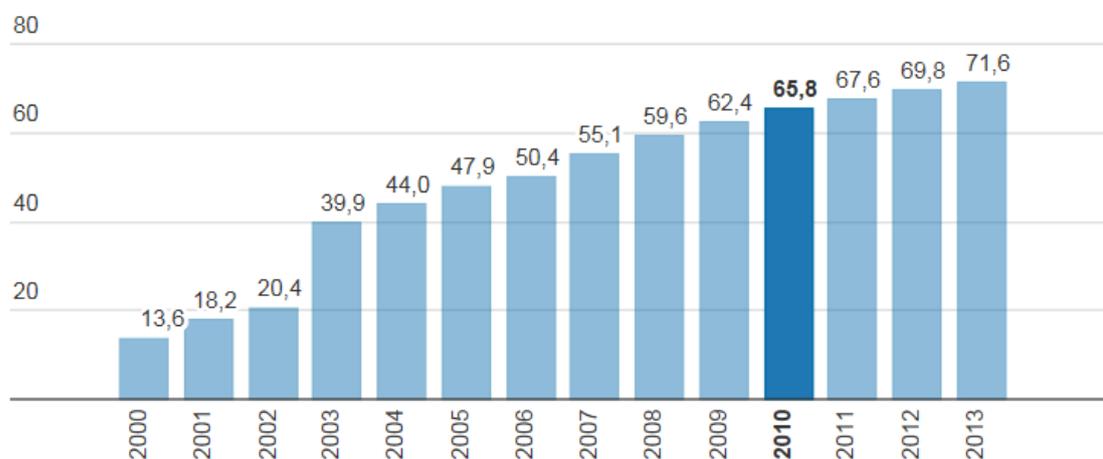


Tabla 24. Evolución de la penetración de las TIC en España, por años y datos actualizados a 2015. Fuente: ITU.

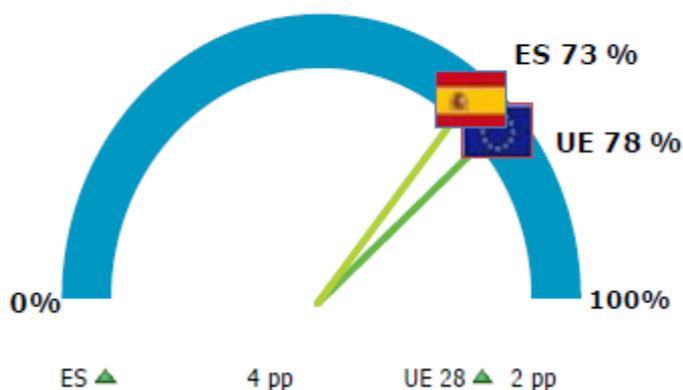


Tabla 25. Acceso de los ciudadanos españoles a la banda ancha, datos de 2014. Fuente: Eurostat.



Tabla 26. Evolución del número de internautas españoles, en millones, datos de 2014.

Fuente: Eurostat.

Aunque ciertamente, estos datos bajan si se relacionan con la población desfavorecida (Tabla 27):

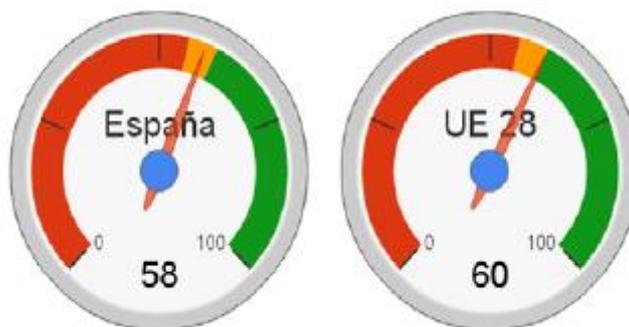


Tabla 27. Datos de uso de Internet (uso al menos una vez a la semana) por población desfavorecida, en porcentajes, datos de 2014. Fuente: Comisión Europea.

Tal como hemos visto, los costes que provocan la brecha digital no son solo de tipo económico. El problema es más amplio y complejo. OLSON (1989) fue uno de los primeros autores en darse cuenta de la intrínseca relación que existe entre los costes de acceso a las tecnologías TIC y la acción política y de cómo los costes de las organizaciones podrían afectar de forma decisiva a la labor e, incluso, a la propia subsistencia de la organización que pretende realizar una acción participativa utilizando la tecnología. OLSON describe este peculiar tipo de costes con influencia política como los costes de comunicación entre miembros de un grupo y los costes de crear y mantener el grupo concreto que conforma la organización. Estos costes son uno de los principales factores que mantienen a los grupos que utilizan las TIC unidos y en prosecución de sus intereses. Si aumentan más allá de un determinado límite, las organizaciones pierden en eficacia y por tanto el proceso participativo se ve afectado

negativamente. Si se reducen, es posible crear organizaciones con una gran eficacia en la prosecución de sus objetivos.

OLSON considera los costes transaccionales solamente en los grupos en formación, pero hay que hacer referencia a su impacto en la eficiencia del grupo, en la producción del grupo de bienes para toda la comunidad, y la habilidad para superar el problema del comportamiento *free-rider* (la desunión de alguno de sus miembros por falta de identificación en los objetivos de la organización a la que pertenece o por falta de información suficiente sobre esos mismos objetivos). La mejora en la eficiencia del grupo se obtiene de la reducción en cada uno de los tres tipos de costes organizacionales:

-Los costes menores en coordinación mejoran la calidad de las decisiones del grupo, permitiéndole utilizar sus recursos de una forma más eficiente. La disminución en este tipo de costes mejora la estructura organizacional.

-Los menores costes en información mejoran la calidad y cantidad de información, aumentando la eficiencia de la toma de decisiones reduciendo la incertidumbre.

-Por último, la reducción de los costes de comunicación interna también relacionado con la coordinación de las estructuras organizacionales, mejora la eficiencia.

Para este autor los grupos tradicionales tienen que cumplir con sus funciones desde costes fijos iniciales muy altos. Una mejora en la eficiencia del grupo reduce los costes totales en cada nivel de provisión de bienes comunes, incrementando la producción de los bienes comunes y mejorando la satisfacción de los miembros de la organización. Con ello se logra una mayor adhesión de los miembros de la organización y se logra un mayor conocimiento de otros posibles miembros sobre la consecución de la organización de los objetivos propuestos, y su posible alineación con sus intereses particulares, de tal manera que se haga atractivo para los no miembros formar parte de la organización. Así, considera que los individuos se unen a los grupos siempre que sus beneficios superen a los costes, y que los beneficios puedan alcanzar tanto a miembros como no miembros del grupo. De ahí que el autor diga que los ciudadanos se unen a los grupos de forma racional. No es opinión de las teorías pluralistas de los grupos de interés, que consideran que los ciudadanos se unen a grupos de interés para reclamar a

los políticos el cumplimiento de determinados objetivos, que se corresponden generalmente con una carencia social o económica.

El uso de Internet reduce los costes (económicos y no económicos) en relación con el uso de la tradicional acción política colectiva_ que no utilice esa combinación de computadoras y líneas de telecomunicaciones. Internet reduce los costes de comunicación, coordinación, y de información, facilitando la formación de grupos de ciudadanos con intereses comunes, aunque sus miembros se hallen alejados geográficamente. Con ello se mejora la eficiencia del funcionamiento interno del grupo, el reclutamiento y la retención de sus miembros. Internet está cambiando la forma en que los ciudadanos hacen política, y los costes económicos aumentan las posibilidades de crear nuevas redes con bajo coste. La posibilidad de unir ordenadores personales con líneas telefónicas ha resultado ser el cumplimiento de la esperanza de los usuarios políticamente comprometidos: el acceso no a bases de datos sino a las ideas de otras personas.

Internet introduce, a su vez, nuevos costes por el uso de los ordenadores en las redes. Para utilizar Internet, los individuos y las organizaciones deben de tener computadoras, deben conocerlas y deben pagar por el uso de las redes. Para utilizar Internet, los costes de acceso son un factor inhibitor. De ese modo, los grupos que se hallan en las mejores condiciones de obtener los mejores resultados de Internet son los que: tienen acceso a los ordenadores, conocimientos en su uso y acceso a las redes de computadoras.

VII. EFECTOS SOCIALES Y POLÍTICOS DERIVADOS DE LA UTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS TECNOLÓGICOS

7.1. El nuevo escepticismo de BARBER

En algunos ámbitos académicos clásicos ha sido frecuente el planteamiento basado en que las innovaciones tecnológicas de las TIC son las responsables últimas y, con frecuencia, únicas de los cambios en las sociedades del momento, de forma que éstas evolucionarían en función de la tecnología. En la actualidad no proliferan los estudios que apoyan estas teorías, pues se considera que estos procesos están mediatizados por una gama de variables (WOOLGAR, 2006).

BARBER (2006) sostiene que la tecnología no provoca tantos efectos sociales y políticos: «A menudo hablamos sobre la nueva era digital, la nueva era de la información tecnológica, como si fuese a cambiar el mundo. «Ahora vivimos en una nueva era tecnológica; la tecnología cambiará el mundo.» Quiero sugerir que eso no es así; que la nueva tecnología tenderá a reflejar la sociedad que la produce. Esto significa que la tecnología no será la panacea, una solución mágica, una respuesta mágica a todos nuestros problemas. «Anteriormente, la democracia no funcionó. Ahora, tenemos la tecnología e Internet. Ahora la democracia funcionará.» Pero los valores que no podemos producir sin tecnología –democracia, tolerancia, libertad–, no los produciremos con tecnología. La tecnología no producirá esas virtudes, esos bienes sociales, esos bienes cívicos públicos que debemos crear mediante nuestras instituciones.» Todo ello deriva de que la tecnología es solo un medio, no un fin: «La advertencia básica, que pienso que todos consideramos verdadera, es que la tecnología es siempre una herramienta, un instrumento, algo que utilizamos para algo más. No tiene un fin inherente. No tiene *telos*; no tiene teleología. Puede usarse de muchas, muchas maneras diferentes. La pólvora ha sido un instrumento de guerra y un instrumento de construcción, como en la edificación de diques y ciudades. Se puede usar de ambos modos. La pólvora no tiene *telos* inherente. La nueva tecnología no tiene *telos* inherente; no es democrática, no es antidemocrática. Es simplemente otra herramienta.» Por tanto, quien se tiene que imponer es la Democracia, no la tecnología: «Es la política quien hará democrática a la tecnología. La tecnología no hará democrática a la política. La política es lo primero por lo que hay que luchar para conseguir una tecnología democrática, no hay que permitir a la tecnología hacer lo que hace y asumir que obtendremos una buena democracia de ello. La lucha real, siempre, es para conseguir la democracia a través de la política y, después, una tecnología que podamos usar.».

El planteamiento de BARBER creemos que es correcto. La tecnología tiene que estar al servicio de la Democracia, y lo primero que hay que hacer es democratizarla, luchar contra la brecha digital en todos los sentidos, no solo en el económico. La tecnología puede actuar políticamente, y llevar a situaciones totalitarias o carentes del menor rastro de Democracia. La tecnología sin control puede conllevar la destrucción de la Democracia. Ello es así porque, como bien dice BARBER, la tecnología no tiene fin en sí misma, su *telos* le viene dado desde fuera. No tiene valores, de la tecnología no se saca ningún valor. No es un valor que las señales vayan más rápidas, o sean más

potentes, como pedirían los ingenieros y los informáticos. Los valores son los que se aplican sobre la tecnología, desde fuera de ella. En efecto, para BARBER la tecnología es una forma de liberación del hombre con respecto a la naturaleza, en su trabajo (BARBER, 1984). Este autor visualiza un importante rol para la política electrónica, de tal modo que la tecnología sirva para fortalecer la Democracia. Su esquema empieza diciendo que la tecnología puede traernos progreso, haciendo realidad la mayoría de los sueños sociales y políticos, muchas veces irrealizables. Concibe la tecnología como un instrumento para ser utilizado en la consecución de los objetivos sociales y políticos que se ha propuesto la Sociedad, nuestra Sociedad democrática: principalmente el fortalecimiento de la libertad. De ese modo, una utilización correcta de la tecnología, puesta al servicio de la política democrática, supone un reforzamiento directo de la libertad y de equilibrio en el progreso, ya que la tecnología hasta ahora nos había traído un progreso desequilibrado, basado demasiado en los avances tecnológicos para la producción económica pero olvidándose de la aplicación de los avances sociales y políticos, no estrictamente económicos. Ahora, sigue BARBER, la nueva tecnología (o la nueva utilización que se haga de ella), las TIC, basadas no en bienes y servicios susceptibles de valoración económica sino en el conocimiento, equilibraría la situación. Esta tecnología, ya que facilita más las cosas social y políticamente debido a sus usos políticos, supone por sí misma un avance. Sólo faltaría aplicar sus logros a los esquemas democráticos. En el momento que consigamos aplicar la tecnología a los esquemas democráticos y obtengamos resultados que podamos definir como satisfactorios podremos decir que la tecnología ha cumplido una función democrática. Por ello, la tecnología sería una herramienta útil (utilitaria) para la Democracia. En la medida que su función principal es la utilidad, tiene carácter neutro: es más o menos útil pero no es mejor o peor, positiva o negativa, quedando los juicios de valor fuera de la propia tecnología, al ser una mera herramienta de trabajo. En este caso diríamos que la tecnología no tiene naturaleza social ni política aunque su uso correcto sí puede ayudar a la Democracia existente. Un ejemplo de utilidad práctica de la tecnología lo encontramos en la visión de BARBER de la tecnología como instrumento que podemos emplear para la eliminación del tiempo y el espacio en la toma de decisiones políticas (BARBER, 1984 y 2006), que supone acercar los ciudadanos al proceso electoral permanente, independientemente del lugar en que se encuentren o del momento en que ejerzan su derecho al voto. Eliminando los impedimentos que el espacio y el tiempo implican a la hora de adoptar decisiones políticas y debatir tales decisiones, se logra

recuperar la vigencia y la fuerza de la propia Democracia reforzando la accesibilidad en la participación.

Estas ideas nos llevan a plantear las siguientes conclusiones parciales sobre esta materia: mezclar sin control Democracia y tecnología puede atraer el triunfo del vacío utilitarismo, lo cual significa anteponer formas de comportamiento tomadas de las máquinas a un cierto sentido humanista del comportamiento humano. En ese caso, no estaremos ante la influencia de la Democracia sobre la tecnología o el uso de la tecnología en la teoría democrática liberal, sino ante la influencia aplastante, desvalorizadora, de la tecnología sobre la Democracia, a costa incluso de la libertad, que tiene que ser necesariamente el pilar en que se base la Democracia misma. Afortunadamente, el pensamiento utilitarista que se desprende del uso de la tecnología no lo es todo, no puede serlo todo. No puede ser un fin en que se alineen las sociedades modernas puesto que ha de prevalecer en todo momento el sentido humano de las relaciones sociales y políticas, ya que los elementos actuantes y fines últimos de las sociedades siguen siendo seres humanos. La tecnología no puede llevarnos a un fatuo utilitarismo en el que el hombre se supedita a cierto racionalismo a machamartillo, más propio de las máquinas que del conocimiento humano. Esto no quiere decir que la tecnología no sea aprovechable y necesaria. Antes al contrario, rechazando el utilitarismo vacío que emplea valores sacados del comportamiento de las máquinas, podemos mantener vivo el aparato material de la tecnología para que nos libere de muchas servidumbres, manteniendo la ventaja humana sobre las máquinas, y mejorarla utilizando los beneficios que nos da esa liberalización. En ese marco podemos construir nuestras comunidades como un todo moral eliminando los hábitos que han convertido a muchas de ellas en opresivas por su vocación materialista, en las que el raciocinio copiado de las máquinas ha ganado campo en detrimento del pensamiento humanista, no tanto materialista.

Según lo anterior, es claro que no compartimos la actitud de un cierto determinismo tecnológico fatalista, tal y como se puede ver en los trabajos de ELLUL (1964 y 1978), que considera que la tecnología ha logrado imponer sus propias normas sobre el comportamiento humano, normas sobre las que no se podría imponer el hombre mediante un acto de reafirmación de libertad que supondría doblegar a la tecnología para favorecer un fin propio, un fin eminentemente humano basado en un acto de trascendencia de libertad. La tecnología crea nuevos modos de vida entrando en competencia con el hombre como proponente de fines. De esta manera, el hombre no es

más que un esclavo de su propio egoísmo y su pecado es haber intentado imitar a Dios pero con afán de poder y autoafirmación frente a él. La visión negativa y pesimista es la que impera en estos casos. En su fatalismo, ELLUL se resignaría a buscar salidas de auto-*nomía* del hombre frente a la tecnología ya que el hombre no podría ya imponerse sobre una tecnología que ha crecido creando sus propias normas, es decir, sobre la que el hombre no tiene control alguno.

En la misma línea, MANTOVANI (1994) entiende que el uso de la tecnología no depende tanto de la complejidad de la tecnología sino de la cultura de la organización, los objetivos de los actores sociales y otras circunstancias que no derivan per se de la tecnología, que son los determinantes. Es por ello que la tecnología debería estar siempre a disposición de los objetivos que se haya propuesto la organización, a los que las características de la tecnología siempre se someten. De ahí que no se pueda generalizar sobre el uso de la tecnología para fomentar la Democracia, ya que el concreto contexto social y político en el que se desenvuelve la tecnología es determinante, es decir, de la tecnología no se obtiene directamente un beneficio o un perjuicio en el fomento de la Democracia: todo depende de la utilización que de la misma haga la organización, de acuerdo con sus objetivos y peculiares circunstancias.

7.2. Ante la realidad de los hechos, aparente cambio de criterio manifestado por BARBER

A pesar de lo manifestado por BARBER (en 2006, no en los años ochenta) lo cierto es que las TIC han provocado, en una u otra medida, sí que han efectos sociales y políticos, han contribuido a remover algunos obstáculos que impedían una mayor participación democrática. En eso sí que hay que admitir que la tecnología, aun no conteniendo valores, sí que es útil: la utilidad es, desde este punto de vista, el verdadero valor de la tecnología. Los impactos en los individuos son los cambios (consecuencias, efectos y resultados) en el comportamiento (conocimiento, actitudes o acciones) que ocurren como resultado de transmitir un mensaje en forma de comunicación. Los impactos sociales y en las organizaciones políticas son los cambios que ocurren en una organización, sistema social o político como resultado de la adopción o rechazo de una innovación (CANALS y MARTÍ, 2003). En concreto, podemos clasificar los efectos sociales y políticos en tres categorías:

-Efectos deseados o no deseados. Según provoquen un efecto querido o no en los individuos, una organización o un sistema social. Ejemplo de impacto deseado es mayor concienciación de la importancia que tienen los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas gracias al aumento de las posibilidades materiales de tomar tales decisiones. Ejemplo de impacto no deseado es la pérdida de privacidad como consecuencia del aumento de sistemas tecnológicos que cada vez son más parte integrante de nuestros hogares. En todos los proyectos de grupos políticos electrónicos hay oportunidades para los ciudadanos, oportunidades de desarrollo de sus propios derechos políticos (por tanto, de su personalidad), pero también hay temores de que las modernas tecnologías de las telecomunicaciones provoquen una alienación política y social (despersonalización en suma, BUSTAMANTE, 1992). En particular, se puede mencionar la pérdida del contacto humano, al reducirse el mundo de la diversidad proporcionado por esos contactos en la vida real al carácter unívoco de las relaciones sociales proporcionado por las computadoras y su vida virtual. A principios de los años treinta el filósofo político John DEWEY ya predijo el peligro de despersonalización producida por las innovaciones tecnológicas. Él lo basó en el hecho que el Liberalismo se había basado demasiado en la naturaleza y había dejado de lado a la técnica. De ese modo, el individualismo que podría ser asumible en la naturaleza provocaba un gran desequilibrio que se manifestaba en la desorientación por la despersonalización al entrar en juego las relaciones sociales gracias a la tecnología. Como han dicho CHAYKO (1993) y HEIM (1993), en la vida moderna de cada día es difícil (a veces es casi imposible), clasificar la experiencia como real o no real o virtual. Es más fácil hablar de grado de realidad en cada hecho o circunstancia. Las diferencias entre lo real y lo no real que se han utilizado hasta ahora se han convertido en demasiado frágiles para ser utilizadas en la realidad electrónica. Ello ha hecho que muchos conceptos de relaciones humanas y de contacto humano entre las personas tengan que ser redefinidos al albor de la nueva realidad electrónica perdiéndose parte de la esencia humana de las relaciones sociales tradicionales. También mucha gente pensó que las modernas tecnologías podrían hacer la vida más fácil, liberando al hombre de muchos esfuerzos y limitaciones de espacio y tiempo. Pero, como ya veremos al hablar del Cibersocialismo, se corre el peligro de que algunas capas sociales se queden no ya descolgadas sino totalmente fuera de las nuevas formas democráticas nacidas de aquéllas. En ese momento se habrá producido la mayor

despersonalización (o alienación) que podamos imaginar. Una alienación que no sólo se produce al alejar al sujeto del objeto, en expresión habermasiana que ya hemos visto, sino al crear individuos aislados. Aislados en dos posibles circunstancias opuestas entre sí: Por un lado los que sometan a la tecnología pueden convertirse en seres humanos autónomos, que no necesitan del concurso de los demás seres humanos, en una especie de involución narcisista. Pero también los que estén relegados de la tecnología, seres humanos aislados pero no autónomos, alienados, frustrados, anulados en su forma de desarrollo y de iniciativa, ajenos a la Sociedad que les da la espalda (CASTILLA, ALONSO y DIAZ, 1987). Íntimamente conectada con la pérdida de contacto humano en las relaciones sociales y políticas teledemocráticas, la accesibilidad muchas veces no es todo lo buena que realmente se necesita. La necesidad de la accesibilidad a la información es un tema en el que todos estamos de acuerdo. Mucha gente en los proyectos de Democracia participativa electrónica se queja de que no saben en qué computadoras, en qué bases de datos se encuentra la información que precisan. Por tanto, la accesibilidad es el elemento imprescindible sin el cual no hay auténtica distribución de información. Esta accesibilidad también ha de extenderse a la forma en que se presentan las bases de datos, sin que su uso suponga costes económicos y de tiempo excesivos para los ciudadanos. Todo ello hace que la nueva realidad electrónica que se impone haya estado muchas veces alejada de los intereses íntimos de muchas personas.

-Efectos directos o indirectos. Los directos ocurren como respuesta a una innovación. Los indirectos surgen como resultado de los impactos directos de una innovación. Ejemplo de impacto directo es el aumento del paro como consecuencia de la introducción de la robótica en el trabajo. De los indirectos, aumento de la conflictividad laboral y social.

-Efectos anticipados o no anticipados. Los anticipados son los provocados por una innovación asumida por el sistema social. Los no anticipados son los que no son asumidos. Ejemplo de un impacto anticipado es la mayor descentralización en la toma de decisiones políticas. De un no anticipado, aumento del control social.

Los efectos o impactos sociales y políticos de las nuevas tecnologías de las TIC deseados, directos y anticipados casi siempre van unidos. Igual les ocurre a los no

deseados, indirectos y no anticipados. Los impactos provocados por las nuevas TIC se incardinan en el segundo grupo ya que la visión futura que nos depara el uso de las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones y la informática no es muy halagüeña, al ser los impactos sociales que provocan las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones desempleo, desigualdad social, saturación en la información, invasión de la privacidad, descentralización y segmentación en los medios de comunicación social. La mayoría de ellos no deseados. Otros autores no comparten este criterio y se inclinan por las bondades de los impactos sociales y políticos. Nosotros nos alineamos con esta segunda corriente a la hora de explicar la acción política de los grupos electrónicos, aunque esta distinción no tenga mayor importancia que conocer que existe una relación estrecha entre los efectos directos, los deseados y los anticipados. Así, podemos hablar de ocho tipos de impactos que las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones están provocando sobre la participación política:

-Aumento cognoscitivo de los individuos participantes. Los experimentos teledemocráticos han demostrado que son capaces de aumentar en los intervinientes el interés por las ideas políticas, los conceptos, los valores, las opiniones y las actitudes sobre las cosas. Los grupos electrónicos favorecen la necesidad de información en los individuos, de nuevas habilidades, o de mayor educación. Esto conlleva que, en principio, exista un peligro de discriminación en los sistemas teledemocráticos a favor de aquellas personas más formadas y con mayores habilidades para manejar las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones. Es por ello que muchos proyectos teledemocráticos no utilizan elementos extraños para muchas personas y se aferran al uso de los más cercanos para la mayoría de ellas, singularmente el teléfono y los folletos enviados por correo o incluidos en un periódico o en una revista de gran tirada (BARREDA *et al.*, 2008).

-Aumento afectivo de los individuos participantes. Las opiniones, valores y actitudes sobre la gente se ven afectadas por los usos políticos de las nuevas tecnologías. Sobre el particular, la doctrina que ha estudiado el tema no se muestra unánime sobre los efectos de la utilización de las nuevas tecnologías en el aislacionismo y la anonimidad o en el reforzamiento del sentimiento de pertenencia a un grupo. Aunque aumenta la afectividad en los medios electrónicos, se puede reducir la misma fuera de esos medios electrónicos. Lo cierto es que hay un renovado sentimiento de pertenencia a una comunidad, la

comunidad electrónica, formándose el sentimiento de pertenencia a la comunidad no por las redes sino en las redes.

-Modificación del comportamiento de los individuos. Se modifican los estilos de las comunicaciones individuales y las formas, la efectividad de tales comunicaciones o la forma de trabajo. Por ejemplo, las amistades conseguidas en las redes electrónicas pueden ser duraderas, en contra de lo podemos pensar en un principio.

-Aumento cognoscitivo de los grupos participantes. Crece la importancia de las ideas, los propósitos, los objetivos, las normas y valores del grupo, las definiciones sociales de verdad o falsedad.

-Aumento afectivo de los grupos participantes. Aumentan las relaciones con otros grupos, organizaciones y la comunidad, la naturaleza y efectividad de los procesos de comunicación y la estructura formal e informal de las organizaciones.

-Aumento cognoscitivo. Las ideas básicas de la Sociedad, de la política, la tecnología, o la ciencia también se ven afectadas. Ello hace que el acceso a la información haya llegado a ser un objetivo de las políticas públicas, aun a pesar de afectar a veces gravemente a la privacidad de los individuos.

-Afectividad. Actitudes hacia la cultura, naturaleza de la vida, sentimientos como la alienación, cambios en las relaciones entre los grupos, etc.

-Cambio en el comportamiento. Principalmente el comportamiento de los grupos de interés y de presión, la economía, cambios en los modelos de las instituciones. Al provocarse una mayor facilidad en las comunicaciones internacionales, las culturas se extienden por territorios hasta ahora desconocidos.

Del análisis de los efectos podemos deducir que hoy ya no se pueden provocar cambios sociales y políticos sin un dramático incremento en la intensidad y calidad de las comunicaciones que, propiamente, ya no son sólo una mera actividad industrial. Ese incremento de las comunicaciones favorece un proceso radical de cambio en el ciudadano de modo que le obliga a estar preparado para participar social y políticamente con el nivel de energía, creatividad, y cooperación que las circunstancias demandan. La cooperación para la participación se manifiesta en que los ciudadanos han de estar coordinados con las opiniones de otros ciudadanos y de los líderes sociales y políticos

de forma que se alcance un consenso suficientemente asumible por todos. Cuando los ciudadanos pueden decir a sus líderes con confianza hacia dónde quieren ir y cómo de rápido quieren llegar, entonces los líderes tienen que hacer su trabajo de acuerdo con esos requisitos. El primer paso para lograrlo es un incremento sin precedentes de la comunicación humana y la forma técnica más accesible para los comunicadores y receptores de esa comunicación es la creación de las redes electrónicas. Dicho de otra manera, el gran requisito para crear una Democracia en la que se puedan desenvolver los grupos políticos electrónicos consiste en aumentar la cantidad y la calidad de la comunicación referente a nuestro común futuro gracias a las redes. El poder en una Democracia es el poder de comunicar y construir sobre él un consenso amplio. Solamente cuando el público sabe que existe ese consenso está en disposición de comunicárselo a los representantes. Un público informado es un público más proclive a aceptar las innovaciones y los cambios propuestos por los representantes. La televisión es el medio ejemplar para lograr esa información en todos los ciudadanos al ser capaz de constituirse como red electrónica con bajos costes para la ciudadanía. Una vez que la ciudadanía tiene consciencia de sus valores y puntos de vista comunes, entonces utiliza las redes para crear los foros electrónicos con los que comunicar con los representantes. Ha utilizado la información procedente de las redes para hacer uso de otros medios electrónicos, o de la televisión, pero con otros fines. Estos fines son esencialmente activos, precisan de la actitud del ciudadano, que ya no es considerado como televidente pasivo sino como ciudadano televidente activo. El rol práctico de los medios electrónicos no es limitarse a prestar un foro a los ciudadanos con que construir un consenso amplio en los objetivos a conseguir por la comunidad. Toda Democracia moderna necesita del activo consentimiento de la ciudadanía gobernada, no sólo su pasiva aquiescencia. Implicar a los ciudadanos no garantiza que las decisiones correctas serán las que primen, pero al menos los ciudadanos sentirán una mayor responsabilidad y complicidad.

En todo caso, lo que es indudable es que el aumento de la interacción entre instituciones y la ciudadanía provoca cambios a ambos lados: en la ciudadanía y en las instituciones. En la ciudadanía, porque debería suponer una motivación especial para aumentar la deliberación activa, reclamando de las instituciones no solo mayor información sino también más facilidades para participar activamente. En las instituciones, porque supone un reto especial en liderazgo, eficacia, eficiencia y un nuevo compromiso con la democracia.

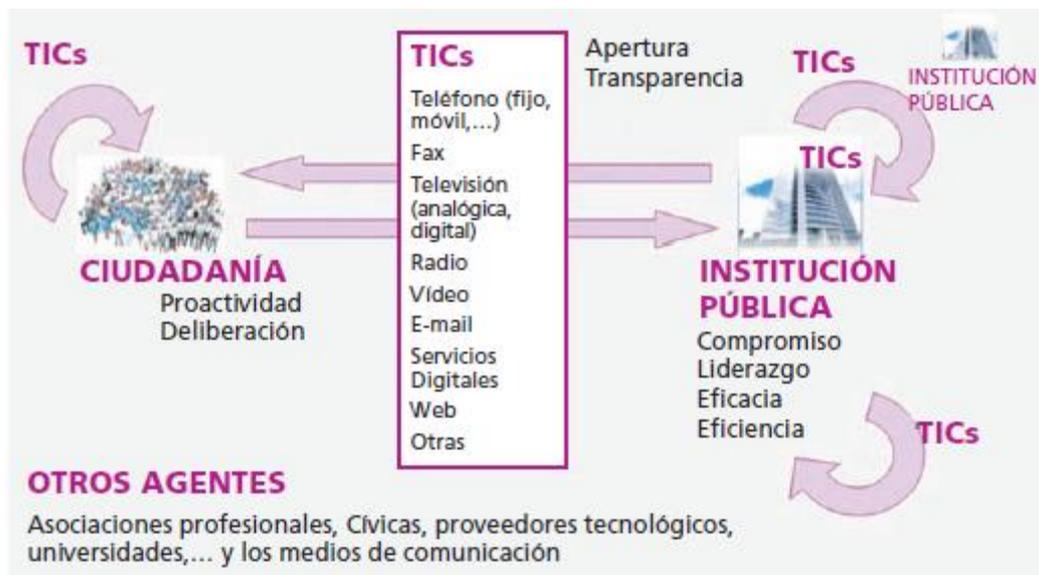


Tabla 28. Interacción entre ciudadanía e instituciones. Fuente: EUDEL, 2010.

VIII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA VECINAL

8.1. Definición jurídico-constitucional de participación

La Real Academia de la Lengua Española refiere que *Participación es* «Acción y efecto de participar», siendo *Participar* «Tomar parte en algo». Es formar parte de un colectivo, de una comunidad; el ciudadano o la Administración son una parte más del todo. Participar es la intervención activa y consciente en procesos organizados para la toma de decisiones en asuntos de interés público a través de los distintos dispositivos de participación ciudadana, lo cual expresa la capacidad de actuar junto con otros, que implica donación, compromiso, cooperación y responsabilidad. El verbo *participar* es un verbo activo, que significa intervenir, actuar, mediar, en suma, tomar parte en la acción (MERINO FERNÁNDEZ, 2002). Es, por tanto, una «participación involucrada», un proceso más complejo y denso que la simple «participación mecánica», reducida a estar físicamente presente en una actividad sin interiorizar dicha situación.

Desde Protágoras, nuestra cultura política occidental y democrática nos dice que todos los ciudadanos deben participar en la deliberación sobre los asuntos políticos, ya que cuando se trata de deliberar a propósito de la virtud política, en la que de lo que se trata es de la justicia y la sensatez, es natural que se deje hablar a todo hombre.

SARTORI (2003) define participar como «tomar parte personalmente en algo... ponerse en marcha uno mismo. No que otros te pongan en marcha ni que te movilicen desde arriba». Es intervención activa y consciente, fundamentada en el derecho ciudadano a la participación de personas físicas, entidades o asociaciones en procesos organizados para la toma de decisiones en asuntos de interés público. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político. Por su parte, *Ciudadano* es «Habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país».

En el siguiente cuadro se recoge lo que algunos de los más importantes Ayuntamientos de nuestro país considera que es participación ciudadana:

Ayuntamiento de Alicante	Aproxima la gestión municipal a los vecinos, procurando de este modo mejorar su eficacia.
Ayuntamiento de Barcelona	La participación ciudadana es un derecho fundamental de la ciudadanía y principio inspirador de la administración municipal.
Ayuntamiento de La Cistérniga (Valladolid)	Una participación amplia, plural, equitativa y equilibrada es uno de los mecanismos de control más poderosos con los que cuenta la ciudadanía, por lo que representa un estímulo eficaz para impulsar la transparencia en la gestión pública.
Ayuntamiento de Córdoba	Es una manera de entender la organización de la acción política contando con la ciudadanía, desde el respeto a las instituciones, de forma que sea más visible y palpable la vida democrática, rompiendo las barreras entre administradores y administrados.
Ayuntamiento de San Sebastián	Crea nuevos cauces que permiten la participación de las entidades cívicas y de la ciudadanía en general en la gestión de la vida local.
Ayuntamiento de El Ferrol	Aporta mecanismos de información, control y participación en la toma de decisiones con el fin de complementar la democracia representativa con la democracia participativa.
Ayuntamiento de Málaga	Comprometerse con los demás, ofrecer de forma espontánea y generosa ayuda a quien lo necesita, implicarse personalmente en los problemas comunes, son actitudes cotidianas sobre las que se ha ido construyendo una sociedad basada en valores democráticos y sociales, que debe potenciar una administración, como la local, cuya razón de ser es la proximidad a los ciudadanos.
Ayuntamiento de Sevilla	Es un modelo de Administración en el que el sistema de democracia representativa se complementa con instituciones que posibilitan la entrada de los ciudadanos en las estructuras administrativas, para intervenir en la formación de decisiones que afectan al interés general.

Tabla 29. Impresiones de diferentes Ayuntamientos sobre lo que ha de ser la participación ciudadana. Fuente: FEMP.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su primer Considerando sostiene que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, luego agrega que los pueblos de la Naciones Unidas han reafirmado en la carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Estos principios

evidencian el interés supremo que tienen las naciones de impulsar en sus normas internas, mecanismos que faciliten el pleno desarrollo de la libertad, la igualdad, la justicia y la participación ciudadana, como medio de defensa de la dignidad y respeto de la persona humana. Luego, en el desarrollo de la Declaración, se señala en el artículo 21, que: (1) toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes directamente escogidos; (2) toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; y (3) la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal, e igual, y por voto secreto en otro procedimiento que garantice la libertad de voto.

Es, pues, la participación un derecho humano fundamental, que garantiza la acción deliberada y consciente de la ciudadanía, tanto de manera individual como colectiva, a través de los distintos mecanismos e instrumentos contenidos en la Constitución y la Ley, con la finalidad de incidir en la toma de decisiones de los entes públicos, fiscalización, control y ejecución de los asuntos políticos, administrativos, ambientales, económicos, sociales, culturales y de interés general, que mejore la calidad de vida de la población.

FONT y BLANCO (2003) la describen como «cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas públicas realizada tanto por los ciudadanos individuales como por todo tipo de colectivos y asociaciones que estos formen». La participación directa, o de efectos directos, será aquella en que la decisión o actuación del ciudadano implica una decisión política vinculante para otros. Esto se da especialmente en la participación orgánica en órganos ejecutivos, no meramente asesores. La participación que influyen directamente en las políticas públicas se produce tanto a través de la participación en órganos pero meramente asesores como en la participación funcional, en la que los ciudadano interactúan con la Administración en la realización de gestiones y van comunicando a ésta sus propuestas, quejas y críticas que motivan que la Administración tome las pertinentes decisiones políticas. Asimismo, estos autores afirman que «la gente sólo participará si el proceso participativo es ampliamente visible, si los objetivos de la participación son claros, si tienen certeza de que la participación no implicará una pérdida inútil de tiempo, si prevén que podrán expresar sus opiniones libremente y si perciben que, efectivamente, las autoridades políticas tendrán en cuenta su opinión».

Participar, de *pars* y *cipio* (tomar parte) se refiere a la relación de una parte con un todo. Se toma parte en aquello formado por partes (permítaseme la redundancia). No se podría hacer de una individualidad porque es una unidad indivisible. La participación no es solamente un vínculo emocional, sino también, un derecho político de los considerados fundamentales, por ser el fundamento del sistema democrático. Así lo recoge la Constitución cuando declara en su artículo 1.1 «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia la igualdad y el pluralismo político». Es decir, el principio democrático y la sumisión al derecho son los pilares de nuestro sistema político. El artículo 1.2, por su parte, nos dice que «la soberanía popular reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado». Para que el pueblo pueda ejercer esa soberanía se garantizan y facilitan los derechos fundamentales recogidos en los artículos 14 al 29, entre los que se encuentra los derechos humanos de primera generación, libertad (derecho de reunión, de asociación, libre movimiento...), y participación política. La participación ciudadana es, pues, un derecho humano que permite a la ciudadanía sentirse parte de su comunidad política. Democracia es participación y la participación solo puede darse, de manera efectiva, en democracia. Por eso es importante relacionar la participación ciudadana con el conjunto del sistema político y no solamente con partes. Participación es democracia y democracia es participación. No puede darse la una sin la otra. Para mejorar la calidad democrática de nuestras instituciones es preciso mejorar la calidad democrática de la sociedad a través de decididas políticas de participación ciudadana.

El derecho a la participación ciudadana, en suma, es un derecho constitucional de los españoles, consagrado como tal en el artículo 23 de nuestra Constitución. La participación en el ámbito de lo público permite la intervención del ciudadano en la acción pública y, más concretamente, en el proceso de adopción de decisiones colectivas. Desde esta perspectiva, se presenta como un elemento consustancial al ejercicio democrático del poder (EXPÓSITO, 2013). Su plasmación en la Constitución Española trasciende de la visión estrictamente política que la define en sus orígenes y la acoge desde una multiplicidad de ópticas refiriéndola a distintos sujetos (ciudadanos, nacionales, consumidores, trabajadores, usuarios, etc.), proyectándola en diferentes ámbitos (político, social, económico o cultural) y posibilitándola en el ejercicio de los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y jurisdiccional) desde diferentes perspectivas (orgánica o funcional).

El artículo 23 de nuestra Constitución presenta un contenido complejo y en realidad recoge tres derechos autónomos: el derecho a la participación política directamente o a través de representantes (apartado 1); y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (apartado 2) que se desdobra, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el derecho de acceso a cargos públicos representativos que incluye sufragio pasivo, pero no sólo, y el derecho de acceso a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad invocados en el artículo 103.3.

El artículo 23.1 conecta de forma estrecha con la proclamación realizada en el artículo 1.1 de la Constitución: «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho». La participación entendida como derecho ofrece la vertiente individual indispensable del Estado democrático. Y la anterior proclamación se refuerza con la mención (artículo 1.2) de que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado. Aparece en juego también el artículo 9.2 que encomienda a los poderes públicos fomentar entre otras, la participación política. Porque se trata de un derecho de participación política, no de una participación de cualquier otra naturaleza en asuntos públicos (STC 51/1984, de 25 de abril, la primera de varias sentencias en donde se descarta la proyección del derecho de participación política a otras esferas de la vida social). Mediante este tipo de participación el ciudadano contribuye a la formación democrática de la voluntad estatal, y ésta se produce directamente a través de la elección de representantes que forman los órganos en donde esa se expresa.

Ciertamente, del análisis sistemático del articulado de la Constitución, la jurisprudencia constitucional se decanta claramente por una primacía de los «mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994, de 14 de marzo, Fundamento Jurídico 3). Pero en ambos casos se establece una doble delimitación subjetiva y objetiva. Con respecto a la primera, la titularidad del derecho de participación se otorga sólo a los ciudadanos, de acuerdo con la teoría que considera los derechos de participación política consustanciales a la nacionalidad; en esta línea, la Declaración del Tribunal Constitucional del 1 de julio de 1992 ha avalado la titularidad del derecho de participación política en elecciones municipales a cualquier ciudadano de la Unión Europea residente en el Estado español. La segunda delimitación, complemento del anterior, viene dada por el contenido del precepto que está delimitado para la expresión asuntos públicos y donde, dejando de lado la participación directa, se pronuncia la participación representativa con dos condiciones:

el sufragio universal libre y la periodicidad de la elección de los representantes. Estos dos elementos, apuntan, como señala la STC 119/1995, de 17 de julio, «a la representación política, con exclusión de otras posibles representaciones de carácter corporativo, profesional, etc.» (Fundamento Jurídico 2). Ésta es una jurisprudencia constante del Tribunal que, interpretando de forma conjunta los dos apartados del artículo 23 de la Constitución, y dejando de lado el derecho de acceso a las funciones públicas, ha afirmado que se prevén «dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el art. 1 de la Constitución» (STC 71/1989, de 20 de abril, Fundamento Jurídico 3), cómo son el derecho electoral activo y el derecho electoral pasivo, derechos que aparecen como modalidades o vertientes del mismo principio de representación política y que expresan la forma de ejercer la soberanía.

Como el propio artículo 23.1 establece, la participación puede ser directa o indirecta. La primera se refleja en nuestra Constitución en la previsión del referéndum del artículo 92 o del referéndum de reforma constitucional (artículos 167.3 y 168.3, Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de las distintas modalidades de referéndum), así como en la más modesta iniciativa legislativa popular (artículo 87.3, Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de la iniciativa legislativa popular). En cambio, la representación política es el eje de la estructura democrática del estado y el verdadero mecanismo a través del cual se legitima el funcionamiento de las principales instituciones en cada esfera territorial: Cortes Generales (artículos 66.1, 68.1 y 69.2) parlamentos autonómicos (artículos 143, 151 y 152), municipios (artículo 140) y diputaciones provinciales (artículo 141.2).

El artículo 23.1 exige que la elección de los representantes se realice mediante elecciones periódicas y sufragio universal; lo segundo va de suyo con la proclamación del derecho, lo primero es indispensable para que la soberanía nacional se actualice de cuando en cuando, en periodo razonable que nuestra Constitución fija en cuatro años para el Congreso de los Diputados y el Senado, extensión temporal asignada también a otras instituciones representativas.

La universalidad de sufragio no es la única característica del voto como se ocupan de recordar los artículos 68.1 y 69.2 que si bien se refieren respectivamente a las elecciones de cada una de las cámaras de las Cortes calificando el sufragio de universal, libre, igual, directo y secreto, estos rasgos pueden predicarse asimismo de otras elecciones. La

excepción podría residir únicamente en el carácter no siempre estrictamente directo de alguna elección celebrada en España: la de diputados provinciales.

El Tribunal Constitucional ha precisado, desde la STC 51/1984, ya citada, que la titularidad del derecho corresponde en exclusiva a las personas físicas y no la ha reconocido ni siquiera a los partidos políticos (STC 36/1990, de 1 de marzo), a pesar de que estos sean considerados en el artículo 6 de la Constitución «instrumentos fundamentales de la participación política». Su carácter instrumental coloca a los partidos no en la posición de usurpar la participación política individual sino en la de promoverla concurriendo a su formación y manifestación. Esto no obstante, y si bien es claro que los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución pertenecen al ciudadano, esta circunstancia no ha impedido que el Tribunal Constitucional reconozca interés legítimo suficiente a los partidos políticos (SSTC 53/1982 y 35/1985) y a los grupos parlamentarios (SSTC 81/1991, 177/2002, 361/2006 y 74/2009) para, por la vía del recurso de amparo, reclamar el respeto de tales derechos fundamentales.

El derecho a acceder en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen de las leyes ha sido desdoblado por el Tribunal Constitucional (STC 7/1989, de 19 de enero) en dos derechos nítidamente diferenciados: el de acceso a cargo público representativo y el de acceso a la función pública. El primero englobaría al sufragio pasivo y los derechos de los representantes políticos.

Los Estatutos de las Comunidades Autónomas también proclaman este principio y con incluso mayor concreción. Así, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, dedica innumerables referencias directas e indirectas a la participación ciudadana desde diferentes ópticas y dimensiones. Se puede afirmar que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma está literalmente atravesada por la idea de la participación, lo que muestra de forma fehaciente una especial preocupación institucional del estatuyente andaluz por fortalecer la calidad institucional y dotar de instrumentos complementarios a la democracia representativa. La participación ciudadana se convierte en objetivo de la Comunidad Autónoma, cuando en el artículo 10.19 del Estatuto de Autonomía se recoge como tal «La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como, la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa». Asimismo en el apartado relativo a derechos y deberes, el artículo 30 del citado Estatuto desarrolla el derecho a la

participación política «...en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes»; que se concreta en: a) El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato a los mismos. b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento. c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes. d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. e) El derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas. Además el apartado 2 del citado artículo regula que la Junta de Andalucía establecerá «los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados», por lo que en desarrollo del mismo se plantea la ampliación de los sujetos de derecho para algunos mecanismos que el marco normativo permite. El Estatuto de Autonomía también hace una referencia importante a la participación ciudadana en el artículo 134, donde en relación con la Junta de Andalucía, se regula la participación ciudadana, «directamente o a través de las asociaciones y organizaciones en las que se integren, en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar». Ese reconocimiento del derecho se sujeta a lo que la ley establezca. Bajo ese presupuesto –y al margen de la existencia de otros marcos reguladores en esta materia– se regulan en la presente Ley, procedimientos específicos de estas características. En el artículo 78, el Estatuto de Autonomía recoge las consultas populares que expresa de forma clara la competencia que se desarrolla en esta Ley: «Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum.» Por último, el artículo 138 recoge sobre la Evaluación de políticas públicas que «la ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas.»

8.2. Tipos y niveles de participación vecinal

El ciudadano en sus manifestaciones sociales participa en muchos ámbitos, no solamente en el político cuando bien participa en el proceso electoral o en las consultas que el poder político pueda presentarle. En el siguiente cuadro (Tabla 30) aparecen todas esas formas de participación.



Tabla 30. Papel del ciudadano en la participación. Fuente: MARTÍN GUTIÉRREZ (2010).

Nos centramos ahora en la participación política.

Hay muchas formas en que los vecinos pueden participar de forma activa en el proceso de toma de decisiones por la entidad local. No siempre hay que pensar en tener un sistema plebiscitario abierto, de tipo Democracia directa, porque podría ser ingobernable en localidades complejas. Además, todo depende del interés que tenga la ciudadanía en participar constantemente, pudiéndolo considerar como un nuevo trabajo, una tarea que sumar a sus tareas cotidianas y que encima no está remunerada. La Democracia directa pura solo puede darse en lugares muy pequeños, donde no es precisa la intervención de funcionarios o agentes que asuman la representación de la ciudadanía y que, más o menos profesionalmente, asuman la gestión de la comunidad.

Los vecinos pueden participar a través de asociaciones, foros y redes, en los que intereses comunes se presentan ante la entidad local de forma ordenada y organizada. En la siguiente tabla se resumen estos tipos y niveles de participación. En el margen

izquierdo tenemos todo aquello que en puridad se refiere a la Administración electrónica. La participación individual a través de quejas, audiencia en procedimientos, consultas, gestiones, etc. es posible gracias a los servicios de Administración electrónica. Las TIC pueden ayudar también cuando concurra el proceso electoral correspondiente, mediante mecanismos de votación electrónica, sustituyendo al papel y a la presencia física. En la parte de la derecha tenemos la participación permanente e institucional, en la que se pueden dar los casos de Democracia directa. Una participación permanente, que se puede conseguir gracias al uso de las TIC, es una forma de Democracia directa. Pero, en tal caso, es fácil colegir que puede que la propia Democracia se resienta. Los ciudadanos individualmente no suelen tener propensión a participar de forma activa, por cuestiones de conocimiento, cultura política, tiempo, etc. Además, los vecinos que participan no siempre representan el sentir del conjunto de la ciudadanía, no representan la opinión colectiva de los interesados. El mandato representativo nació por la complejidad de la gestión de lo común. Por tanto, no vemos posible en entidades no pequeñas que el ciudadano individual asuma ese nivel de participación, dejando esto en manos de las asociaciones. En tal caso, quien gobierna sería la asociación, habiendo un mandato representativo dado a esa asociación, un mandato representativo que no se lo da precisamente la colectividad. La colectividad ya ha dado su mandato representativo a los cargos electos, al Alcalde y concejales, no a esas asociaciones que de forma permanente están interactuando con esos cargos electos. Es claro que la Democracia se resiente por su propia base. Por ello, una Democracia directa basada en la presencia permanente de estas asociaciones o entidades que actúan institucionalmente llegando a tomar decisiones, o al menos condicionando al gestor encargado de la toma de tales decisiones, no es una Democracia que respete los derechos de todos los vecinos. Una cosa es fiscalización, control, transparencia, apertura, etc., y otra es que el mandato representativo pivote desde los órganos electos a otros órganos participativos.

Según nuestra opinión, el uso de las TIC debe favorecer la Democracia directa para que la participación individual sea más permanente, constante, en el proceso de toma de decisiones. Para ello la normativa tiene que cambiar, porque las instituciones de participación individual en procesos electorales no permiten esa participación constante, ese plebiscito abierto y permanente. No obstante, solo vemos posible y razonable esta forma de Democracia directa en pequeñas entidades locales, a modo de resurgimiento del concejo abierto pero en formato electrónico. PÉREZ LUÑO (2014, 31) lo ha

expresado en los siguientes términos: «En las democracias parlamentarias el *iter legis* se traduce en unos cauces formales de debate institucionalizados en comisiones o en reuniones plenarias y es el resultado, casi siempre, de la consiguiente presentación de enmiendas, muchas de las cuales contribuyen eficazmente a la perfección técnica y material de la ley. Al propio tiempo, la elaboración normativa parlamentaria permite que un proyecto de ley pueda reflejar no sólo las tesis de la mayoría, sino que acoja también enmiendas de grupos minoritarios. Con ello, el legislador de la democracia parlamentaria se halla en condiciones de asumir una pluralidad de ideologías e intereses, de modo que los textos legales representen una síntesis, lo más amplia y representativa posible de las distintas opciones políticas y jurídicas de la sociedad. En el sistema de democracia directa que implantaría la Teledemocracia, es del todo impensable la posibilidad de presentar enmiendas o el desarrollo abierto de debates, pues es fácil imaginar el bloqueo legislativo que se produciría si millones de personas presentaran alternativas individuales a un proyecto de ley. La voluntad popular quedaría, por este motivo, reducida a la manifestación de un “sí” o un “no” a los textos legales compactos, plenamente elaborados y sin resquicio para su eventual modificación». Es claro, pues, que la Democracia directa ha de estar relegada a aquellos ámbitos en que la potestad normativa no es compleja, en que lo que prima es la gestión frente a la elaboración de normas jurídicas generales. Por tanto, ha de quedar relegada a las entidades locales y, más concretamente, a las pequeñas.

Este relegamiento del uso de las TIC en los procesos de participación a determinadas entidades locales no supone un demérito para las TIC y sus usos políticos y administrativos. Antes al contrario, nos quedaría en el resto de Administraciones públicas, por todo lo anterior, la Administración electrónica, la transparencia, la información, los datos abiertos, luz y taquígrafos en todas las decisiones y actuaciones de los cargos electos, a los que constantemente se remiten los representados a través del uso de las TIC.

Entramos, pues, a analizar cómo se realiza la participación en el ámbito local. En la tabla 31 recogemos los tipos y niveles de participación ciudadana.

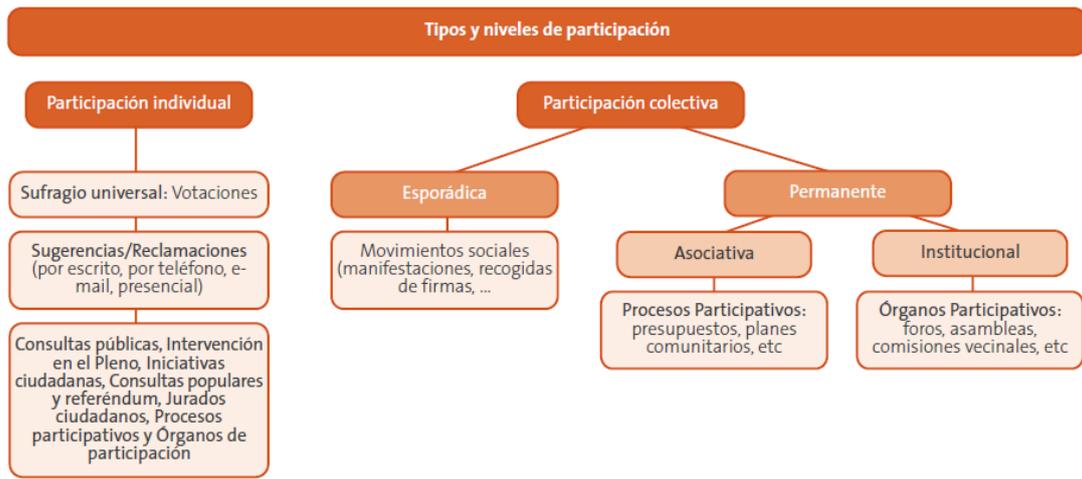


Tabla 31. Tipos y niveles de participación vecinal. Fuente: FEMP y Ayuntamiento de Alcobendas, Madrid

En el ámbito local, hay muchos mecanismos concretos de participación, que van más allá de las votaciones para elegir al cargo electo. En la Tabla 31 se muestra el esquema de todas ellas. Hay tres niveles en los que la ciudadanía cuenta con cauces para la participación en la gestión de los asuntos de la entidad local: (1) con carácter previo, pueden participar en la formulación de la Agenda Local, actuando en foros, consejos y otras formas de actuación, tanto individualmente como a través de asociaciones; (2) en un segundo nivel, puede participar ya en concreto en la formulación de las políticas públicas, como los presupuestos participativos, consejos, ponencias, etc.; y (3) participación en equipamientos y servicios, en lo que destaca la intervención de voluntariado. Son tres los niveles de participación: (1) mediante una representación estable para la interlocución con las Administraciones públicas; (2) una presencia donde los actores son los ciudadanos a título individual; y (3) un tercer bloque de presencia mixta de ciudadanos y organizaciones de carácter diverso.

FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES: TIPOLOGÍA

	<i>Participación de base asociativa</i>		<i>Participación mixta</i>	<i>Participación de base personal</i>	
	<i>De carácter sectorial</i>	<i>De carácter territorial</i>		<i>De tipo intensivo</i>	<i>De tipo extensivo</i>
Participación en diagnóstico de problemas y en la formación de la Agenda Local	Forum y Mesas Sectoriales de Entidades	Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio, distrito o ciudad	Planes estratégicos Procesos participativos temáticos: A21-L; Planes Estratégicos de Ciudad	Forum temáticos <i>Círculos de Estudio</i> <i>Conferencia de Consenso</i>	Asamblea Audiencia Teledemocracia social
Participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones	Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales de Entidades	Consejos Municipales de Barrio o Distrito con presencia asociativa Planes integrales	Consejos Territoriales Mixtos Jurados Ciudadanos mixtos	Presupuesto Participativo Jurados Ciudadanos Paneles Ciudadanos Encuestas deliberativas	Referéndum Consultas populares Teledemocracia local
Participación en la gestión de Equipamientos y Servicios	Gestión asociativa de Servicios Municipales	Gestión asociativa de Centros Cívicos	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Tabla 32. Fórmulas de participación más comunes en municipios españoles. Fuente: MARTÍN GUTIÉRREZ (2010).

8.3. El proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal según la Ley de Bases de Régimen Local y la legislación local: Representación funcional y representación orgánica

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local desarrollada, un año más tarde, por el Gobierno por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. De las diversas reformas que, hasta el momento, se introducen a la misma, la más relevante es la que se realiza por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local en la que se tiene muy presente, como así manifiesta su Exposición de Motivos, la voluntad de reforzar la participación como instrumento para acercar los ciudadanos a la vida pública, incorporando al ordenamiento interno las previsiones de la Unión Europea.

En efecto, la Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local ya establecía la utilización plena de las TIC para mejorar la

transparencia del funcionamiento de las administraciones locales. Esta directiva se aplicó en la redacción de la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local, que establece la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas. Desde entonces se ha producido un desarrollo de lo que se ha denomina Gobierno Abierto (COTINO, 2003; HOFFMAN *et al.*, 2012, etc.), una nueva forma de comunicación permanente, transparente y bidireccional entre la Administración y los y las ciudadanos y ciudadanas que permite la participación efectiva de estos y estas en la decisión, colaboración y control de la Administración. El concepto de Gobierno Abierto está directamente relacionado con el de Gobernanza, es decir, un sistema de administración en red en el que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas. De esta manera todos aquellos actores sociales que ostenten intereses, recursos y/o visiones deberán poder incorporarse en las redes de participación. Los principios de buena gobernanza que deberían ser trasladados al uso de una buena página web de participación ciudadana municipal deben garantizar 3 aspectos fundamentales: (1) que estén todos los actores que han de estar asumiendo el rol que les corresponda; (2) que los actores tengan las condiciones necesarias para poder tomar decisiones; y (3) que se puedan tomar decisiones.

El legislador estatal establece un mandato a las corporaciones locales de «facilitar la más amplia información sobre su actividad» (artículo 69.1 de la Ley). Esta genérica obligación se define en la exigencia, como regla general, de la publicidad de las sesiones de los plenos, así como la publicidad y notificación de los acuerdos adoptados por los órganos de decisión de estas mismas corporaciones locales (artículos 70.1 y 2 de la Ley). Previsiones que completa el Reglamento (artículo 229) al concretar, los supuestos (sesiones Plenarias, acuerdos del Pleno y la Comisión de Gobierno y resoluciones del Alcalde y sus delegados) y medios a través de los cuales se facilitará esta información con carácter general (tablón de Anuncios, edición periódica de boletines informativos y publicación en medios de comunicación social). Igualmente, se contempla la creación de una Oficina de Información a través de la cual se canaliza toda la actividad de la corporación relacionada con la publicidad y la información.

El derecho a recibir información se reconoce tanto a los vecinos individualmente considerados, como a las asociaciones que puedan crearse en el ámbito local para la

defensa de sus intereses generales o sectoriales, en tanto que canales de participación de los vecinos (cuya existencia debe ser favorecida por las propias corporaciones locales facilitándole el uso de medios públicos y el acceso a las ayudas económicas, según el artículo 72 de la Ley y artículos 232 a 233 a 236 del Reglamento). De las previsiones de la Ley debería distinguirse entre el derecho a ser informado, «previa petición razonada» de todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución Española (artículo 18.e de la Ley) del derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos adoptados por las corporaciones locales y de sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación (artículo 70.3 de la Ley).

La incorporación efectiva de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones políticas en periodos entre elecciones, se ha regulado a través del Consejo Social de la Ciudad (artículo 131⁷) y la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones (artículo 132 de la Ley⁸). El legislador partió de la idea de que los mecanismos de participación de la Ley eran insuficientes y que era necesario establecer otros de carácter vinculante que garanticen unos niveles mínimos comunes de participación, por lo que, además de la participación funcional que exige la Ley para todo tipo de municipios (artículo 70.bis

⁷ «Artículo 131. El Consejo Social de la Ciudad. 1. En los municipios señalados en este título, existirá un Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas. 2. Corresponderá a este Consejo, además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.»

⁸ «Artículo 132. Defensa de los derechos de los vecinos. 1. Para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal, el Pleno creará una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, cuyo funcionamiento se regulará en normas de carácter orgánico. 2. La Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones estará formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno, de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo. 3. La citada Comisión podrá supervisar la actividad de la Administración municipal, y deberá dar cuenta al Pleno, mediante un informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal. No obstante, también podrá realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen. 4. Para el desarrollo de sus funciones, todos los órganos de Gobierno y de la Administración municipal están obligados a colaborar con la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones.»

LBRL), el legislador ha optado por imponer una participación orgánica en los de gran población, que consiste en la incorporación de los ciudadanos a órganos que intervienen de forma activa en la toma de decisiones. Se ha recogido la participación directa de los ciudadanos a través de organizaciones representativas de los intereses económicos, sociales, profesionales y vecinales en la adopción de determinadas decisiones que tienen una especial incidencia en la política urbana, pero ha limitado su participación a una función meramente consultiva a través del informe, estudio y propuesta en materia de desarrollo económico y social, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

8.4. Procesos de toma de decisiones como creación de una Democracia

La *participación* se fundamenta en la cohesión social que se obtiene a través de la libre adhesión y participación de los ciudadanos. En la medida que los ciudadanos sientan que pertenecen a una sociedad justa, que al menos tenga una idea de Justicia, se sentirán más proclives a tomar parte en el proceso participativo político. La participación, desde este punto de vista es el proceso de intervención de individuos y grupos en las decisiones y acciones que les afectan tanto a ellos como a su entorno. La participación ciudadana será un proceso gradual mediante el cual se integra el ciudadano de modo individual o participando de forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve (GONZÁLEZ, 2002).

La participación ciudadana es un elemento implícito en las democracias occidentales favorables a la intervención del pueblo en el gobierno de un Estado: «Una democracia sólo hace honor a su nombre si los ciudadanos tienen verdadero poder para actuar como tales, es decir, si son capaces de disfrutar de una serie de derechos que les permitan demandar participación democrática y considerar dicha participación como un título» (HELD, 2001). La petición de un incremento de la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder político ha sido una constante en las democracias liberales y, aunque el universo de quienes adquieren derecho al voto ha ido ampliándose, los mecanismos de deliberación y decisión se han quedado en la mayoría de los casos reducidos a una provisión de información por parte de los gobernantes a los gobernados. Nuestra

Constitución reconoce tal derecho en el artículo 29: «1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. 2. Los miembros de las Fuerzas o Instituciones armadas o de los cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y de acuerdo con aquello que dispone su legislación específica.». Hay que tener en cuenta también la Ley Orgánica 4/2001 de 12 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición.

Las condiciones que permiten la participación ciudadana son las siguientes:

- La voluntad política de promoverlo.
- La capacidad organizativa de los ciudadanos para participar.
- El esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la ciudadanía para hacer funcionar los mecanismos de participación ciudadana.
- El desarrollo de un proceso de institucionalización de la democracia.
- La sensibilización/mayor cultura política de la ciudadanía sobre la cosa pública y su gobierno.

La participación es un elemento esencial en toda Democracia, sin participación no hay Democracia ni viceversa. Una Democracia en la que se reafirma el sentimiento de pertenencia a un grupo o comunidad y en la que se crea un discurso dinámico público en el que nacen y se comentan las ideas políticas. Esa Democracia es una Democracia menos representativa y más participativa. De esa manera, el concepto de participación ciudadana está inscrito en nuestro Estado social, democrático y de derecho.

El problema que nos plantea es si el aumento de la participación conlleva más deliberación o es simplemente una suma de monólogos de los intervinientes en el proceso político de toma de decisiones. De ahí que se hayan alzado algunas voces críticas en contra de ese concepto de Democracia participativa y hayan propuesto la necesidad de una Democracia de la deliberación, del sosiego, por encima de la velocidad en la toma de decisiones favorecida por las nuevas tecnologías, que, al final, puede provocar la aparición de individuos aislados con sus máquinas de participación, no participativos dentro de su comunidad sino dentro de la impersonal red telemática, que ya hemos visto cómo impone sus valores y conductas sociales bajo estrictos parámetros mecanicistas. Ese aislamiento se vería agravado por el hecho de haberse

favorecido demasiado el diálogo entre los representantes políticos y los ciudadanos y no entre los ciudadanos entre sí.

La Democracia es el deseo universal e inequívoco de la gente, del pueblo, de los ciudadanos, de manejar (participando) sus propios asuntos por sí mismos, de definir su propio futuro político sin interferencias extrañas a sus propias decisiones políticas. Para ello se parte de la necesidad de reconocerle al hombre la suficiente inteligencia para merecer la confianza en la gestión de su ciudad (RODOTÁ, 1993). También es la Democracia una condición de igualdad social (FISHKIN, 1995) y de reconocimiento mutuo de derechos en régimen de igualdad (BARBER, 1984 y 2006). Los derechos universales precisan de la igualdad. Los derechos implican la igualdad de los que los reclaman, y la Democracia es la política de la igualdad. Los derechos no están en contra de la Democracia sino a su favor y si ambos no progresan, ninguno de ellos podrá avanzar.

Para FISHKIN (1995) la Democracia implica tanto participación en las decisiones políticas como el objetivo social hacia la igualdad. Por su parte, McPHERSON (1977) entiende que esa participación tiene que ser completa y no limitarse al ámbito político, impregnando lo económico, lo sociocultural, la participación política y la igualdad.

Al menos, y siempre que no sea posible actuar en persona en la toma de decisiones directamente, es el deseo del pueblo de tener voz y voto en la elección de aquellas personas que van a manejar los asuntos políticos de la ciudadanía en representación de ésta, de tal modo que se gane para los ciudadanos tanta igualdad y libertad como le sea posible. No es solamente la suma de votos aislados sino la discusión en foros o espacios públicos de las visiones alternativas de la Sociedad. Así, GINSBERG (1986) afirma que la Democracia no puede favorecer el sentimiento de participación aislada como propia participación democrática pues ésta, frente a la participación con discusión, es muy proclive a la manipulación. Democracia es, por tanto, posibilidad de discusión. Sin debates celebrados en libertad no podemos hablar de Democracia. Si hay comunicaciones libres entre los ciudadanos, puede formarse una comunidad política democrática. Por lo mismo, si las comunicaciones crean una comunidad libre pueden favorecer la Democracia. De ahí a reconocer la importancia que tiene la tecnología de las comunicaciones en la Democracia sólo hay un pequeño paso. LOWI y LYLET (1986) fueron de los primeros autores en darse cuenta que la relación entre las computadoras y las telecomunicaciones por un lado y la Democracia por otro está

precisamente en la comunidad política creada por aquéllas. Dicho de otra forma, las computadoras unidas a las telecomunicaciones son capaces de crear comunidades políticas. Si se desenvuelven en libertad serán pro-democráticas, al ser la Democracia una forma de llevar a efecto el debate en libertad.

Aparte de la libertad, una característica de la Democracia es el sentimiento tribal de los ciudadanos, que hace que los seres humanos busquemos solucionar la mayoría de nuestros problemas, tanto personales como sociales, en el seno de los grupos sociales a los que pertenecemos y que nos dan la categoría de integrantes del grupo social (familiares, ciudadanos, amigos, etc.). Por otro lado, especialmente en las últimas décadas, Democracia es también defensa a ultranza de los derechos inviolables de los individuos como mecanismo de protección de los ciudadanos frente al poder omnímodo que se ha otorgado al Estado, como protección de las mayorías frente a los posibles abusos de las minorías que pueden controlar el Estado y como protección de las minorías frente a los posibles abusos de las mayorías que controlan el Estado. A la asunción de la Democracia tribal, de aldea o directa, el Liberalismo añadió la segunda gran característica de la Democracia moderna: nadie tiene derecho a marcar a otro la impronta de cómo pensar, lo cual se manifiesta, según BEETHAM (1992), en los siguientes elementos: Los derechos individuales que son objeto de una especial protección por el Estado, tales como el derecho de asociación, libertad de expresión y libertad de movimiento; la separación institucional de poderes e imperio del Derecho; la institución de una Asamblea representativa o Parlamento elegida por el voto del pueblo; el principio de Estado limitado con separación clara entre las esferas públicas y privadas; y, por último, el principio, en el ámbito valorativo, de que no hay nada inamovible sobre lo que en una determinada Sociedad se considera como bueno o malo.

Alan WARE (1987) por su parte, considera que es difícil crear un patrón común para definir a la Democracia liberal y sólo se puede hablar de distintas formas de entender ese concepto, según sea el dominio del ejecutivo, unicameralismo o bicameralismo, importancia de los grupos de interés, centralización territorial, flexibilidad constitucional, etc.

En efecto, las corrientes tribal y liberal son el germen de nuestra actual Democracia. La tribalización como forma de democratización, o viceversa, ha sido relativamente sencilla. La liberalización (la extensión de los derechos humanos) de la Democracia, por contra, es lenta y ha llevado a poner en peligro serio a muchas Democracias en las que

el sistema democrático no ha sido capaz de impedir germinar tensiones religiosas, Étnicas, sociales y culturales, fundamentalistas, nacionalistas, comunistas y restrictivas de los derechos humanos.

Sobre la naturaleza del Liberalismo se ha escrito mucho. El cuestionamiento de la naturaleza del Liberalismo es también recurrente. En general, hay dos posibles interpretaciones dadas sobre el mismo tema. El norteamericano, menos tribal; y el europeo, menos individualista. Para algunos, el Liberalismo que se profesa en Norteamérica se caracteriza por la veneración al individuo, a los derechos naturales y a la cantidad de la conciencia particular, tal como éstos se definen en los ensayos de LOCKE (STEINBERGER, 1986). Para otros, en cambio, su rasgo distintivo es el énfasis en las virtudes republicanas, una especie de espiritualidad públicamente difundida por la cual la corrupción del interés particular se disuelve en un patriotismo vigoroso (McPHERSON, 1977). Pero, en general, podemos decir que los liberales se han caracterizado por su creencia en la superioridad moral de la razón humana en relación con la naturaleza. Ellos creen que la distribución natural, tradicional o por otros conceptos no intencional, de las cosas (talento, recompensas económicas, posición social) carece necesariamente de toda justificación moral. Por tanto, piensan que la razón humana debe interferir sistemáticamente en esos procesos no intencionales, a fin de redistribuir las cosas sobre la base de algún principio moral racional. Así fue como los sistematizadores del Liberalismo clásico trataron de debilitar la tendencia natural y venerable hacia la oligarquía o la monarquía, intentado re-distribuir la soberanía, sobre fundamentos morales, en favor de los pueblos mismos.

Democracia sin derechos humanos es simplemente decisión de una mayoría organizada y representada en una Asamblea. La Democracia, desde ese punto de vista, puede ser un elemento de autodestrucción de la Sociedad, puede ser el camino por el que, democráticamente, la Sociedad se aleje de la Democracia misma. Si la Democracia es el resultado de la decisión de la mayoría, corremos el riesgo de que las minorías sean aplastados por las mayorías ajenas al sentimiento democrático liberal por mor de no potenciar suficientemente el segundo pilar de la Democracia: el Liberalismo, con todo lo que comporta.

Sobre el advenimiento de la Democracia y las condiciones económicas y sociales en que se produce, fue LIPSET (1959, 1967 y 1992) quien inició una importante e influyente corriente doctrinal en la que la riqueza, la industrialización, la urbanización y

la educación suponen la existencia de unas clases alta y media que traen consigo la Democracia.

Hasta ahora hemos contemplado la realidad de las Democracias modernas desde la perspectiva de la tribalidad y los derechos humanos. Sobre esos dos caracteres, la Democracia electrónica actual se asienta en la necesidad de aumentar la Democracias limitando el poder del Estado, pero se encuentra con la limitación del temor a la despersonalización de la política gracias al uso masivo de las computadoras.

A pesar de las ideas optimistas, según las cuales la Democracia ha triunfado en todo el mundo tras la caída del muro de Berlín, lo cierto es que si echamos un vistazo a la situación actual, el panorama para muchos autores es desalentador, pues vemos cómo muchas Democracias modernas se acercan cada día más a la situación en que estaba la monarquía en el siglo XIX: una forma residual de gobierno, con primacía cuasiabsoluta (y absolutista) del poder ejecutivo en detrimento de los otros dos poderes, especialmente el que ostenta la representación de la soberanía del pueblo o de la nación, el Parlamento; que persiste en sitios aislados, dispersos o anómalos, e incluso puede ser útil en circunstancias especiales para resolver determinados problemas políticos, especialmente cara a la comunidad internacional, pero que no tiene en verdad relevancia para el futuro porque por todas partes se intenta su destrucción. En muchos sitios representa lo que fue, no la meta a la cual se dirige el mundo actual, inmerso en cierto caos provocado por los nacionalismos y los fundamentalismos en sus formas no democráticas, es decir, menos universales y más contrarias a las peculiaridades de las minorías que hay que proteger so pena de que sucumban por el empuje de las mayorías.

La participación democrática, a pesar de los nubarrones que se ciernen sobre ella, especialmente por la potenciación del poder ejecutivo en detrimento del legislativo, sigue ganando adeptos en todo el mundo, paso a paso. Esto es así gracias, entre otras razones, a la labor de las organizaciones internacionales demócratas y a la internacionalización de las relaciones políticas, que necesitan de una referencia mínima común adecuada para desarrollarse que la Democracia quiere y puede asumir perfectamente. Esas relaciones internacionales, cada vez más acusadas en el proceso democratizador, suponen un trasiego constante de información, de referencias políticas democráticas liberales, muchas veces unidas al progreso tecnológico, en dirección a los países no democráticos, que hace que los países no democráticos encuentren severas dificultades para desenvolverse en un mundo internacionalizado y que sus ciudadanías

consideren que el progreso económico va unido a la Democracia occidental. Un hecho que está claro, puesto que todas las Democracias occidentales se hallan en un evidente progreso económico.

Para Noam CHOMSKY (1994), sin embargo, la realidad no es tan límpida y optimista. El Primer Mundo ha arrasado desde tiempo inmemorial al denominado Tercer Mundo impidiendo que se desarrollase económica, política y socialmente. Al igual que dentro de las Democracias occidentales se silencia la voz de los ciudadanos en beneficio de las Élités que dominan el poder, en las relaciones geopolíticas ocurre lo mismo con el Tercer Mundo.

No obstante, debemos de tener en cuenta que hay sistemas no democráticos en Asia que se están desarrollando económicamente de forma explosiva.

HUNTINGTON (1992) sostiene, por su parte, que son cinco los factores que han hecho que en las últimas décadas haya habido lo que él denomina «una tercera ola de Democracia». La primera fue entre 1828 y 1926, La segunda, después de la Segunda Guerra Mundial. Y la tercera a partir de los años setenta. Las cinco razones son: (1) pérdida de legitimidad de los autoritarios, a menudo a causa del desastroso desempeño económico; (2) crecimiento económico que ha creado una clase media poderosa; (3) influencias externas, de los Estados Unidos y de la Unión Europea principalmente; y (4) el éxito de transiciones a la Democracia en países como España o Polonia.

En estos casos, la ciudadanía puede echar en falta ciertos derechos no estrictamente económicos, como, por ejemplo, la libertad de expresión, con lo que volveríamos al principio del que partimos: al anhelo de libertad del hombre. Estar en contra de la corriente democrática mundial puede ser destructivo para los regímenes no encuadrados dentro de esa corriente. El aislacionismo destructor es la consecuencia más acusada. Por ejemplo, una de las principales razones que podemos argüir como causa del derrumbe de los sistemas comunistas en la antigua esfera soviética a mediados de los años ochenta es que parecían cada vez más alejados de esa cultura mundial que se ha dejado sentir en casi todas partes desde la Segunda Guerra Mundial: la cultura de los derechos humanos, del progreso económico, de la libertad de todos los ciudadanos, del arreglo pacífico de las controversias, de la representación y representatividad políticas, de la potenciación de la participación política.

Los ciudadanos siempre quieren participar más activamente en la toma de decisiones políticas, quieren concurrir al *ágora*, quieren superar su apatía participativa (NAISBITT, 1983) y encuentran nuevos medios para hacerlo (HENDERSON, 1978). Los ciudadanos de los países no democráticos, que conocen las bondades de la Democracia e identifican Democracia con progreso económico quieren también concurrir a un *ágora* democrático.

Han pasado demasiados años en los que se ha sentido al gobierno lejano. Ahora quieren implicarse más en el proceso de toma de las decisiones políticas de su comunidad. Es el momento y las circunstancias en que aparece la acción política de los grupos electrónicos, que tendrán que dar una respuesta convincente al eterno y recurrente problema de la dicotomía individuo-Sociedad, es decir, que no podrán escaparse de asignar prioridades (una dicotomía que nació con LOCKE y ROUSSEAU por un lado, y el Socialismo por otro). Si para LOCKE y ROUSSEAU lo primero es el individuo, las organizaciones sociales y las instituciones políticas tendrán que acomodarse para mejorar su trato. Pero si es la Sociedad la que tiene prioridad, el individuo sólo adquiriría valor si pertenece a un grupo social del cual se derivan todos los derechos y todas las obligaciones. La Sociedad será la delimitadora de los derechos y las obligaciones del individuo, que pertenecerán al individuo en la medida que la Sociedad así lo haya acordado o reconocido. Ahora se quiere una nueva forma de gobierno mediante la cual se haga efectiva la «encuesta para deliberar», es decir, se crea una cobertura política profunda y espontánea que atiende a las inquietudes políticas y sociales del público en general más allá de lo que los media tradicionales, por sí mismos, pueden ofrecer; y se manifiesta como vehículo para que el Estado actúe inmediatamente para remediar los problemas planteados en el diálogo directo con los ciudadanos.

Para que las tecnologías telemáticas contribuyan de forma coherente al progreso de las Democracias modernas es necesario que los Estados protejan el valor absoluto del individuo y la aplicabilidad universal de los derechos básicos del hombre. Solamente con ello se puede luchar contra el enemigo, que se encuentra socavando la Democracia desde el movimiento tribal que puede convertirse en nacionalismos no democráticos que no respetan los derechos de las minorías.

La asombrosa caída de la URSS trajo consigo, con toda su fuerza y expresión, la denominada «tercera ola de la Democracia», que se ha extendido por todo el mundo

como una nueva brisa. No obstante el camino es arduo, puesto que aun en caso de que este momento decisivo cristalice la promesa de una cierta «pax democrática», está el camino plagado de nuevos peligros, entre los que no debemos olvidar a los nostálgicos de la situación pre-democrática en los países ex soviéticos. Incluso tenemos que mencionar que el clamor de hoy a favor de la autodeterminación democrática, sin quererlo, ha puesto en ebullición los conflictos Étnicos, nacionales y religiosos que estaban latentes pero aplastados desde una Época más lejana y que suponen un serio peligro para el propio clamor democrático. Es por ello que la «pax democrática» cuenta con severas dificultades. Además, la rápida difusión de la tecnología en todo el mundo implica la amenaza de que las armas y los misiles nucleares caigan en manos de tiranos del Tercer Mundo...y tal vez de los terroristas. Para terminar, la enorme disparidad de la riqueza entre el Norte y el Sur crea inestabilidad y nuevas fricciones en torno a la explotación de los recursos naturales (MARSHALL y SCHRAM, 1993). Sólo con ello se lucha contra los que insisten en las transiciones rápidas y descontroladas a las formas políticas de Democracia, cuando el proceso de establecimiento de estas formas pudiera comprometer la obtención, con el tiempo, de las libertades de que debieran gozar los individuos y no cada grupo determinado y vindicativo. Es por ello que no debemos confundir la demanda de autodeterminación de los pueblos con la demanda de Democracia de los integrantes de las comunidades políticas.

8.5. Cómo mejorar la participación electrónica

La Democracia que circula por las redes electrónicas favorece el diálogo entre los políticos, los educadores, los técnicos, y el público en general, esto es una Democracia participativa electrónica, viene con la idea de quedarse, especialmente en los gobiernos locales, su ámbito natural de acción. Para ello se han de realizar los siguientes planes y utilizar los siguientes medios.

-Utilizar todas las tecnologías interactivas para dirigir los gobiernos locales. Es necesaria la interactividad. Los ciudadanos tienen que recibir información y propuestas pero no habrá Democracia participativa electrónica si no envían a su vez información los ciudadanos. Por lo demás, el medio tecnológico, sea el cable, el satélite o cualquier otro medio como Internet, poco importa siempre que permita a los ciudadanos participar activamente en la toma de decisiones políticas.

- Permitir el libre intercambio de ideas a través de las TIC. De otro modo de nada nos serviría la interactividad.
- Presentar sistemáticamente objetivos, de tal manera que se reconduzca a los ciudadanos en su participación. Una respuesta descoordinada, caótica, no provoca efectos políticos en la Democracia electrónica.
- Crear una legislación que proteja los nuevos medios empleados en la toma de decisiones políticas, evitando el control por grupos minoritarios. En este sentido, las políticas de evitación de concentraciones de medios de telecomunicaciones, a la par que evitar la aparición de los monopolios indeseables para la economía de mercado, favorecen la pluralidad tanto interna como externa en los medios de comunicación social, y la transparencia indispensable en toda actividad de manifestación política.
- Crear una legislación ordenada, no caótica, que permita el uso también ordenado de las TIC, prestando especial atención a los efectos jurídicos de dichos usos⁹. Hay que evitar, además, que el control de acceso a redes de comunicaciones o políticas como el pago por los volúmenes descargado (creación de redes como Internet 2 y garantizar el acceso podría limitar el acceso a la información en pie de igualdad y de la participación.
- Aumentar la participación de los ciudadanos en los gobiernos locales favoreciendo el acceso de los mismos a la planificación de las políticas públicas locales.

⁹ Además, para la puesta en práctica de cualquier iniciativa que utilice las TIC se han de cumplir otras normas. Las más importantes son las siguientes: -Ley 59/2007, de Firma Electrónica. -Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. -Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. -Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la administración electrónica. -Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica. -Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos. -Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. -Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de Bases de Régimen Local (artículo 70 bis). -Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en su artículo 96). -Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos. - Ordenanzas Municipales de Administración Electrónica del Ayuntamiento de Murcia.

-Establecer un método de evaluación de los resultados de la Democracia participativa electrónica, al objeto de poder corregir los errores que se vayan presentado. Un método que sea asumible por todos.

-Financiar la adquisición de terminales con los que fomentar el acceso a la información que se pueda suministrar en materia política. Los costes pueden salir de los ahorros ocasionados por la reducción en el uso del papel como medio de propaganda o información política.

-También hay que evitar el peligro de legislaciones que protegiendo supuestamente de otros peligros como el terrorismo eviten el ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión o el derecho a la participación.

A la hora de poner en marcha cualquier proyecto de participación a través de las TIC, es preciso que haya una clara e intensa información entre los distintos agentes implicados, pues solo de esa manera se podrá conseguir la prestación de unos servicios que atiendan de verdad a las necesidades de los ciudadanos (Tabla 33):

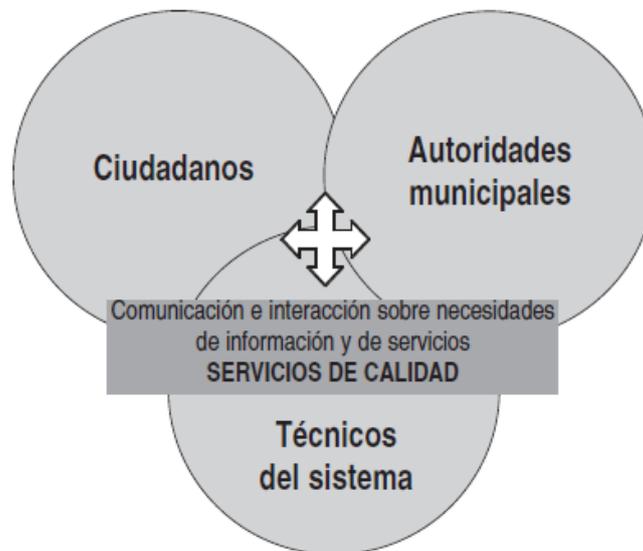


Tabla 33. Fuente: CHAÍN, 2005.

8.6. Derechos de los vecinos en el ámbito participativo: derecho de información, derecho de petición, derecho de participación en los órganos del Ayuntamiento, derecho de iniciativa y propuesta ciudadana, derecho de la consulta ciudadana

8.6.1. Derechos genéricos derivados de la Administración electrónica

Los vecinos tienen una serie de derechos de participación en el ámbito local que derivan, en primer lugar, de los genéricos derechos que la normativa establece para reglamentar las relaciones entre los administrados y las Administraciones públicas, tal como son contemplados en la normativa general reguladora de la Administración electrónica.

En efecto, la 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, establece en este artículo 6 un listado de los derechos de los ciudadanos en su relación con la Administración pública utilizando medios electrónicos. Viene a ser una actualización del contenido del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero ejercido utilizando los medios electrónicos. La Ley 30/1992, es la Ley que regula cómo ha de actuar la Administración en los procedimientos administrativos, y establece los derechos de los ciudadanos cuando acuden ante la Administración pública en un procedimiento administrativo dado.

Es de señalar que la Disposición Final tercera de la Ley («Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos») establece que en el ámbito de la Administración (General, Autonómica o Local), los derechos reconocidos en el artículo 6 de esta Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. Este plazo, como luego se ha demostrado, era corto puesto que las medidas que han de adoptar todas las Administraciones son complejas. La obligación de permitir a los ciudadanos utilizar medios electrónicos en sus relaciones con la Administración vino impuesta por la Unión Europea.

En la medida que esto permite una mayor eficiencia y ahorro de costes, la Unión Europea impuso a los Estados Miembros la adopción de una serie de medidas. En concreto, el artículo 8 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Así pues, por mandato de la Unión Europea, todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio han de poderse realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes (VIDA FERNÁNDEZ, 2010).

Los derechos contemplados en el artículo 6 de la Ley son los siguientes:

-Elegir el canal a través del cual relacionarse con la Administración, dentro de los canales autorizados por la normativa. Por primera vez una Ley reconoce en España el derecho de los ciudadanos a la relación electrónica con las Administraciones, al menos teóricamente. Con su reconocimiento, la Ley garantiza que todos –ciudadanos, empresas, personas jurídicas y entes sin personalidad– podrán realizar todos sus trámites con las administraciones públicas sin necesidad de tener que desplazarse a las oficinas de éstas, avanzando hacia un modelo de administración accesible 24 horas al día, 365 días al año desde cualquier sitio. De esta manera, se altera la regulación anterior en la que eran las administraciones las que decidían si los ciudadanos podían o no relacionarse con ellas por medios electrónicos y para qué procedimientos. En efecto, los administrados podemos elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas. Esto implica que la Administración ha de permitir que podamos utilizar esos medios. Se trata de que el ciudadano pueda utilizar el medio o canal que más le interese sino a evitar que la Administración impida el derecho de petición del administrado si éste se ejerce a través de medios electrónicos previamente proclamados por la Administración. Lo anterior supone que las Administraciones públicas deberán garantizar el acceso a las personas que carezcan de medios propios o conocimientos suficientes. Estos canales deberán ser, como mínimo, oficinas de atención presencial, puntos de acceso electrónico y servicios de atención telefónica. En la práctica, no haría falta una proclamación expresa de la Administración de que esas gestiones pueden hacerse mediante Internet, bastaría con que estuviera disponible su página web permitiéndolas para que, aplicando la teoría de los actos propios, los vecinos pudieran exigir que recibiera las peticiones de alta a través de Internet.

-Derecho a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas. Éstas utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos. El apartado f) del artículo 35 de la Ley 30/1992 reconoce el derecho de los administrados a «no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.» Lo que añade la Ley de Acceso Electrónico es regular la obligación de la Administración de utilizar medios electrónicos para recabar esa información que ya consta en la Administración. Directamente relacionado con este precepto, el artículo 9 de la Ley obliga a las Administraciones Públicas a utilizar los medios electrónicos precisos para conseguir la información que ya obre en poder de otras Administraciones u organismos. En manos de las distintas Administraciones (Estado, Comunidad Autónoma, Ayuntamiento) hay muchos documentos e información relativa a los ciudadanos. Si tuviéramos que presentar, cada vez que acudimos ante una Administración, todos los documentos, las gestiones se harían lentas y pesadas. Al objeto de permitir una mayor agilidad en la gestión administrativa, lo que nos está diciendo este artículo es que la Administración está obligada a conseguir los documentos que precise poniéndose en contacto con aquella Administración que pueda tenerlos. Con ello se hace la gestión más sencilla al administrado. Algunas consecuencias prácticas para la Administración y los ciudadanos son las siguientes: (1) que es recomendable que dispongan de un inventario electrónico en el que almacenar toda la información que posean sobre los interesados, de modo que en el momento en que otra Administración se lo requiera, puedan enviarle la información por vía telemática; (2) que deberán hacer públicas las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para que las Administraciones que puedan solicitarles información puedan hacerlo respetando la seguridad, integridad y disponibilidad de los datos de carácter personal de los administrados; (3) que los ciudadanos tienen derecho a conocer esos criterios funcionales o técnicos de modo que puedan comunicarse con la Administración; (4) que las Administraciones públicas que tengan los datos de los

administrados sólo podrán cederlos a otras Administraciones para tramitación de procedimientos que sean competencia de éstas; (5) el ciudadano tiene derecho a que dicha base de datos no sea de libre acceso. Sólo podrán acceder a la misma aquellos organismos o Administraciones que, en el ejercicio de sus competencias, necesiten algunos datos obrantes en dicha base de datos. Se trata con ello de proteger los derechos de los ciudadanos dimanantes de la legislación de protección de datos de carácter personal; y (6) que las Administraciones deben estar físicamente interconectadas entre sí, para lo cual tendrán que extender las redes de telecomunicaciones e informáticas que sean precisas (normalmente esta conexión se realiza mediante Internet con acceso restringido).

-A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas. Este derecho deriva directamente del artículo 14 de nuestra Constitución, que establece que Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Amparándose en el artículo 14 de la Constitución, se puede ver en este caso una obligación de la Administración de no discriminar a los ciudadanos debido a su preferencia tecnológica, esto es, por razón del tipo de ordenador o software que decida usar para comunicarse con las Administraciones públicas. Ciertamente, la Ley establece que las Administraciones públicas deben tener que usar siempre estándares abiertos para comunicarse con la ciudadanía y viceversa, o sea, estándares que estén libres de cualquier restricción legal o atadura tecnológica para que cualquier empresa o ciudadano pueda usarla o implementarla. Un estándar abierto, lejos de ser un concepto técnico, aparece aquí como una verdadera definición jurídica/legal de las restricciones de propiedad intelectual que no puede tener una especificación técnica para ser aceptable en el ámbito de la relación entre entidades públicas y de estas con los ciudadanos.

-A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos. Este derecho equivale al artículo 35, apartado a) de la Ley 30/1992. El artículo 105 de la Constitución, apartado b), dispone que la Ley regulará, entre otras materias, el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la

averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Este precepto constitucional remite expresamente a la configuración legal del ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático. La Administración necesita transformar su “backoffice” para permitir al ciudadano conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos o conservar los documentos de forma electrónica, sin obligar a tener que aportar datos que ya estén en poder de la Administración, etc.

-A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado. Este precepto se corresponde con el artículo 35, apartado c), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero ejercido utilizando los medios electrónicos, que establece que los ciudadanos pueden obtener copia sellada de los documentos que presenten a la Administración. Esto estaría en línea de poder facilitar el ejercicio de los derechos políticos por ser fácil disponer de los medios para identificarse, o cualquier documento otro para proceder a su ejercicio.

-A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente. El procedimiento no debe confundirse con el expediente administrativo, pues éste sólo es la materialización física del procedimiento. El artículo 164 del Reglamento de organización y funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, Real Decreto 28/11/86, define el Expediente administrativo como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirve de fundamento y antecedentes de una resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Dicho artículo en su apartado 2º indica que el expediente administrativo lo compone la agregación sucesiva de documentos, dictámenes, informes, pruebas, diligencias, solicitudes, etc. Las hojas útiles serán rubricadas y foliadas por el órgano competente.

-A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad (o cualquier otra firma electrónica que de acuerdo con la regulación vigente el otorgue el mismo rango, esto es equivalente a la firma manuscrita) para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración pública. Este derecho implica que podemos utilizar la firma electrónica, incluido el DNI electrónico, a la hora de identificarnos ante la Administración pública. El DNI electrónico (desarrollado desde una perspectiva técnica en el capítulo 3) al que se refieren esta Ley y la Ley de Firma Electrónica debe representar un plus de utilidad en las relaciones del ciudadano con la Administración, de forma que se pueda usar para acceder con mayor facilidad y con total seguridad a los servicios públicos, para lo cual deben existir cada vez más servicios con acceso electrónico, hasta completar la totalidad de los procedimientos. El DNI electrónico es, por lo tanto, una de las condiciones de posibilidad de la aplicación de la Ley para el Acceso Electrónico, pero no es la única.

-A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas. Se aplica lo establecido en la norma jurídica que regula el uso de la firma electrónica, que es la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, cuyos aspectos más interesantes serán abordados en el Capítulo 3, al hilo de la explicación de los elementos técnicos que la constituyen.

-A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas. Recordemos al efecto que el artículo 1.2 de la Ley expresamente establece como uno de los principios inspiradores de la misma, la confidencialidad: «Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias.»

-A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos. Por mucho que se utilicen medios electrónicos la Administración sigue teniendo obligación de mantener un mínimo de calidad en la prestación de los servicios públicos.

-A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos. Es un derecho esencial del administrado poder utilizar estándares abiertos, estos son, accesibles para todos. Recordemos que por estándares abiertos se entenderá (Anexo, letra k de la Ley): «Estándar abierto: Aquel que reúna las siguientes condiciones: —sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso, —su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial.» Estándares abiertos son aquellos que son públicos y no tienen restricciones legales ni dependencias tecnológicas para su uso por parte de cualquier ciudadano o entidad.

En el siguiente cuadro reflejamos los derechos y obligaciones implicados:

Derechos de los ciudadanos	Obligación de la Administración
Los ciudadanos podrán realizar todas sus gestiones por medios electrónicos.	Las Administraciones deberán facilitar información y la realización de trámites por Internet, móviles, televisión o cualquier otro medio disponible en el futuro.
Los ciudadanos elegirán a través de qué canal acceden a los servicios públicos.	Las Administraciones públicas deberán garantizar el acceso a las personas que carezcan de medios propios o conocimientos suficientes. Estos canales deberán ser, como mínimo, oficinas de atención presencial, puntos de acceso electrónico y servicios de atención telefónica.
Los ciudadanos podrán hacer sus trámites 24 horas al día los 365 días del año.	Se crearán los registros electrónicos a través de los que se podrán enviar documentos en soporte electrónico en cualquier momento.
Los ciudadanos podrán consultar en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos que tengan en marcha.	La Administración estará obligada a facilitar información sobre la marcha de las gestiones al ciudadano que lo desee por el medio que lo solicite.
Las comunicaciones en soporte electrónico tendrán la misma validez legal que las tradicionales en papel.	Los datos personales de los ciudadanos se tratarán siempre bajo las máximas garantías de seguridad y confidencialidad.
Los servicios prestados de forma electrónica ofrecerán el grado máximo de calidad, seguridad y confidencialidad de los datos.	Se podrán utilizar las lenguas cooficiales para comunicarse con las administraciones.
Los ciudadanos no tendrán que aportar datos ni documentos que obren en poder de las administraciones públicas.	Las Administraciones garantizarán la comunicación para que intercambien datos que ya posean en lugar de pedírselos a los ciudadanos, siempre y cuando éstos lo

	autoricen.
Los ciudadanos se beneficiarán de una administración electrónica de calidad, a la altura de la de los países más avanzados.	Todas las Administraciones Públicas deberán cumplir con los principios y obligaciones de esta Ley el 31 de diciembre de 2009.
Realizar un trámite o recibir información a través de Internet o un teléfono tendrá la misma validez que la forma tradicional.	Se crea el concepto de sede electrónica, lugar oficial de prestación de servicios electrónicos al ciudadano.
Los ciudadanos podrán realizar trámites de distintas de forma conjunta.	Las Administraciones públicas garantizarán su interoperabilidad para asegurar este derecho.

Tabla 34. Comparativa de derechos de los ciudadanos y obligaciones de la Administración electrónica. Fuente: elaboración propia.

8.6.2 Derecho *off-line*. Derecho a la participación vecinal según la regulación local

En cuanto a la participación ciudadana, históricamente la legislación sobre régimen local ha venido regulándola de forma amplia, tanto a nivel organizativo como funcional, legislación que podía y debía completarse con una Ordenanza o Reglamento de Participación (artículo 70 bis.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Regulación de las Bases de Régimen Local). En cuanto a la articulación de la participación ciudadana a través de las tecnologías de la información y la comunicación, tampoco puede considerarse una novedad, y como hemos visto hace más de una década se recoge en la Ley 7/1985, de 2 de abril, uniendo y vinculando el impulso de la utilización de las TIC con el fomento de la participación y la comunicación a los vecinos, y también como medio para la realización de encuestas y consultas ciudadanas. Todos estos derechos de participación presuponen un amplio derecho de información, sin el cual su ejercicio queda notablemente desvirtuado.

Asumimos que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como las respectivas Leyes autonómicas que regulan la materia de transparencia, participación ciudadana y/o gobierno abierto, contribuirán a incrementar la rendición de cuentas y generar una mayor implicación ciudadana tanto en el análisis de la gestión pública como en los procesos estratégicos de adopción de decisiones públicas. Pero son los Gobiernos Locales, como Administración más cercana al ciudadano, los que en mayor medida pueden facilitar el ejercicio de los derechos de información y participación, así como contribuir a la configuración de un modelo de administración pública cercana y abierta al ciudadano.

El legislador quiere reforzar la participación vecinal, como puede comprobarse por la reforma del artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

Compárese la redacción actual (la negrita es nuestra):

«El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.»

Con la vigente hasta el 31 de diciembre de 2013 (la negrita es nuestra):

«La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, **siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana.»**

El artículo 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local define al Municipio, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución como una forma de la organización territorial del Estado, y señala su importancia como cauce inmediato para la participación ciudadana:

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

Es decir, se configura el municipio como el lugar más idóneo, más próximo, «el inmediato» para canalizar la participación ciudadana (encauzar, dice el artículo) en los asuntos públicos.

En ese mismo sentido, el mismo artículo 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, reiterado en el 11 de dicha Ley, define al municipio como entidad «básica» de la organización territorial del Estado, es decir, es una parte del Estado y, por tanto, si es cauce inmediato para la participación en los asuntos públicos, se debe referir a los de todo el Estado. Entendiendo Estado no como

aquello que hace el Ejecutivo estatal sino como el conjunto de instituciones territoriales que lo conforman: Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios (137 de la Constitución Española) y también los poderes en los que se divide, además del Ejecutivo, están el Legislativo y el Judicial.

El fomento de la participación ciudadana, por tanto, está en manos de todas las Administraciones. El Estado establece la normativa básica, pero también las Comunidades Autónomas tienen un importante papel normativo. En tal sentido, Los Estatutos de Autonomía de última generación recogen la obligación de los poderes públicos (de todos ellos, autonómicos y locales) de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Y en especial, se considera al municipio como medio esencial de participación de la comunidad vecinal en los asuntos públicos (artículo 82 del Estatuto aragonés), institución de participación más directa de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículo 44.1 Estatuto castellano leonés) y medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos (artículo 86.1 del Estatuto catalán). En ejercicio de esas competencias, han dictado diversas normas reguladoras de la materia. A título de ejemplos: (1) Cataluña. El Decreto 184/2013, de 25 de junio, de reestructuración del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, atribuye al Programa de Innovación y Calidad Democrática la competencia de facilitar la colaboración y el intercambio de experiencias con las entidades locales y otras instituciones locales; (2) Aragón. El Decreto 315/2011, de 27 de septiembre, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Justicia, señala que corresponde a la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación, la competencia de impulsar proyectos de asesoramiento y soporte a las iniciativas de participación ciudadana de las entidades locales; y (3) Comunidad Valenciana. Según el Decreto 82/2013, de 21 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia y la Consellería de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, la Dirección General de Participación Ciudadana es el órgano competente para estudiar e implementar, tanto en el ámbito autonómico como local, nuevos ámbitos y fórmulas que para la participación ciudadana pueden ofrecer instrumentos como las redes sociales o las TIC, con el objetivo de avanzar hacia un nuevo modelo de relación entre administración y ciudadanos que permita una mayor transparencia, una mayor participación y un mayor diálogo.

La FEMP habla incluso de conseguir un «Gobierno abierto» al que se llegue mediante el uso de las TIC para conseguir mayor transparencia y participación. En la propuesta modelo de Reglamento de participación se dice lo siguiente al respecto: « En cuanto a la identificación de este gobierno abierto y sus principios (transparencia, datos abiertos, participación, colaboración) con la administración local, no cabe ninguna duda. Gobierno abierto es aquel que se basa en la transparencia como medio para la mejor consecución del fin de involucrar a la ciudadanía en la participación y en la colaboración con lo público. El Gobierno Abierto se basa en la transparencia para llegar a la participación y la colaboración. Consideramos que es el momento de ser conscientes de que en la sociedad aparece un nuevo escenario tras la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones a principios del siglo XXI. Un gobierno que no rinde cuentas ante el ciudadano no está legitimado ante el mismo. Dado que la Administración local es la administración más cercana al ciudadano y el cauce inmediato de participación de este en los asuntos públicos, parece ser sin duda la más idónea para la implantación del Gobierno abierto. Igualmente, se debe tener muy en cuenta que en el presente momento histórico dicha participación se materializa fundamentalmente a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), si bien no cabe ignorar mecanismos no necesariamente “tecnológicos” como la iniciativa popular (artículo 70 bis.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril) o los presupuestos participativos.» Por tanto, el interés al menos expresado por la FEMP es claro.

Los derechos de los vecinos (recordemos que vecinos son las personas empadronadas en el Municipio) están recogidos en el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

«Son derechos y deberes de los vecinos:

-Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.

-Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.

-Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.

-Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.

- Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.
- Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley.
- Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
- Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis.
- Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.»

Además del derecho al sufragio activo y pasivo, se señalan el de participar en la gestión municipal, el de acceso a la información, el de iniciativa y el de consulta. Se concretan después en los artículos 69 y siguientes (Título V, Capítulo IV). El Título V de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (disposiciones comunes a todas las entidades locales) contiene el Capítulo IV relativo a la información y participación ciudadana que fue modificado sustancialmente por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Se institucionalizan de forma clara los mecanismos de participación en la vida pública local.

El traslado al ámbito local del mandato del artículo 9.2 de la Constitución está en el artículo 69.1: «Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.»

Todos los instrumentos de participación ciudadana lo son sin menoscabo de la facultad decisoria que ostentan los órganos de gobierno nacidos del proceso electoral. Lo señala el artículo 69.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

«Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.»

Existe, pues, una obligación genérica de «facilitar la más amplia información» sobre la actividad municipal en el artículo 69.1. Las sesiones del Pleno son públicas, aunque algunos debates y votaciones pueden ser declarados secretos (artículo 70.1). Se recoge el derecho a consultar los archivos y registros «en los términos establecidos por la ley», a obtener copias y certificaciones, especialmente del planeamiento urbanístico.

El artículo 70 bis.1 obliga a todos los ayuntamientos a regular los «procedimientos y órganos» para la efectiva participación:

«Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.»

El artículo 70 .bis.2 regula la iniciativa popular:

«Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.»

Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

Hasta 5.000 habitantes, el 20 %.

De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 %.

A partir de 20.001 habitantes, el 10 %.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la

iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal. Ello sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia. Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71.

Se puede ejercer la iniciativa popular para proponer:

- a) Acuerdos
- b) Actuaciones
- c) Reglamentos
- d) Consulta popular

Este derecho solo es ejercitable por las personas censadas y que tengan derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Es decir, los promotores y firmantes de la iniciativa sólo pueden ser personas mayores de edad que tengan derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, en cambio el número de firmas necesarios se calcula en base a la población, recogida en el Padrón municipal en el que están inscritos todos los vecinos del municipio.

En cumplimiento de la limitación establecida en el artículo 69, la recogida suficiente de firmas sólo supone que la iniciativa propuesta ha de ser sometida a debate y votación en el Pleno, siempre con el informe previo sobre su adecuación a la legalidad realizado por el Secretario o Secretaria del Pleno y, si la propuesta tiene contenido económico, también con el informe del Interventor general.

La decisión del Pleno es inapelable y se agota la vía de la iniciativa popular. Caben, por supuesto, otras medidas de presión, ejerciendo el derecho de reunión y manifestación y de expresión libre.

El artículo 71 se refiere a la consulta popular. Debe aclararse que la regulación de este instrumento de participación es del año 1985, cuando aún no se había dictado la STC 103/2008, de 11 de septiembre a la que después nos referiremos. Por eso aquí debe entenderse consulta popular equiparada a referéndum que es el tipo de consulta que necesita la autorización del Gobierno de la Nación:

«De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la

Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.»

La consulta popular la promueve el Alcalde, cualquier grupo municipal o la firma de un determinado número de personas. La convoca el Alcalde. Son objeto de convocatoria sólo asuntos de competencia propia municipal y de carácter local que tengan especial relevancia. Se exceptúa todo lo relacionado con la Hacienda local.

La redacción del artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local no ha sido modificada nunca. En aquel momento consulta popular y referéndum eran sinónimos. No había diferencia alguna y cualquier llamada a la ciudadanía para que expresara su opinión sobre una determinada materia, con su voto estaba incluida en este concepto «consulta popular». La STC 103/2008 diferencia la consulta del referéndum y establece la primera como género y la segunda como especie. El referéndum es, por tanto, una especie del género «consulta popular» con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, Fundamento Jurídico 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica «por vía de referéndum» (artículo 149.1.32 de la Constitución Española) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria. (STC 103/2008, Fundamento Jurídico 3). La Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, diferencia la consulta del referéndum y establece la primera como género y la segunda como especie: «El referéndum es, por tanto, una especie del género “consulta popular” con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de

cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.»

Así por ejemplo, y de acuerdo con esta interpretación, no debe considerarse referéndum cuando las personas llamadas a emitir su opinión mediante un voto, no son el cuerpo electoral (por ejemplo llamando a mayores de 16 años y/o extranjeras empadronadas) y/o cuando el procedimiento no es el garantizado por el sistema electoral: junta electoral, proceso electoral. Aunque no debe olvidarse, que en nuestro sistema institucional cualquier mecanismo de participación ciudadana, incluyendo los referéndums, no tienen carácter vinculante con las únicas excepciones de aquellos que así están previstos en la Constitución (reforma constitucional, iniciativa autonómica y aprobación y reforma de determinados Estatutos de Autonomía).

El artículo 70.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, indica que «los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales». Este artículo, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, provocó una enorme proliferación de reglamentos de participación ciudadana con estructura y contenidos muy similares. De hecho la propia Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) aprobó y propuso a sus asociados un Reglamento-tipo que, obviamente, no tenía carácter jurídicamente vinculante. En general, la mayor parte de los reglamentos

aprobados desde entonces no han resultado muy innovadores y no han tenido en cuenta el nuevo paradigma del gobierno abierto basado en la transparencia, participación y colaboración. Las máximas innovaciones las podemos encontrar en la regulación de los órganos consultivos, o, aunque un poco menos, en lo relacionado con los llamados procesos participativos que, ahora, les diríamos procesos de debate público o en la iniciativa popular, todo ello en la dimensión dialógica y, prácticamente nada en la dimensión representativa: acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, y, mucho menos, en la directa: consulta popular, referéndum, etc.

8.6.3. Derecho *on-line*. ¿Existe un derecho a la participación vecinal según la regulación local dentro de las TIC?

La normativa actual no contempla propiamente un derecho de los ciudadanos a utilizar solo las TIC, lo cual es coherente con el lógico temor que hay a la brecha digital. No hay cauces nuevos de participación solo mediante el uso de las TIC y al respecto el artículo 70.bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local parece suficientemente claro en lo que dice y en lo que no dice. Dice que las TIC se utilicen para favorecer la participación pero esa proclamación no es suficiente si, a la par, no se modifican dichos mecanismos de participación. Está la proclamación pero no está el cauce nuevo, un cauce *on-line* gracias a las TIC.

Por tanto, es claro que hoy no existe ese derecho *on-line* a la participación. Esta limitación parece no ser suficiente por la pujanza de las redes sociales con contenido político, que desde fuera de las instituciones presentan debates, reivindicaciones, propuestas, quejas públicas, etc., que pueden llegar a condicionar a la entidad local, aunque es una vía informal de participación que puede conllevar que el cargo electo actúe a ritmo de lo que dichas redes, y no los ciudadanos que le han votado, establezcan.

8.7 Participación *off-line* y participación *on-line*. Las redes sociales que presionan al poder político

Así pues, no existen formas institucionales de participación ciudadana cien por cien electrónicas. El legislador solo ha querido que las TIC coadyuven en la transparencia y la participación, no ha querido reformar el sistema democrático local, convirtiendo las entidades locales en una suerte de concejo abierto, tal como los apologetas de la

Teledemocracia en los años ochenta y noventa nos querían hacer ver con sus predicciones de futuro. La participación ciudadana tiene sus cauces, que hemos visto anteriormente, que pueden ser utilizados, y son utilizados, por los ciudadanos. Es preciso que haya más conocimiento por parte de la ciudadanía, más cultura política de participación, y es también preciso mayor compromiso por los representantes políticos al permitir el uso generalizado de las TIC en la interrelación Administración-ciudadano.

No habiendo cauces 100% electrónicos a través de los cuales la ciudadanía participe y tome decisiones políticas de forma continua en la entidad local (salvo los casos de concejo abierto tradicionales), sí que hay una suerte de participación externa a través de los grupos de presión que se puedan crear al margen de la institución política pero con una clara vocación política. Son las redes sociales con contenido político, que existen desde los primeros pasos de la red Internet (GOLDSTONE, 1995). Estos foros o grupos encuentran una vía de participación política desde fuera de la entidad local, por eso lo denominamos participación *on-line*, y su rol puede ser muy importante.

Desde un cierto punto de vista, las redes sociales dedicadas al debate político lo que hacen es reforzar la participación política, desmitificando el mensaje político al sustraérselo a los profesionales políticos, volviéndolo más inmediato y accesible, formando parte de la vida cotidiana. Suponen una divulgación generalizada de la política, pero también su trivialización. Exactamente lo que hizo en su momento la televisión (BERROCAL GONZALO, 1996).

En esto las redes sociales pueden llegar a ser una prolongación, o remedo, o sustitución, de los partidos políticos, siendo, como ellos, una canalización de los criterios políticos de la ciudadanía (LORENZO, 2012) y sobre los que también inciden los representantes políticos para ponerse en contacto con los electores (GIRALDO LUQUE, 2012). Si bien es en las instituciones donde se hacen efectivos esos criterios, para llegar a ellos y obtener representatividad son necesarios los partidos políticos (y ahora también las redes sociales), como interlocutores, como intermediarios y medios de expresión de esos diferentes criterios políticos. COTARELO (1989) sostenía que si no hay partido político siempre habrá una forma de organización social o de cuerpo organizado que sustituya a los partidos políticos desempeñando sus funciones de control político. Así, «a falta de partido político o movimiento partidista que mantiene una relación privilegiada con el poder político y sirve para suprimir al resto de los partidos, algún aparato del Estado, generalmente el Ejército o las fuerzas de seguridad, pasan a

ocupar su lugar, en detrimento de las notas más superficiales constitutivas de un Estado de Derecho». El artículo 6 de la Constitución expresamente reconoce a los partidos políticos ser el cauce de expresión del «pluralismo político» y «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación popular». No es objeto de nuestro trabajo profundizar en cómo las redes sociales puedan sustituir a los partidos políticos tradicionales, pues es materia suficiente para múltiples trabajos doctrinales, pero sí es interesante señalar las premonitorias palabras de COTARELO a finales de los años ochenta, que hoy se ven actualizadas, afortunadamente no por la pujanza del Ejército y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado cuando los partidos políticos son débiles o no existen, sino por la pujanza de las redes sociales, aun cuando los partidos políticos existan y no sean precisamente débiles.

El concepto de foros (hoy redes sociales) nació en algunos proyectos de la Administración norteamericana, como el proyecto MAC en el Instituto Tecnológico de Massachussetts, o el proyecto GENIE de la Universidad de Berkeley. El proyecto USENET fue desarrollado por algunas agencias administrativas y universidades que pusieron en común sus bases informáticas (McLAUGHLIN, M.; OSBORNE, K. y SMITH, C., 1995). Sabemos que de esos proyectos, y otros similares, surgió Internet como gran red de foros. Desde el principio, la Administración norteamericana subvencionó estos proyectos, bien en forma de dinero, de infraestructura o de servicios que se prestaban a través de las redes. La Administración militar, además, tuvo mucho que decir en la extensión de estas comunidades electrónicas. Sea como fuere, lo cierto es que poco a poco se fue creando un entramado de redes que a su vez propiciaban la aparición de comunidades sociales que se intercambiaban información política, siendo un medio poderoso para la expresión, llevando a algunos autores a pensar que estábamos ante auténticas naciones pero sin Estado (GOTTLIEB, 1994).

Hoy Internet permite a la ciudadanía no solo tener en sus casas grandes cantidades de información, sino una comunicación de todo tipo. Al amparo de estas posibilidades tecnológicas han surgido empresas que prestan servicios en red por los que se crean y gestionan estos grupos, foros o redes: Facebook, LinkedIn, Twitter, Tuenti, etc. (WHASUN y SONG, 2015). El contenido de la información que se intercambia es múltiple, pues se discute sobre las condiciones de vida, de trabajo... siendo en muchos casos político. Son comunidades de intereses comunes, no de comunes localidades.

Las redes sociales y los foros de Internet son ahora en España lo que en otros países como Estados Unidos fueron los partidos de causa única. Dada la peculiar historia española de falta de Democracia en buena parte del siglo XX, no se desarrollaron este tipo de grupos sociales y políticos. En efecto, los grupos de causa única siempre han existido en las Democracias modernas, como algo en principio ajeno a los tradicionales partidos políticos. Buscan promover una idea única, y son esencialmente extraparlamentarios. En el siglo XIX en Gran Bretaña aparecieron estos grupos, como la Liga Anti-Maíz en los años cuarenta. En Estados Unidos la Liga Anti-Saloon tuvo una importancia grande a finales de ese siglo. No obstante, surgen con fuerza en los Estados Unidos en los años cincuenta como consecuencia, entre otros factores, del descenso de la pujanza de los partidos tradicionales (WARE, 1987). Los foros sociales serían, en buena medida, los nuevos grupos de causa única, dejando a los partidos tradicionales en sus luchas en las elecciones periódicas. El ascenso de Podemos en las elecciones al Parlamento Europeo en 2014 y los grupos activistas sociales estructurados en torno a Podemos y las denominadas mareas ciudadanas en las elecciones locales de 2015 pueden constituir un cambio en esta relación entre partidos de causa única y partidos tradicionales, adquiriendo los primeros la consistencia y la forma de los segundos. Supera el objetivo de este trabajo, pero sería interesante comprobar cómo desde grupos de causa única aglutinados en redes sociales luego se formó Podemos y cómo, ya en formato de partido político tradicional, se presentó a las elecciones alternando causas únicas y causas generales. Los grupos de causa única se conforman por personas políticamente activas que no necesitan el cauce proporcionado por los partidos tradicionales. Quizá con el ejemplo de Podemos se haya cumplido la máxima que señalaba WARE (1987) según la cual los grupos de causa única al final necesitan a los partidos tradicionales pues no es posible mantener durante mucho tiempo en pie una única reivindicación, al existir muchas reivindicaciones en el cuerpo social (o bien esa reivindicación desaparece una vez cambia la normativa para acogerla) y porque los partidos políticos siguen teniendo la maquinaria electoral en sus manos. Finalmente, WARE señalaba que los grupos de causa única podían debilitar a los partidos tradicionales, pero nunca podrían desplazarlos, pero no tuvo en cuenta este autor qué ocurriría si los grupos de causa única se convertían en partidos políticos y desde ahí desplazar a los partidos políticos tradicionales.

El uso de las redes sociales, por tanto, vemos que es una forma de participar, pero al margen del poder político, por mucho que éste se integre también en dichas redes.

Desde ese punto de vista, fortalecen el sentimiento de pertenencia a una comunidad, pero también educa sobre la mutabilidad de esa comunidad. La comunicación, los temas, los debates, cambian día a día. Las comunidades se crean rápidamente pero también rápidamente desaparecen (CAMPOS DOMÍNGUEZ, 2011). Ya no existe lo que BANES (1993) denominaba, a la hora de definir la comunidad, un cuerpo de gente unido por rasgos familiares o de amistad, sino lo que definía como un sistema de interrelación social dinámico, sugerente y no estático, que consigue reformular el concepto de comunidad. Las diferencias entre amigos y extraños desaparecen o se atenúan mucho.

La influencia que estas redes sociales puedan tener sobre el poder político local es relativamente tenue si (1) el poder político no es receptivo; y (2) si no hay una obligación legal que instituya un cauce participativo mediante las TIC con efectos jurídicos. Las redes sociales pueden provocar debates concretos, pero no votan. Por tanto, lo que hacen es generar opinión pública, no una forma institucionalizada de participación. Es importante esa generación de opinión pública, de generación de debates, pero luego se tendrán que ver canalizados a través de los mecanismos tradicionales: consultas, propuestas, quejas, comunicación a los cargos electos y, cuando llegue el momento, votación de dichos cargos electos. Intentar que dichas redes sociales sean las que generen el debate político es hartamente peligroso, porque la Democracia se ha manifestado a través del proceso de votación, y muchos votantes pueden no querer luego participar en estas redes. La participación política cuesta si no dinero sí tiempo, y no todos los ciudadanos están dispuestos lógicamente a participar constantemente y realizar un trabajo para el que han elegido a unos profesionales en las votaciones. Gobernar a golpe de red social, esto es, demasiado centrado en las comunicaciones que vienen de las redes sociales, al margen de otra consideración, puede llegar a ser profundamente antidemocrático, porque olvida a los que no están nunca en la red social y a los que en ese momento no actúan o intervienen en la red social. Es peligroso para un gobernante dejarse llevar por la influencia de las redes sociales, máxime cuando es un instrumento de comunicación que, teniendo un impacto social, económico y político evidente, aún es un fenómeno no suficientemente estudiado¹⁰.

¹⁰ Al respecto, es curioso el análisis hecho por Umberto ECO, que señala que las redes sociales son «la invasión de los idiotas» pues permiten que las opiniones de necios, que arrastran a muchos seguidores, se tenga en cuenta. No define este autor, sin embargo, en el

Gobernar al margen de lo que está pensando la opinión pública también es contrario a la Democracia, porque la participación no acaba cuando se vota, en la medida que el ciudadano tiene intereses políticos siempre, no solo cuando vota. Tiene que haber un equilibrio que ha de ser gestionado por los representantes. Posteriormente analizaremos cómo propone EUDEL gestionar dicho equilibrio: bien participando activamente en las redes sociales, bien siendo receptor de lo que las mismas están diciendo.

Eso sí, los poderes públicos no se resisten a participar activamente en dichas redes sociales, empezando por el propio Gobierno de la Nación (Tabla 35). Lo que quieren es la movilización de la ciudadanía para apoyar su política bajo la máscara de la imagen. No solo los ciudadanos tienen posibilidad de llegar a una gran cantidad de otros ciudadanos gracias a las TIC; el poder público también puede hacer y hace uso de esos medios, intentando que a través del conocimiento de los éxitos conseguidos por su gestión reciban el apoyo de los ciudadanos. Actúan como dinamizadores, como líderes de la comunidad. Pretenden, en tal sentido, que la gente que participa se sienta útil o al menos importante, favorecen el aprendizaje, la cooperación y, si son hábiles en la propagación del mensaje, hacen que se sienta la política como emocionante al centrarse no en el mantenimiento del poder sino en el impulso de la participación. Los autores clásicos que han estudiado el liderazgo en comunidades electrónicas siempre señalaban que aquellos líderes que pretendan el poder por encima de fomentar la participación, perderán el poder (PRICE y KERR, 1979). En efecto, el poder hablar, escuchar y ser escuchado, la interactividad, provocan un sentimiento de cohesión en el grupo que es la base misma de aceptación del grupo, con lo que el líder forzosamente tiene que favorecer dicha cohesión.

contexto de esas expresiones, quién ha de considerarse como “necio” y quién no, ni tampoco cae en la cuenta de que las democracias, para ser verdaderas democracias, tienen que dar voz a lo que él llama necios y a los demás, a los no necios. En concreto, afirmó que en herramientas como Twitter y Facebook permiten que la opinión de los "necios" tenga la misma relevancia que «la de un premio Nobel». «Las redes sociales le dan el derecho de hablar a legiones de idiotas que primero hablaban solo en el bar después de un vaso de vino, sin dañar a la comunidad. Ellos eran silenciados rápidamente y ahora tienen el mismo derecho a hablar que un premio Nobel. Es la invasión de los idiotas», comentó al diario italiano *La Stampa*. En declaraciones al diario español *ABC* señaló que «La televisión ha promovido al tonto del pueblo, con respecto al cual el espectador se siente superior. El drama de internet es que ha promocionado al tonto del pueblo al nivel de portador de la verdad».



Tabla 35. Portada de la página de Facebook puesta en marcha por el Gobierno de la Nación.

En el Código de Buen Gobierno propuesto por la FEMP y aprobado el 24 de marzo de 2015, ésta expresamente proclama la necesidad y oportunidad de utilizar las redes sociales. El Código de Buen Gobierno sustituye al de 2009, y se dicta por estos motivos expresamente reconocidos por la FEMP: «En un contexto económico, social y político en el que la ciudadanía manifiesta un alto grado de desconfianza respecto de la política, las instituciones y los responsables públicos, se hace necesario canalizar esta situación como una oportunidad, como motor para la profundización democrática. De este modo, las entidades locales deben redoblar esfuerzos por restablecer el valor de la política local y recuperar la confianza de la ciudadanía mediante una intensificación y exteriorización efectiva de los valores públicos, de los estándares de conducta y de la actitud ética de los cargos públicos y de los directivos locales.» Por tanto, se plantea una necesidad o carencia, y se proponen soluciones. En este caso, lo que el Código denomina, por referencia a la Internet 2.0 «Marco para la participación ciudadana 2.0». En este entorno cambiante, la FEMP propone las siguientes medidas y estrategias:

- «1. Contemplar el uso de las tecnologías sociales como herramienta de mejora de la participación ciudadana mediante la superación de las tradicionales barreras de espacio y tiempo, abriendo espacios digitales abiertos a la participación sin restricciones y desarrollar comunidades virtuales que favorezcan el bien común.

2. Facilitar y promover la iniciativa y la participación ciudadana tanto individual como colectiva en la gestión local, sin perjuicio de las facultades de decisión correspondientes a los órganos locales correspondientes.
3. Hacer efectivos y velar por los derechos y deberes de la ciudadanía recogidos en la legislación aplicable y en la normativa local.
4. Acercar la gestión local a las ciudadanas y los ciudadanos en aras de alcanzar una democracia de proximidad real.
5. Diseñar órganos y mecanismos que garanticen los derechos de la ciudadanía relativos a participación ciudadana.
6. Lograr la integración de todos los sectores sociales en los mecanismos, espacios y dispositivos recogidos en la correspondiente normativa local.
7. Afianzar la participación ciudadana estratégica en la política local con el desarrollo de una cultura participativa que imprima carácter a toda la actividad en todo su ámbito territorial.
8. Adaptar la normativa local a la nueva realidad social, mediante la presencia y participación de la entidad local en las redes sociales digitales más utilizadas por la ciudadanía y mediante la creación de comunidades virtuales locales.
9. Servir de soporte y complemento a las estrategias y planes de actuación locales en materia de participación.

Por tanto, la FEMP está proponiendo que las entidades locales utilicen lo que denomina «tecnologías sociales». Hoy muchas entidades locales ya utilizan su presencia en estas redes sociales. La propia FEMP tiene página en Facebook (Tabla 36).



Tabla 36. Presencia de la FEMP en Facebook.

No tenemos del todo claro cuál es el verdadero objetivo de este interés por participar en las redes sociales. Siendo tan reciente dicha incorporación es posible que ahora se esté simplemente viendo qué pasa en las redes sociales, estar presente para que se sea visto. No es mala opción a corto plazo. Tener una presencia significativa es un objetivo que las instituciones democráticas han de conseguir en las redes sociales. Téngase en cuenta, al efecto, que hasta ahora han sido los medios de comunicación social de masas los que han actuado como agentes significativos de socialización pública en la creación de las bases de identificación y adhesión de los grupos sociales en el sistema político democrático (MORÁN, 1992), pero que ese papel parece estar siendo desplazado por las redes sociales, aunque queda por determinar si esto es así (el surgimiento de Podemos y de las mareas ciudadanas parece identificar que así es), además del peso de dicho impacto.

Tampoco hay ya candidato ni cargo político que no cuente con su propia cuenta en Twitter (ejemplo, Tabla 37).



Tabla 37. Cuenta de Twitter de candidatos al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, fecha de visualización: 20 de julio de 2015.

8.8 Conclusión parcial. Hacia la creación del *Gobierno abierto* en el ámbito local

El uso de las TIC pueden coadyuvar sobremanera para mejorar la participación, la transparencia y el uso de datos públicos. Mediante el fomento de la participación, permiten decidir qué ciudad queremos tener (a través de propuestas ciudadanas, espacios de debate, presupuestos participativos, legislación colaborativa, y muchos otros procesos que iremos implementando). Mediante la transparencia, permiten dar publicidad a los datos relativos a quién y cómo se gestiona la Administración (nombres de los responsables, cargos, sueldos, planes de gobierno, contratos, agendas de los responsables...) Además, crean un espacio donde ejercer el derecho de acceso a la información, pudiendo solicitar cualquier información sobre la entidad local de manera fácil y rápida. Finalmente, las TIC crean un espacio donde se pueden colgar las bases de datos que tiene el Ayuntamiento, para que cualquiera pueda usar toda la información directamente, sin necesidad ni siquiera de preguntar. También se puede solicitar la publicación de más bases de datos.

Llegados a este punto, recapitulando, existe un proceso en nuestro país, aunque lento y en parte incomprensiblemente tardío, de construcción institucional de las

Administraciones electrónicas basadas en los tres principios anteriores (participación, transparencia y gobierno abierto), no solo para dotar a los aparatos burocráticos de nuevas herramientas de telecomunicaciones e informáticas en el ejercicio de sus funciones en cuanto prestadoras de servicios públicos, sino para reorganizar el funcionamiento global de la propia Administración. Esa construcción tiene que dotar a la Administración de una nueva legitimidad ante los ciudadanos, especialmente aquellas administraciones que más cerca están de los ciudadanos, que son las entidades locales, y que son las que por su naturaleza tienen un carácter esencialmente gestor y prestacional. Se trata, pues, de construir lo que se conoce como Gobierno abierto, esto es, una forma administrativa que convierta al ciudadano en el centro de sus preocupaciones y que por ello está permanentemente interpeándole para escuchar sus necesidades y propuestas. Un Gobierno abierto será, por tanto, aquel que pone a disposición de todos toda la información sobre su funcionamiento y sobre las cuestiones que le competen.

Pero poner a disposición de los ciudadanos toda la información no es todo lo que se puede hacer, aun siendo importante. El uso de la información es crucial, y cuanto mayor transparencia haya sobre la información pública, menos cabida habrá para la corrupción y más generación de riqueza y de oportunidades se producirán, tal como ya dijo el Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información COM(1998)585.

VI. EL MODELO EMPÍRICO

1. PROYECTOS IMPULSADOS POR LA FEMP, LOCALRET Y EUDEL POR LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1. Qué es la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana

Según la propia información institucional de la FEMP, la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación tiene las siguientes características generales:

«La Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana, se constituye de conformidad con lo previsto en el Artículo 44 de los Estatutos de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y al amparo de lo dispuesto en la Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local y demás normativa de pertinente aplicación con los siguientes

FINES

La Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana nace para promover la innovación y mejora permanente de la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos bajo los principios del Gobierno Abierto y mediante el intercambio de experiencias, el aprendizaje permanente, trabajando en red y desarrollando proyectos.

Sus VALORES inspiradores son la integridad, la voluntad de búsqueda de soluciones, la colaboración y el intercambio, el aprendizaje y la apuesta por la innovación social.

Los OBJETIVOS GENERALES son:

Gobiernos locales

1.-Promover el avance de las políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana efectivas en el conjunto de entidades locales españolas

para lograr marcos de convivencia estables y favorecedores del desarrollo económico y social de los territorios.

Ciudadanía/Sociedad

2.-Facilitar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de participación a la ciudadanía y a la sociedad, en el ámbito local, buscando implicación y compromiso con la acción pública.

Valor público

3.-Reforzar e incrementar la confianza de los ciudadanos en los gobiernos locales, asumiendo compromisos de buen gobierno y de realización de prácticas ejemplares en los ámbitos de rendición de cuentas, participación en la toma de decisiones y diseño y evaluación de servicios públicos.

Estos objetivos se desarrollaran a través de convenios con organismos como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Portal de Transparencia de la AGE, Plan de Acción de España para el desarrollo del Gobierno Abierto, Gobiernos Autonómicos y mediante la generación de actividades como:

- Asesoramiento, formación, celebración de encuentros.
- Elaboración de instrumentos y herramientas de intervención tipo que sirvan como modelo y faciliten el trabajo al conjunto de entidades locales.
- Redacción de modelos tipo de ordenanzas, reglamentos, códigos, guías, manuales, etc.
- La colaboración con asociaciones, organizaciones no gubernamentales y movimientos cívicos existentes, instituciones públicas y privadas de estos ámbitos para conocer sus perspectivas y proyectos explorando fórmulas de concordancia y refuerzo.
- Recopilación de iniciativas nacionales e internacionales de interés para su análisis difusión.
- Convocatoria de premios, generación de distintivos de acreditación de cumplimiento de estándares o de pertenencia a la Red, creación de un índice de participación ciudadana.
- Apoyar la realización de estudios, la investigación y la innovación social en este campo.

Podrán ser Socios Titulares de la Red todas las Entidades Locales integradas en la FEMP, que manifiesten, mediante el correspondiente acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, su voluntad expresa de adherirse a la Red de Entidades

Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana y de cumplir sus fines estatutarios.»

Estamos, pues, no ante una Administración pública sino ante una asociación (la FEMP) sin potestad normativa constituida dentro de una asociación de entidades locales, que se dedica a realizar estudios, análisis e informes, y a impartir recomendaciones a sus asociados que, éstos sí, son Administraciones con potestad normativa a través de las Ordenanzas, dentro del marco jurídico que les ha dado por un lado el Estado a través de la legislación básica y por otro las Comunidades Autónomas gracias a su poder normativo de desarrollo de la legislación básica dictada por el Estado.

También según información institucional, que seguimos literalmente, la Red establecerá una estructura orgánica permanente y facilitará el intercambio de información sobre temas que afecten a los asociados, tanto a nivel nacional como a nivel europeo. Además habrá servicios de asesoramiento y de asistencia para sus miembros, así como organizar y participar en reuniones, seminarios y congresos. La Red se dirigirá a los poderes públicos e intervendrá, en su caso, en relación con la formulación de la normativa legal que afecte a los municipios asociados. Otra de las actuaciones previstas es la promoción de publicaciones y documentos informativos en materias que son de su competencia. Decimos esto pues se echa de menos quizá una mayor implicación de los poderes públicos. Si el mayor proyecto de impulso de las TIC en los procesos de participación política vecinal es a través de un grupo de estudio constituido a finales de 2014 dentro de una asociación de entidades locales, es que en nuestro país no vamos todo lo adelantados que deberíamos en esta materia.

Es interesante la referencia que la comunicación pública de la FEMP hace sobre por qué es interesante que las entidades locales se adhieran a la Red (en línea, http://www.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentoDetalle/_sYcniRvuy5lCF CmGhx52VcNOFxn-Z8n1Wy_s3JhNOU): «La principal ventaja de asociarse a la Red, además del valor de reputación que supone el compromiso de desarrollar acciones para el fomento de la transparencia y la participación ciudadana, como en cualquier iniciativa de intercambio y especialización, viene de la mano del acceso directo a experiencias y herramientas que pueden ayudar a una implantación de proyectos más ágil y eficiente. No hay que olvidar que las redes son un espacio de intercambio y de asociación y que su actividad depende, en gran parte, de la voluntad y el interés de los socios.» Es decir, que se busca que las Administraciones utilicen la tecnología y los

sistemas que ya están en presencia, pero también ganar reputación, legitimación o respetabilidad ante la ciudadanía.

Tanto LOCALRET como EUDEL han constituido sus propias redes de forma similar a lo que ha hecho la FEMP, aunque llevan más tiempo trabajando en estas materias, especialmente en Cataluña, pues el proyecto *Consensus I* data de los primeros años dos mil del siglo pasado. No hemos entrado a analizar la integración que existe entre las tres redes, pero es harto preocupante que importantes entidades locales como Barcelona no formen parte del proyecto de la FEMP, lo cual refleja el escaso grado de integración que hay entre ambos proyectos. Teniendo en cuenta la necesidad de avanzar en la transparencia de las entidades locales, y que estos proyectos son relativamente recientes, sería aconsejable una máxima integración de modo que se compartieran recursos y experiencias. Siendo posible esa integración a nivel técnico, lo que faltaría es la voluntad política.

1.2. Qué es el proyecto *Consensus*

El proyecto *Consensus (Ciudadanos en red)* nació en el año 2000 en Cataluña inspirado por LOCALRET, Instituto Catalán de Tecnología y la Fundación Ricardo Bofill. Su objetivo es ofrecer a los ayuntamientos una herramienta de participación ciudadana a través de Internet que facilitase y promoviera la transmisión de información entre responsables municipales-ciudadanos y estimulase la realización de consultas y experiencias de participación ciudadana. *Consensus* no está pensado solamente para promover la participación utilizando las TIC, sino para fomentar dicha participación en general (COLOMBO VILARRASA, 2009). En este contexto y para la consecución de los anteriores objetivos, se proporcionaría la necesaria orientación metodológica para la organización de procesos participativos que permitiera implantar y utilizar exitosamente la herramienta en cualquier municipio. Básicamente, aunque no solo, era un grupo de trabajo y estudio sobre la implantación de las TIC en las entidades locales, abordando tanto temas de Administración electrónica como de participación ciudadana. El proyecto quiere aprovechar las sinergias existentes entre las tres entidades que lo promueven y las administraciones implicadas para un mejor aprovechamiento de los recursos y una potenciación de los resultados.

Las principales funcionalidades del proyecto se describen en la siguiente tabla.

 <p>Descripción básica: Funcionalidad obligatoria en cualquier Espacio de participación de Consensus. Contiene un título una descripción y una imagen para describir el espacio.</p>	 <p>Lista de distribución: Se podrá añadir una lista de distribución para que los ciudadanos apuntados a un espacio se puedan relacionar entre ellos a través del correo electrónico sin necesidad de tener</p>
 <p>Cuestionarios: Esta herramienta permite a una ciudad plantear encuestas o formularios con preguntas y respuestas de diversos tipos, así como mostrar los resultados o guardarlos para un uso interno.</p>	 <p>Documentos y multimedia: espacio para guardar y clasificar cualquier tipo de archivo (documentos, vídeos, enlaces, imágenes, ...). NOVEDAD 2010</p>
 <p>Espacio de debate: Se trata de un espacio de debate donde los ciudadanos pueden participar abriendo temas y haciendo comentarios sobre los mismos. NOVEDAD 2010</p>	 <p>Espacios relacionados: cualquier espacio de participación se puede relacionar con uno o más espacios que ya estén creados en Consensus. El objetivo de esta funcionalidad es la de relacionar espacios que por su naturaleza deban estar vinculados.</p>
 <p>Bloque Bloque de formato clásico con tablas y posibilidad de hacer comentarios por parte de los ciudadanos. NOVEDAD 2010</p>	 <p>Formulario de contacto: Formulario desde donde los ciudadanos pueden contactar con el responsable de un espacio de participación concreto.</p>

Tabla 38. Funcionalidades del proyecto *Consensus*. Fuente: LOCALRET.

Los beneficios que los patrocinadores del proyecto esperan del mismo se describen en la siguiente tabla.

AYUNTAMIENTO

- Mejora el proceso de toma de decisiones
- Incrementa la transparencia y el nivel de compromiso con la ciudadanía
- Es flexible y adaptable a la voluntad de cada administración puesto que ofrece diferentes niveles de participación
- Facilita la transversalidad puesto que es susceptible de ser usado por las diferentes áreas de una administración
- Permite el ahorro de recursos

CIUDADANÍA

- Fomenta la participación deliberativa
- Permite la participación individualizada
- Mejora el acceso a la información y a los canales de participación
- Aumenta la implicación y la corresponsabilización de los sectores sociales en las políticas locales
- Permite la inclusión de colectivos específicos que quizás no participarían mediante otros canales
- Fomenta la participación responsable: Registro, Código Ético y Reglamento de Participación

Tabla 39. Beneficios para el Ayuntamiento y para la ciudadanía del proyecto *Consensus*.

Fuente: LOCALRET.

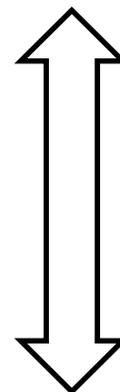
La funcionalidad principal de *Consensus* son lo que denomina «Espacios de Participación». Estos son un "recipiente o contenedor" en el que se pueden integrar una o varias funcionalidades participativas que la plataforma ofrece. Se trata, pues, de una herramienta extremadamente flexible y adaptable a las necesidades de cada municipio y que permite, por ejemplo, configurar un espacio de participación para que sea sólo un cuestionario, o configurarlo para que contenga al mismo tiempo todas las

funcionalidades posibles. Además de los Espacios de Participación, la plataforma *Consensus* cuenta con otras funcionalidades que funcionan de forma independiente y que pueden ser activadas y desactivadas por el ayuntamiento en función de las necesidades que éste tenga.

Las funcionalidades de participación que permite *Consensus* y los niveles de participación se describen en la siguiente tabla 40.

Funcionalidades	Niveles de participación ciudadana
Documentos informativos. Acceso a los órdenes del día.	Información
Cartas. Preguntas a representantes. Documentos de trabajo. Propuestas	Comunicación
Cuestionarios	Consulta
Foros y grupos de trabajo	Deliberación
Recogida de firmas	Toma de decisiones

BÁSICO



ELEVADO

Tabla 40. Funcionalidades y niveles de participación ciudadana que permite el proyecto *Consensus*, ciudadanos en red. Fuente: COLOMBO VILARRASA (2009).

1.3. Proyectos de EUDEL

La Asociación de Municipios Vascos EUDEL lleva mucho tiempo trabajando en el análisis y la promoción del uso de las TIC para el impulso de la transparencia y participación vecinal. Al objeto, elabora guías y propuestas de actuación a todos sus asociados. Su labor hasta el momento se ha limitado a tales estudios y propuestas.

1.4. Datos sobre la accesibilidad a la tecnología

La tecnología y el acceso a la misma no es ya una traba que se pueda invocar a la hora de no poner en marcha el uso de las TIC para la participación vecinal. Según datos de la propia FEMP, «La práctica totalidad de los Ayuntamientos tiene acceso a Internet a través de banda ancha (90.30%), uno de los indicadores que gana relevancia y

protagonismo a la hora de llevar a cabo el análisis del estado de las TIC. Permite un mayor y mejor acceso a la información que se traduce en un aumento de la productividad y mejora de los procesos de negocio de las organizaciones; pero se debe hacer notar que las cifras bajan en aquellos municipios menores de 5.000 habitantes (88.98%). Así mismo, la existencia de red Wifi en las instalaciones municipales es muy alta y casi el 80 % de los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes están conectados a la red SARA, cifra que desciende notablemente en los municipios pequeños (21,19%).» (FEMP, 2014). Esto supone que la tecnología existe, que es de fácil acceso y que las entidades locales solo tienen que pedirla en el caso de que no la tuvieran. Los sistemas y redes de la Administración General del Estado puestos en práctica mediante el Sistema Tecnológico Nacional de Participación Electrónica, como la red SARA, pueden ser utilizados sin trabas por todas las entidades locales.

En la tabla 41 se reflejan tales datos. Llama mucho la atención tres de ellos: (1) el acceso a Internet de banda ancha (lo que facilitaría el uso de Internet 2.0, incluidas páginas web interactivas, es casi universal); (2) más de la mitad de las entidades encuestadas tiene sede electrónica; y (3) hay muy poco personal especializado que se destine al manejo de las TIC, pues menos de la mitad de las entidades encuestadas señala que tiene personal especializado destinado a esta gestión.

Además, siendo la red SARA de libre uso por las entidades locales, y teniendo un interés manifestado la Administración General del Estado que otras Administraciones la utilicen, destaca el bajo número de entidades locales que manifiestan que tienen acceso a dicha red SARA, o que la utilizan. De hecho, la FEMP señala que ha disminuido el número de entidades locales que se conectan a la red SARA, pasando del 52% en 2010 al 47.08% en 2014.

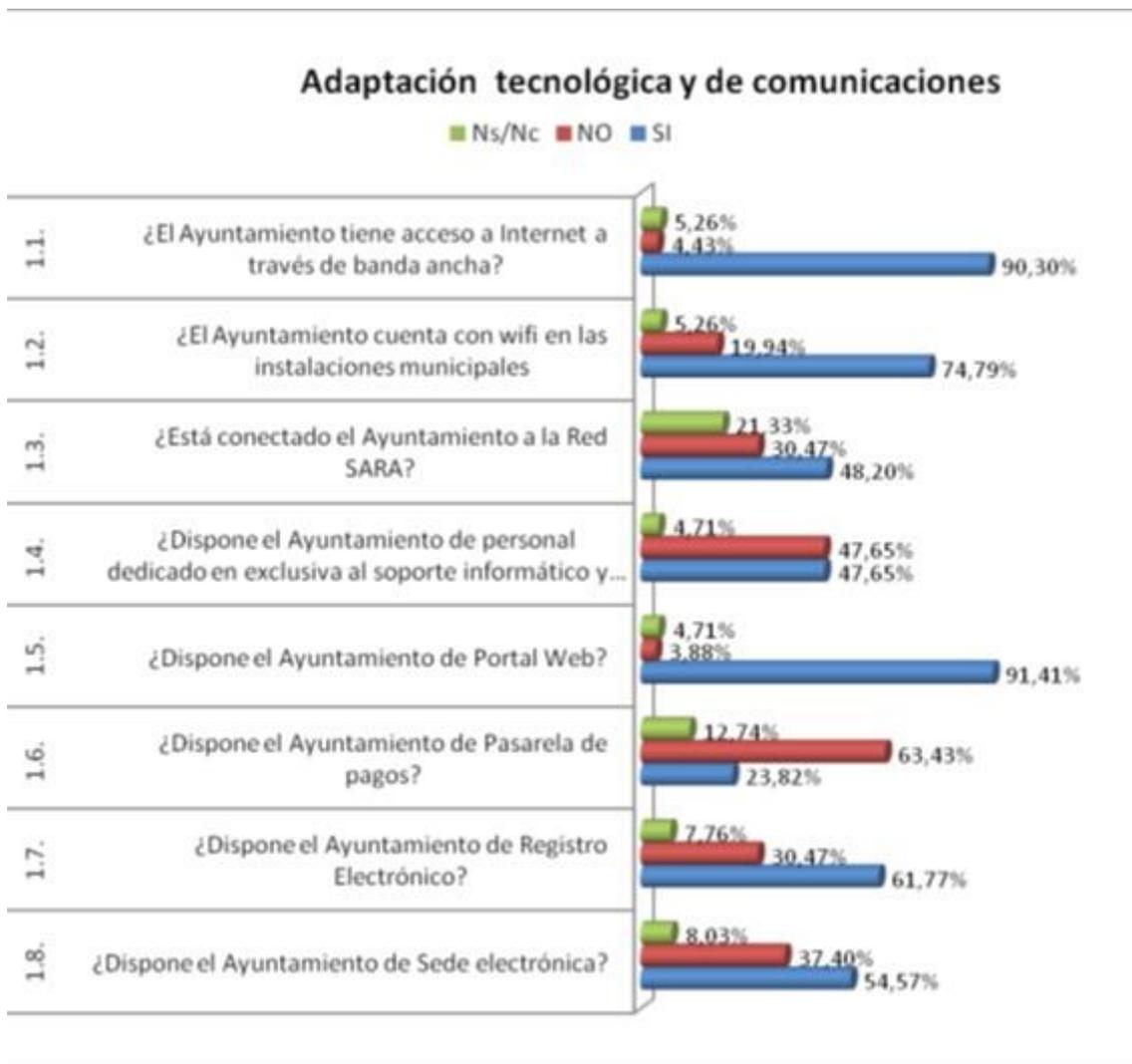


Tabla 41. Disponibilidad y acceso de las entidades locales a la tecnología. Fuente FEMP (2014).

El acceso a la tecnología ha sido relativamente generalizado y no es nuevo. Según datos de 2011 se ve que la accesibilidad no ha sido un problema para las entidades locales (Tabla 42).

Apartado Encuesta	Cuestión planteada	Contestaciones (Sobre 22 encuestas)	Porcentaje (sobre respuestas recibidas)
1.1	¿Qué porcentaje de Ayuntamientos de la provincia tienen acceso a internet de banda ancha?	21 (95%)	82%
1.2	¿Qué porcentaje de Ayuntamientos están conectados a la intranet de la Diputación?	21 (95%)	72%
1.3	¿Qué porcentaje de Ayuntamientos están conectados a la intranet de la Comunidad Autónoma?	13 (59%)	50%
1.4	¿Está conectada la Diputación a la red SARA (artículo 43 LAECSP)?	22 (100%)	91%
1.5	¿Qué porcentaje de Ayuntamientos de la provincia están conectados a la red SARA (artículo 43 LAECSP)?	16 (73%)	52%
1.6	¿Qué porcentaje de Ayuntamientos disponen de personal dedicado en exclusiva al soporte informático y de telecomunicaciones?	18 (82%)	20%
1.7	¿Ofrece la Diputación determinados servicios electrónicos a los municipios de forma centralizada? Por ejemplo: portales web, registro telemático, pasarela de pagos...	20 (91%)	86%

Tabla 42. Encuesta realizada por la FEMP sobre el grado de implantación de la tecnología en las entidades locales, datos de 2010. Fuente: FEMP, 2011.

Los datos coinciden, en líneas generales, con los aportados por el estudio de la FUNDACIÓN ORANGE (2014) referidos en este caso a los servicios electrónicos prestados por las Administraciones autonómicas, que estima en un porcentaje nunca menor al 60% el grado con que los servicios prestados por las Comunidades Autónomas son prestados utilizando las TIC, en muchos casos ya el 100%, siendo la media el 80% (Tabla 43):

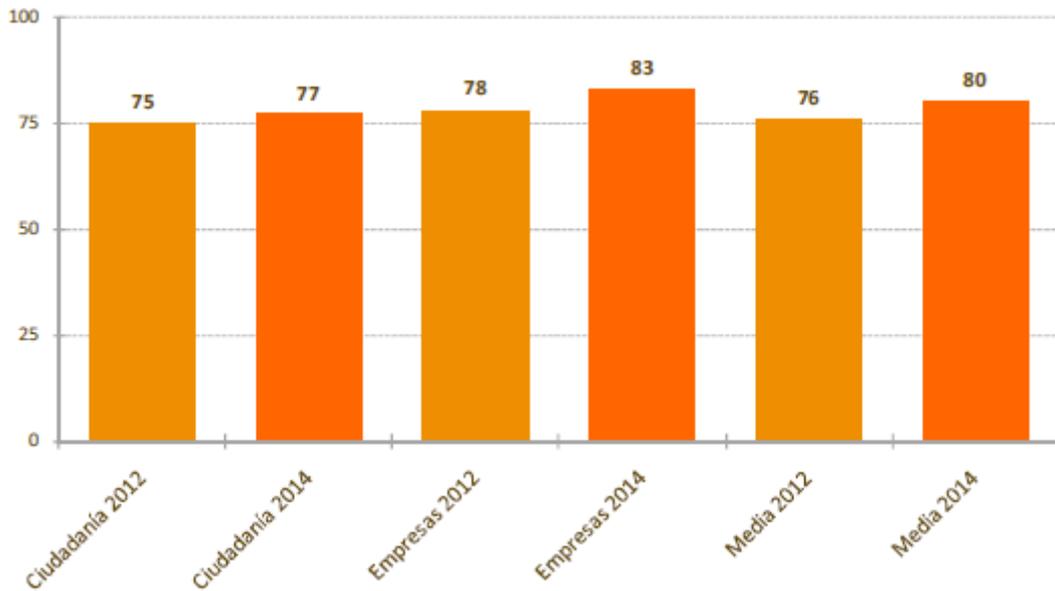


Tabla 43. Comparativa de evolución de los servicios electrónicos prestados por las Comunidades Autónomas. Fuente: FUNDACIÓN ORANGE (2014).

Es interesante comprobar cómo el acceso a las TIC es relativamente igual entre la ciudadanía y las empresas, con porcentajes muy altos, habiendo solo una ligera ventaja en las empresas, que llegan al 80% mientras que la ciudadanía se queda en un importante 78% (Tabla 44):

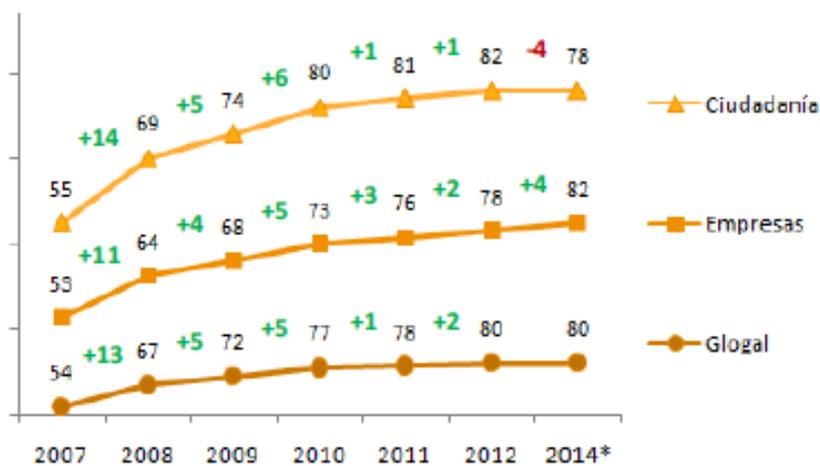


Tabla 44. Comparativa de evolución de los servicios electrónicos prestados por las Comunidades Autónomas desde 2007. Fuente: FUNDACIÓN ORANGE (2014).

Pues bien, parece lógico llegar a la conclusión de que se puede impedir que haya auténtica interacción a través de las TIC si la tecnología no avanza más y es más accesible. Pero, a la luz de los datos, vemos que esta excusa ya no es real. Gracias a fenómenos tecnológicos como Internet, y a proyectos como el del Sistema Tecnológico

Nacional de Participación Electrónica, el acceso a la tecnología necesaria para desarrollar procesos de participación política vecinal a través de las TIC ya no es una excusa.

1.5. Adaptación a la normativa reguladora de los usos de las TIC en procesos de participación vecinal

Comparativamente con los datos de 2010, los resultados son satisfactorios. En la encuesta de 2010 solo un 26% disponían de Ordenanza reguladora de las TIC, actualmente se supera el 49%. Asimismo, el 80% de los municipios han realizado actuaciones para adaptarse a la normativa de protección de datos de carácter personal. En particular, las cifras se han incrementado espectacularmente en la regulación de la Sede y Registro Electrónico, de un 20% a un 50% (FEMP, 2014).

No obstante, debemos especificar que en este momento existe una diferencia porcentual entre los municipios de menos de 5.000 habitantes y los de 5.001 a 20.000. Un 41.53% de los municipios pequeños disponen de Ordenanza reguladora de las TIC frente a un 56.76% de los mayores de 5.000 hasta 20.000. Se trata de una diferencia de 15.23 puntos. En efecto, en los municipios de menos de 20.000 habitantes; de esta forma, y según los datos estadísticos aportados por la FEMP, la conclusión a la que se puede llegar es que, «el muy bajo grado de adaptación a la normativa (LAECSP) de los municipios. Únicamente en el apartado de realización de determinadas actuaciones para adaptarse a la LOPD se muestra un porcentaje por encima del 50%. El resto de apartados referentes a aspectos como es la existencia de una Ordenanza Municipal Reguladora de las TIC, la regulación de las Comunicaciones Electrónicas o la regulación de la sede electrónica, entre otros, se quedan en porcentajes inferiores al en su mayoría por debajo del 20%». Llegando a la conclusión de que para los municipios de menos de 20.000 habitantes, «el grado de adaptación a la Ley es en general bajo o muy bajo y que lo poco que tienen dichas entidades locales les viene suministrado, en gran parte, por las Diputaciones u otras entidades supramunicipales» (FEMP, 2011).

Es solo un ejemplo de las cifras porcentuales que se reflejan a lo largo de la encuesta, casi podríamos hablar de brecha digital.

En la tabla siguiente se recogen los datos mencionados:

Adaptación a la Normativa

■ Ns/Nc ■ NO ■ SI

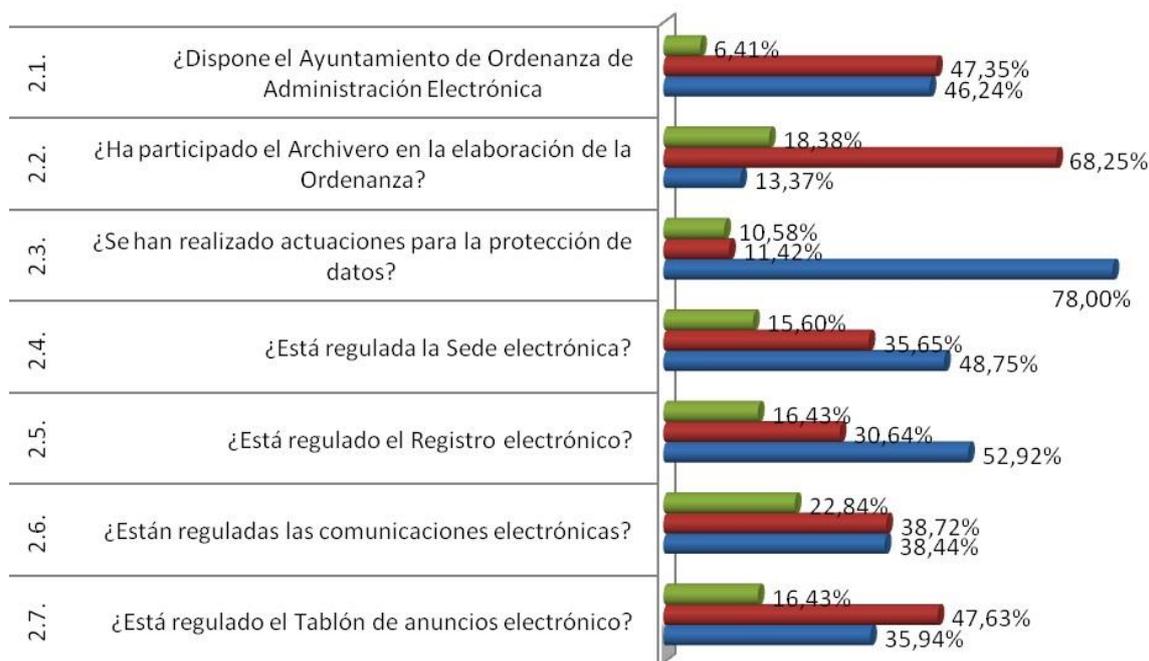


Tabla 45. Adaptación a la normativa. Fuente FEMP (2014).

1.6. Creación de sede electrónica, registros y prestación de servicios

Otro dato muy interesante es que las entidades locales en España cuentan, en gran medida, con canales activos de comunicación electrónica con los ciudadanos que permite un acceso de éstos a los procesos de participación. Si la tecnología hemos visto que existe y que se utiliza, también las entidades locales están aprovechando esa tecnología para instrumentar procedimientos, elaborar registros y prestar servicios. En la siguiente tabla X se ven los resultados de la encuesta:

¿Tienen implementados servicios al ciudadano a través de la web o por correo electrónico?

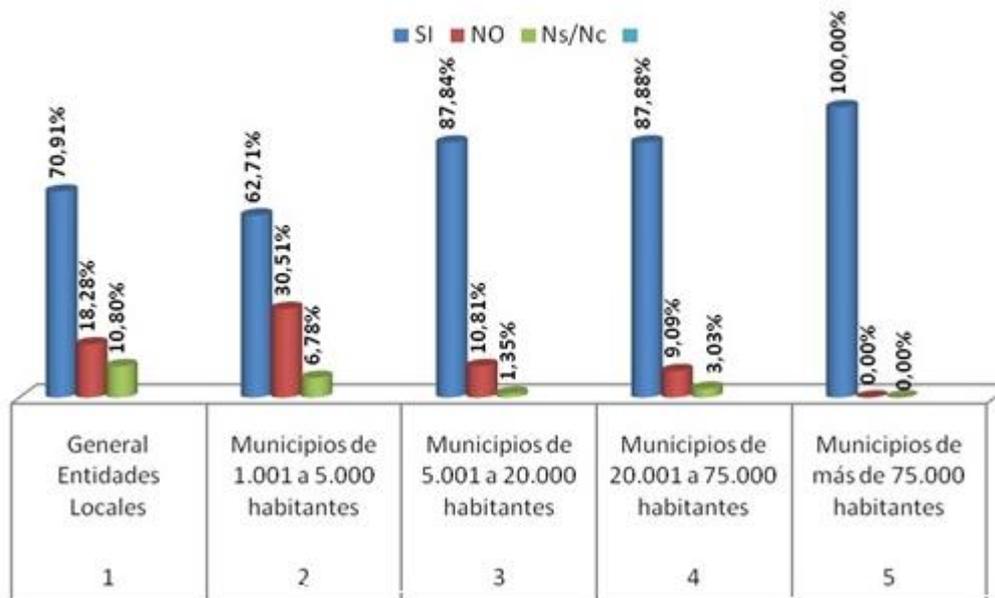


Tabla 46. Creación de registros y prestación de servicios electrónicos. Fuente FEMP (2014).

Recordemos que los servicios que la Administración electrónica (servicios electrónicos) pueden ser de tres categorías:

- Servicios de información para recoger la información ordenada y clasificada que se solicite (como las páginas web).
- Servicios de comunicación para la interacción entre individuos (particulares o empresas) o grupos de personas (como el correo electrónico o los foros de discusión).
- Servicios de transacción para adquirir productos o servicios en línea o para presentar datos (como formularios públicos o encuestas).

Pues bien, respecto al grado de implantación de los servicios electrónicos, destaca todos aquellos que permiten la autenticación y el pago de tributos y el perfil del contratante (Tabla 47). Aunque los municipios menores de 5.000 habitantes no cuentan en la mayoría de los casos, con los recursos técnicos y los medios humanos suficientes, para la prestación de los Servicios de Administración Electrónica a los ciudadanos, suponemos que se encuentran fuera de su alcance presupuestario. Dicho esto, no obstante las Diputaciones Provinciales disponen de servicios técnicos y humanos que

podrían cubrir dichas necesidades o potencialmente podría ser una efectiva vía para eliminar dicha carencia en el marco de sus competencias.

Implantación de tecnología

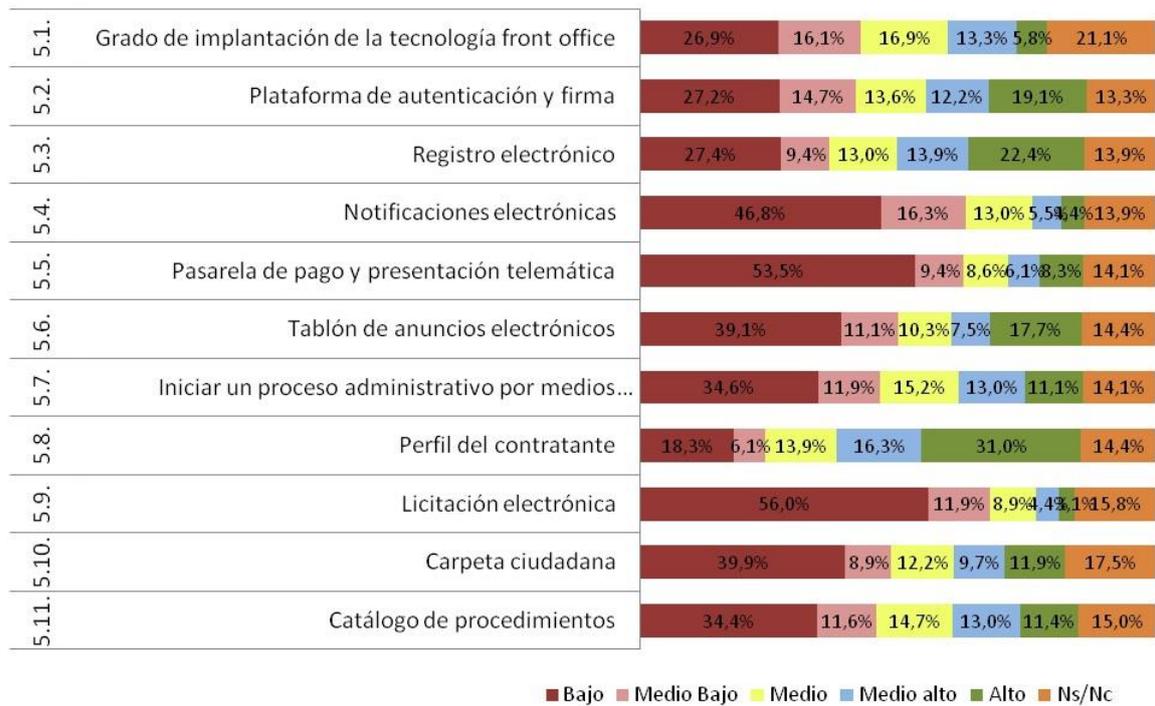


Tabla 47. Implantación de los servicios electrónicos según tipo de servicios. Fuente FEMP (2014).

Grado de implantación de la tecnología según tamaño del municipio

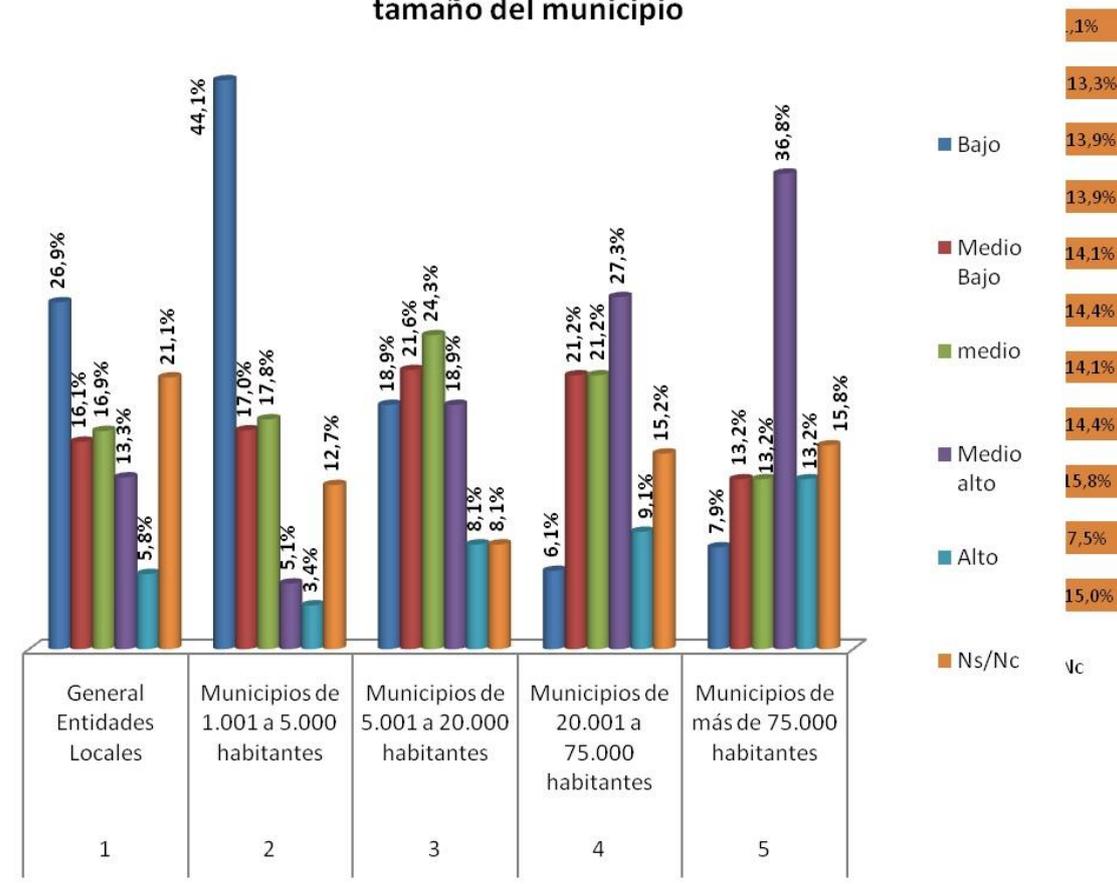


Tabla 48. Implantación de los servicios electrónicos según tipo de entidad local, por población. Fuente FEMP (2014).

En lo que existe retraso en su implantación es en la factura electrónica que permita a los proveedores realizar sus transacciones con la entidad local utilizando las TIC. La normativa actual obliga a las entidades locales a tener esta posibilidad a disposición de los proveedores a partir del 1 de enero de 2015, pero vemos que por los datos aportados por la encuesta realizada por la FEMP a finales de 2014, aún queda mucho camino por recorrer en este punto (Tablas 48 y 49). Nuevamente, señalar que las Diputaciones Provinciales podrían tener un papel relevante, pues en el marco de sus competencias podría ofertar plataformas o soluciones tecnológicas comunes a todos los municipios ubicados en su ámbito territorial, de fácil integración en sus sedes electrónicas.

¿Los prestadores de bienes y servicios a esta Entidad Local tienen la posibilidad de remitir sus facturas mediante factura electrónica?



Tabla 49. Encuesta sobre grado de implantación de la factura electrónica. Fuente: FEMP, 2014.

1.7. Conclusiones y recomendaciones dados por la FEMP en su informe de 2014

A la luz de los datos surgidos de las encuestas realizadas por la FEMP en 2010 y su comparación con la de 2014, ésta señala las siguientes conclusiones y propone algunas recomendaciones:

-La gran fractura digital entre los municipios de menos de 5.000 habitantes y el resto de Entidades Locales, probablemente por problemas presupuestarios. Para que esa brecha digital descienda el resto de las Administraciones deberán establecer las medidas pertinentes mediante colaboraciones con estos municipios, y asimismo en la elaboración de sus planes estratégicos de Administración Electrónica.

-Los servicios electrónicos que se prestan al ciudadano en todas las Administraciones Locales., han mejorado desde la encuesta de 2010, pese a los problemas presupuestarios de las Entidades Locales.

-Los niveles de implementación de los servicios electrónicos son bajos excepto en alguno de los municipios de más de 75.000 habitantes o algún municipio que pese a tener un número de habitantes inferior no tiene muchos problemas presupuestarios o ha decidido invertir en e-Administración, niveles que se van incrementando año tras año como nos comenta el Informe Anual sobre la Sociedad en Red.

-La madurez de los servicios no es alta, y no se corresponden con los alcanzados por la Administración General del Estado. Un alto nivel de los servicios de la e-Administración está directamente relacionado con un aumento en la interrelación de los ciudadanos por esta vía con la Administración Local y, por ende, de la participación ciudadana y la transparencia de dichas Administraciones.

-Se debería formar e informar en Administración electrónica a todos los niveles administrativos que se requiera, capaces de dar a conocer las características, legalidad, y beneficios del nuevo modelo, eliminando miedos y resistencias al cambio.

-Los niveles de implementación de los servicios electrónicos son bajos excepto en alguno de los municipios de más de 75.000 habitantes o algún municipio que pese a tener un número de habitantes inferior no tiene muchos problemas presupuestarios o ha decidido invertir en e-Administración, niveles que se van incrementando año tras año como nos comenta el Informe Anual sobre la Sociedad en Red.

-Se debería formar e informar en Administración electrónica a todos los niveles administrativos que se requiera, capaces de dar a conocer las características, legalidad, y beneficios del nuevo modelo, eliminando miedos y resistencias al cambio.

1.8. Implicación de los cargos locales en el impulso de la participación ciudadana vecinal

Lo preocupante de esta situación sobre la que la FEMP ha realizado sus estudios estadísticos es que demuestra que muy poco se ha hecho hasta ahora en materia de participación ciudadana en procesos de toma de decisiones políticas utilizando las TIC.

No obstante, sí es cierto que, especialmente en ciudades no pequeñas, hay un creciente interés de las entidades locales de impulsar nuevas formas de participación que no se limiten a los periódicos procesos electorales (NAVARRO *et al.*, 2009).

¿Y qué sentido tiene que haya unas estupendas autopistas de la información, con manejo universal de las TIC por parte de la ciudadanía, que además presenta constantemente quejas, propuestas, comentarios, preguntas a los cargos electos, si éstos no se ven compelidos ni siquiera a contestar dichas preguntas? La tecnología per se no soluciona el problema: tiene que ser la normativa la que establezca de forma clara las obligaciones de la Administración y de los cargos electos. Por mucho que haya universalidad en las TIC, si el ordenamiento jurídico no reconoce efectos jurídicos a su uso, por ejemplo estableciendo instituciones de participación nuevas, que solo impliquen el uso de las TIC, nada se habrá avanzado. La tecnología, insistimos, es una parte de la solución al problema. Aumenta la transparencia en la medida que puede servir (si se utiliza convenientemente en tal sentido) para supervisar y controlar de forma más directa a los cargos electos. La tecnología, por tanto, es una herramienta de la transparencia. Pero no lo es tanto de la participación, o al menos como pensaban los pioneros de la Teledemocracia, habiendo sufrido por tanto el correspondiente pinchazo de la burbuja tecno-política que se infló en los años ochenta y noventa. «Para que los términos de Ciberdemocracia o Democracia electrónica llegaran a equivaler en su contenido al ideal de esa democracia continua es preciso que las nuevas prácticas de comunicación global e interactiva sean algo más que una experiencia ocasional o una opción minoritaria. Sería preciso que las nuevas formas de comunicación virtual facilitaran al mayor número posible de ciudadanos corrientes una razonable intervención en los debates públicos de mayor notoriedad. Se trataría, en definitiva, de la posibilidad de construcción de una esfera pública abierta a los ciudadanos de a pie políticamente motivados, sin el actual filtro previo que las élites políticas y los medios de comunicación de masas restrictivamente negocian. Y para que tal transformación llegue a cristalizar harán falta seguramente cambios de mentalidad ciudadana y de diseño institucional de prolongado recorrido, propiciados a su vez desde una visibilidad pública mucho más intensa —en los canales mediáticos populares— de las ciberactividades políticas. (...) los problemas que acechan a la democracia son de raíz cultural antes que tecnológica, por lo que difícilmente Internet podrá alterar por sí solo los hábitos políticos de élites, periodistas y ciudadanos». (DADER, 2003). Coincidimos plenamente con dicho criterio.

Aprovechando el margen legal al respecto, pues la Ley no obliga de forma taxativa a que dicho proceso de participación a través de las TIC sea permanente, esto es, al margen de las concretas formas plebiscitarias y de votación que contempla la normativa local, los análisis de los portales webs de las instituciones concluyen que éstos se orientan principalmente a la provisión de servicios e informaciones pero que suministran escasa información política y muy pocas herramientas de participación y discusión (CAMPOS DOMÍNGUEZ, 2011; FEMP, 2014). En general, el uso es prioritariamente informativo y orientado a la prestación de servicios, no tanto una gestión efectiva de trámites, ni tampoco de participación y rendición de cuentas. Esta provisión de información tiene por tanto a menudo un carácter unidireccional y tienden a reforzar los procedimientos formales de la política actuales, con poca presencia de opciones más innovadoras, con presencia de servicios de participación y/o el uso de la tecnología 2.0 es apenas testimonial.

Bien es cierto que con esta crítica no pretendemos ignorar que la normativa no permite institucionalizar un proceso de toma de decisiones permanente, a modo de plebiscito abierto y constante. Pero también es cierto que hay muchas materias en el ámbito local que pueden (y deberían) ser tratadas bidireccionalmente entre las instituciones y la ciudadanía, no solo informando sino también rindiendo cuentas, que es un matiz importante que se trasluce de cómo y cuándo se da la información, y de cómo y cuándo las instituciones locales reciben la información de la ciudadanía, y qué consecuencias jurídicas tiene esa información vecinal dirigida a la institución local.

De los datos estadísticos vemos que los cargos electos tienen reparo al plebiscito permanente, a la rendición de cuentas permanente, a la completa transparencia. El legislador no ha querido tal cosa, al menos de momento, pues si bien por un lado fomenta el uso de las TIC en la Administración electrónica (resulta destacable al punto el desarrollo en particular de los servicios recaudatorios por delante de otros que estarían destinados a temas como el que es objeto de estudio en esta investigación), también es cierto que cuando ha regulado las específicas instituciones de participación en toma de decisiones no ha modificado nada más allá que una general proclamación. En esa indefinición se escudan quienes, pudiendo, no impulsan el uso de las TIC en procesos de toma de decisiones en el ámbito local.

En efecto, de los informes estadísticos de la FEMP falta un dato que consideramos fundamental: ¿realmente los cargos electos quieren que se desarrolle la Administración

electrónica, dando con ello respuesta a lo que el legislador ordinario pretende, que ya hemos visto que es que las TIC se utilicen para facilitar la participación, no tanto que se creen nuevos cauces de participación?

En el seno de LOCALRET, impulsora de *Consensus*, se elaboró en 2014 la *Enquesta sobre l'adopció de les tecnologies de la informació i la comunicació als ajuntaments de més de 20.000 habitants de Catalunya 2014*, que sí que aborda este importante aspecto. De los datos obtenidos por LOCALRET, se ve que el impulso de las TIC para los procesos de participación vecinal no viene de quien debería fundamentalmente venir: de los Alcaldes, sino de otros sujetos, como pueden ser asociaciones vecinales o proyectos de participación comunal (Tabla 50).

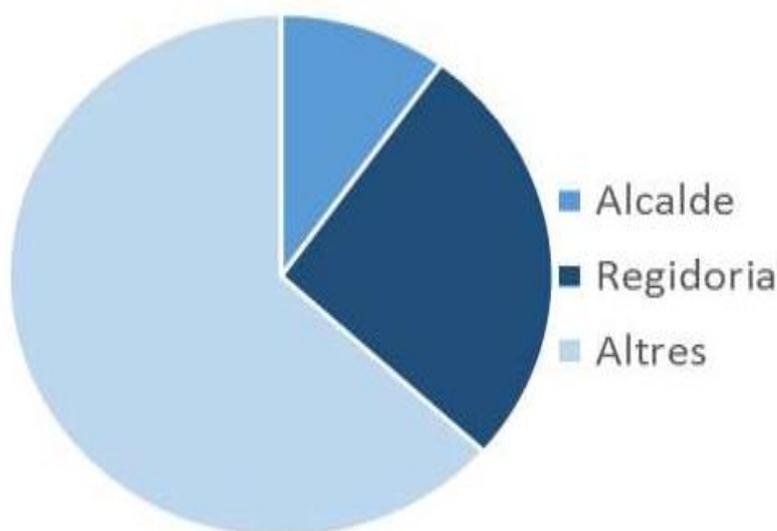


Tabla 50. Sujetos que promueven el uso de las TIC en las entidades locales, en %. Fuente: LOCALRET, 2014.

Estos datos de 2014 los podemos poner en relación con la investigación realizada en 2004 por PRIETO MARTÍN (2006). A través de preguntas semi-estructuradas, este autor quiso saber cuál era la recepción que el proyecto *Consensus* tenía entre los distintos agentes que participaban en el mismo. Las respuestas que dieron los alcaldes entrevistados parecen estar en línea con los datos de diez años después, pues había un alto porcentaje de «alcaldes y ediles a los que, por una cuestión generacional, la participación les queda muy lejos». Curiosa expresión: que la participación les queda muy lejos. Podríamos traducir dicha expresión en que, si bien reconocen que aumenta la participación a través de las TIC, no están dispuestos a ser receptores a las propuestas que les lleguen por esa vía. No hay efecto ninguno si los cargos electos no responden a

los requerimientos que les llegan de los ciudadanos. Podemos saber que los funcionarios y los políticos reciben más y seguramente mejores requerimientos de los ciudadanos, pues los ciudadanos, encontrando una facilidad, pueden aprovecharla para enviar más mensajes; pero si los funcionarios y los políticos no los reciben con agrado, o piensan que es una forma de interferir en su desempeño, poco se logrará, pues no hay una obligación jurídica clara, precisa y concreta que les obligue a responder.

Estos alcaldes consideran que «han sido escogidos para gobernar» y «no están extremadamente dispuestos a ceder poder». No se mencionó, sin embargo, una excusa que se ha encontrado en otros proyectos (en este caso en el de Salangen, Noruega) en el que los representantes políticos que participaron en dicho proyecto y fueron entrevistados posteriormente no ocultaban que el aumento de la distribución de información hacía perder poder en su partido político y que por ello preferían que no se implantase un sistema abierto de información, en el que la información estuviera en todo momento disponible para todos. En la medida que aumenta el intercambio de información y el acceso a la misma se hace más sencillo, aquel que hasta ese momento ha controlado dicha información perdería fuerza y posición en el partido político local. (WATSON, R.T.; AKSELSEN, S.; EVJEMO, B.; y AARSAEHTER, N., 1999). En realidad, porque también se resiente el poder de dicho partido político, como ya hemos dicho en otro apartado.

Además, en ese proyecto se vio que el papel dinamizador, de coordinación, de gestión y liderazgo, era fundamental, y que lo tenía que hacer la propia Administración (PRIETO MARTÍN, 2006): «subrayan también lo importante que es el trabajo del dinamizador: “los procesos online funcionan si tienes quien los dinamiza. [...] No sólo que cuelgue la información, sino que sea capaz de incentivar el debate público”. Es asimismo vital el compromiso de respuesta por parte del ayuntamiento, el “retorno de la participación a aquella persona que se ha implicado” en forma de una respuesta a sus preguntas o comentarios. Para que esto funcione, en muchos casos, se requiere el esfuerzo y compromiso de la totalidad de las áreas del ayuntamiento, pues frecuentemente el dinamizador no dispone de las respuestas y son las áreas quienes deben proporcionárselas. En algunos procesos clave, se estableció un compromiso “de que en 48 horas los distintos servicios [del ayuntamiento] que estaban implicados en la respuesta a una consulta ciudadana tenían que enviar una respuesta para que se colgara en *Consensus*. De manera que en dos días aquella persona tenía que tener una respuesta en *Consensus* y además enviada a su correo electrónico particular”. Si el ciudadano no

recibe respuesta, o en general si las iniciativas de participación no se hacen correctamente, es fácil “frustrar al ciudadano” y que pierda la motivación para participar en iniciativas futuras.».

Estamos, pues, ante lo que consideramos que es un manifestado miedo a otras formas de participación que se desconoce que pueden socavar su poder. Este sentimiento de las personas entrevistadas tiene su base creemos que no tanto en el miedo a la pérdida de poder como en el miedo a la tecnología: la tecnología asusta, se ve todavía como algo complejo y potencialmente peligroso. Es verdad que los políticos del mañana (y de hoy) serán gente que tenga que relacionarse con máquinas. Ante toda propuesta de favorecimiento de la tecnología siempre habrá suspicacias de todo tipo. Por ejemplo, en los años noventa se pensaba que el uso de las TIC para la participación política, especialmente en el voto, sería nefasto para las comunidades. IHL (1993) pensaba que los medios electrónicos nunca podría sustituir los medios tradicionales de voto en papel y en urna electoral porque cuando se va a votar se cumple con un rito, en un espacio y en un tiempo, con unas formas determinadas, que provocan la integración cívica, especialmente en el ámbito local, que es más cercano, y que tienen un valor demostrativo de igualdad de los ciudadanos ante el Estado (no en vano IHL es francés). Sigue diciendo este autor que con las votaciones a través de las máquinas estos ritos o bien no existirán o bien estarán muy atenuados, con lo que los grandes principios de igualdad y fraternidad también se atenuarían.

Un concejal de participación dijo que «los propios partidos políticos son también sistemas cerrados, anquilosados, alejados de la cotidianidad del día a día [ciudadano]», que por tanto no han sabido ni podido integrar todavía la participación ciudadana en su filosofía. Entre los políticos, destaca este autor algunas respuestas: «Hay quienes se apuntan al carro de la participación porque esto está de moda» y porque participación es una palabra que necesita aparecer en todos los programas políticos. «Entonces... se abren canales pero sin trabajar los valores, sin trabajar la cultura...», sin una estrategia clara que permita profundizar en la participación ciudadana, dándole continuidad en el futuro. «Hay una parte mínima de la clase política que cree que hay algo que falla aquí, y que una vía de solución de esta cosa que falla es a través de participación». Pero aunque «tienen la convicción de que hay que avanzar en este camino... la dificultad está en el cómo», máxime cuando la formación en cultura de diálogo y participativa es una de las asignaturas pendientes de los cuadros técnicos y políticos. Finalmente, «se acusa a los funcionarios de su resistencia al cambio y su reticencia a la hora de compartir

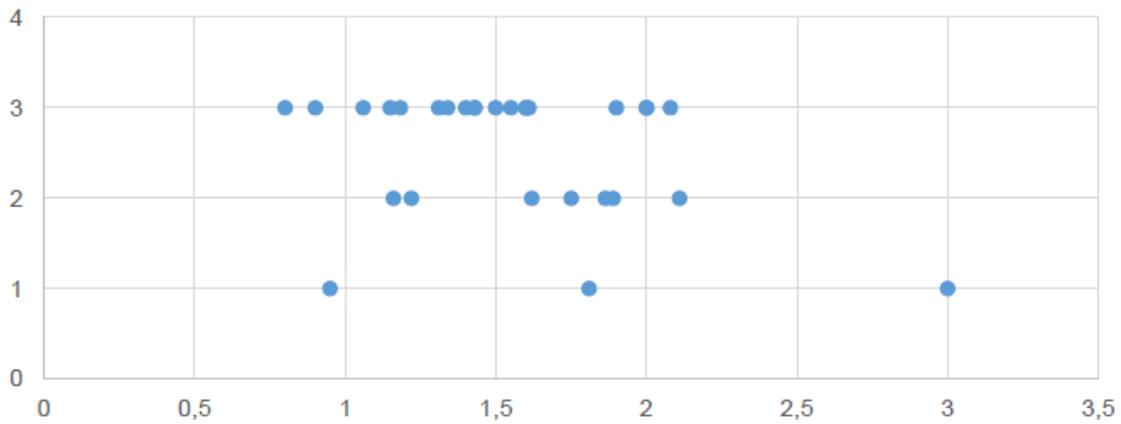
información. En muchos casos parece que no es que falte voluntad, sino que carecen de los conocimientos, recursos y herramientas, y del necesario liderazgo político y técnico para abordar los cambios.»

La consecuencia de todo lo anterior es que si no hay voluntad política real y sincera por parte de los representantes políticos y los funcionarios para fomentar la cultura participativa, difícilmente se podrán implantar los procesos de participación vecinal a través de las TIC o sin ellas. La obligación legal al respecto consideramos que es demasiado tenue, pues se limita a considerar a las TIC como mera ayuda en los procesos tradicionales de toma de decisiones por la ciudadanía, no creando cauces nuevos ni, por tanto, obligando a la Administración local a entrar y pasar por esos cauces nuevos de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones políticas.

Quien lidera el proceso participativo debe asumir desde el principio su papel de liderazgo, y si los Alcaldes no están tomando ese rol (VÁSQUEZ GONZÁLEZ, 2013) es sintomático de que difícilmente podrá implantarse un cauce general de participación vecinal a través de las TIC. Ese liderazgo que se necesita no es liderazgo de control sino de facilitación. Aquí el objetivo no es tenerlo todo controlado, sino facilitar que el proceso avance por los cauces adecuados y que todas las personas que tienen responsabilidades en él las lleven a término. Y ello es así porque hemos visto que estamos ante un derecho de los ciudadanos, no ante una decisión discrecional de los cargos políticos, por mucho que se quieran escudar en limitaciones presupuestarias o de tecnología, que también hemos visto que no son reales gracias al impulso que la Administración General del Estado ha dado a la Administración electrónica mediante el Sistema Tecnológico Nacional de Participación Electrónica. Y todo esto vinculado a un liderazgo de interlocución; esto es, alguien que, en nombre de la entidad local adquiera compromisos y dé explicaciones y respuestas.

Todo lo anterior nos dice que existe un importante problema en la implantación de la participación vecinal electrónica: el compromiso de los líderes locales.

Es sintomático al respecto que este dato no varía en función del tamaño de las entidades locales, de modo que a pesar de que se destine más presupuesto, siguen siendo otros agentes diferentes al Alcalde los que promueven el uso de las TIC para su utilización en procesos de participación (Tabla 51).



1: Alcaldes. 2. Regiduría. 3. Otros.

Tabla 51. Implicación de agentes políticos locales en relación con el presupuesto destinado a las TIC en entidades locales. Fuente: LOCALRET, 2014.

1.9. Ausencia de cultura participativa

Hay una deficiencia en la cultura participativa: a pesar de que el uso de las TIC lo haría menos costoso, más accesible y más sencillo, los ciudadanos no ven el interés o la necesidad en participar activamente en el proceso de toma de decisiones políticas (GANUZA FERNÁNDEZ, 2005). Las Administraciones poco han profundizado en ello, solo sus asociaciones han realizado estudios y algunas propuestas (FEMP, 2005 y 2011). En muchos de los proyectos realizados parece incluso que se confunde lo que es cultura participativa con lo que es opinión pública. La cultura participativa es algo que no se improvisa, que lleva mucho tiempo porque es consustancial a la cultura política de un pueblo. No aparece de forma espontánea, sino que tiene que madurar en el tiempo. La opinión pública, en cambio, aparece o se manifiesta muchas veces de forma espontánea, al albur de aquella materia o situación que provoque una reacción en la sociedad y que le incite a tomar un partido por una opción determinada. Por tanto, a base de proyectos no se crea cultura participativa, y lamentablemente en nuestro país en lo atinente a la participación directa en la toma de decisiones políticas (no así en la transparencia y gestión administrativa) estamos todavía en esa fase de proyectos.

A pesar de esa ausencia de cultura participativa, lo cierto es que el sistema político democrático ha dado muestras de un alto grado de legitimidad desde los primeros años de la Transición, lo cual no impide que haya una valoración mucho más negativa de la gestión gubernamental. Es precisamente la menor valoración de la gestión de los

sucesivos gobiernos la base sobre el rápido desencanto de los españoles con la nueva realidad democrática nacida de la Transición. La tesis mantenida por la mayor parte de los estudios en España es que la cultura política, y por tanto la cultura participativa, de los españoles se caracteriza por un nivel bajo de información y conocimientos y por unos escasos niveles de identificación con aspectos básicos del sistema político y que, sin embargo, la valoración del sistema político en su conjunto es (sobre todo en lo que respecta a legitimidad) positiva en lo fundamental (MORÁN, 1992). Hay, por tanto, un problema de comunicación o información, no un problema de legitimidad. Los españoles valoran la Democracia, pero tienen poca información.

JHO y SONG (2015) señalan que más que la tecnología, el aumento de la participación a través de las TIC depende de otros factores como las limitaciones socioeconómicas y todas aquellas limitaciones institucionales, como las normativas. La participación depende de cómo se haya reconocido la libertad de expresión y de asociación.

La bibliografía clásica sobre la Ciberdemocracia se ha centrado poco en la cultura participativa, y menos aún en la cultura participativa en gobiernos locales, centrandose su atención casi monográficamente en el voto telemático o electrónico, descuidando, por el contrario, otros ámbitos esenciales, como el mencionado (COTINO, 2007), pensando quizá que la tecnología se vale por sí misma para que, por su mera presencia y gracias al determinismo tecnológico, provoque un aumento del interés de los ciudadanos en participar. Esto es lo que ARTERTON (1987) ya analizó en su momento, en los años ochenta, llenos de euforia hacia las posibilidades que la Sociedad de la Información y las autopistas de la información nos traían: la tecnología por sí misma es capaz de salvar a la Democracia, por lo tanto, tengamos más tecnología y con ello se habrán salvado nuestros problemas de desafección de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones políticas. Los vecinos, como actores políticos participantes, no han sido considerados un objeto de estudio relevante y atractivo para la ciencia política. Hay, además, escasos estudios estadísticos al respecto.

Analizando a qué es debido el progresivo alejamiento de la ciudadanía de la participación política, podrán incluso utilizarse las TIC para enfrentar esta carencia. Si hemos visto que la cultura política en España se centra no en la falta de legitimidad del sistema político sino en la falta de información y comunicación, el problema sí puede

ser paliado con el uso de las TIC. Ante una falta de legitimación, la misma base democrática sería la que se pusiera en juego. No es nuestro caso, afortunadamente.

La desafección se debe (SUBIRATS, 2002) a factores diversos como (1) el progresivo distanciamiento entre representantes y representados; (2) el cuasimonopolio de los partidos políticos en el escenario de la participación política; (3) el excesivo formalismo y ritualismo en las vías de representación; (4) la creciente individualización de las formas de vida y el consiguiente debilitamiento de los vínculos sociales y de participación comunitaria; (5) la paulatina desaparición de una esfera pública de debate y opinión, realmente autónoma de los aparatos del Estado. Convenientemente utilizadas para aumentar el conocimiento, la formación y la educación, las TIC pueden aliviar esa desafección.

Así pues, la ciudadanía, según los datos, no siente necesidad de participar, no porque el sistema político considere que es malo o falta de legitimación, sino por otros motivos: el grado de información y conocimientos políticos (MORÁN, 1992). El uso de las TIC, convenientemente dirigido, con una base educativa, puede ayudar a aumentar la cultura participativa. Pero más tecnología no es igual a más participación, al igual que un comprador que antes compraba en tiendas presenciales y ahora lo hace en tiendas virtuales no es necesariamente un comprador más experto, ni más implicado en el proceso de la compra. Podemos tener la mejor tecnología, pero si la ciudadanía no ve la necesidad de utilizarla, poco ganaríamos. Por lo mismo, si la Administración o los representantes y cargos electos no quieren utilizarla, tampoco se ganaría nada en el aumento de la participación ciudadana.

Al respecto, COLOMBO VILARRASA (2006) sostiene en su estudio sobre la red *Consensus*, que «(1) a falta de cultura participativa tanto de los ciudadanos como de las instituciones constituye otro límite de la aplicación de Internet a la participación ciudadana y ha supuesto que el impacto y la incorporación de esta tecnología en los procesos participativos haya sido muy inferior a la que ha tenido en las funciones propias del gobierno y de la Administración pública. Sin embargo, conviene apuntar que éste no es un problema exclusivo de los sistemas de participación electrónica, sino que afecta también a los procesos participativos presenciales. En este sentido, las TIC pueden suponer un estímulo para iniciar en la participación ciudadana a técnicos, políticos y ciudadanos a título individual.» Así mismo, esta autora pone el énfasis en el hecho de que aunque Internet se haya desarrollado profusamente en los últimos años, no

por ello los ciudadanos se sienten más inclinados a utilizar los mecanismos presenciales, quizá porque piensan que en utilizando Internet se les va a atender peor: «Aun así conviene tener presente que este hecho no se traduce automáticamente en un aumento de la comunicación de los ciudadanos con la administración o de la consulta de los mismos, que siguen siendo bastante bajos e inferiores a la comunicación y la consulta presencial, tal y como se desprende del análisis cualitativo realizado. Otra vez pues, hace falta hacer referencia a condicionantes externos como la cultura participativa telemática de la ciudadanía, el hábito de utilizar las TIC en la comunicación con la administración, o la posibilidad de un acceso igualitario a Internet por parte de toda la población... el desarrollo efectivo de las potencialidades de Internet en la participación ciudadana no se limita a una cuestión estrictamente tecnológica, sino que se enmarca en un debate más amplio sobre la innovación democrática al servicio de la transformación social».

Uno de los principios que la FEMP establece en su Código de Buen Gobierno aprobado el 24 de marzo de 2015 es el que se basa en la necesidad de «(a)firmar la participación ciudadana estratégica en la política local con el desarrollo de una cultura participativa que imprima carácter a toda la actividad en todo su ámbito territorial.». La FEMP reconoce que «Las dificultades asociadas tienen que ver con una cultura de ciudadanía muy ajena a los asuntos públicos, en parte a los costos de tiempo personal, y en ocasiones como en el medio rural, a los riesgos que implica visibilizarse como una figura activa de la comunidad que toma posiciones sobre temas de interés general» (FEMP, 2005).

De los proyectos analizamos se ve que se hace mucho hincapié en las oportunidades que dan los nuevos medios tecnológicos, pero también se muestra la necesidad de mejorar la cultura democrática de la ciudadanía, mejorar la educación participativa de la ciudadanía, porque sin ella poco o nada se ganaría en cuanto a la mejora de la transparencia de la Administración y la participación vecinal. Quizás esto sea una de las pruebas/reminiscencias que nos recuerda que España, frente a otros países de nuestro entorno como Francia o Reino Unido, es una democracia joven de ahí ese desinterés por la participación y la falta de ese acervo de otras democracias más antiguas.

De la experiencia de *Consensus* vemos que en cuanto a la ciudadanía, se observa que «tenemos una cultura política desconfiada, poco participativa, que se siente lejos de la Administración y los políticos, agravada por una cada vez mayor distancia, por X

motivos, que hace que sea difícil que la gente participe». Se siente al «ayuntamiento como enemigo» y por tanto apenas existe la confianza y complicidad entre gobernantes y ciudadanos, fundamentales para que la ciudadanía funcione (PRIETO MARTÍN, 2004). Muchos ciudadanos piensan que con votar en las elecciones es suficiente, porque participar supone un esfuerzo importante. El esfuerzo de participar tiene que compensarse con el beneficio que se puede percibir.

BORGE, COLOMBO y WELP (2008) hicieron el análisis de la cultura participativa y de cómo el proyecto *Consensus* puede contribuir a su aumento. Vieron que la implantación de procesos participativos era elevada, pues ya entonces casi el 75% de los municipios con más de 50.000 habitantes los habían desarrollado. No comentan, en cambio, qué grado de éxito tienen dichos procesos, en qué medida eran aceptados mayoritariamente por la ciudadanía mediante una participación activa en los mismos.

EUDEL, por su parte, señala en su *Guía Práctica* sobre cómo realizar un proceso participativo de calidad, que el fomento de la participación es imprescindible, afirmando al respecto lo siguiente:

«La participación no se improvisa. Para que pueda producirse esa relación beneficiosa entre ciudadanía y cosa pública se necesitan instrumentos, medios, canales que lo permitan. No son fáciles ni tienen que ser los mismos ante cualquier situación y en cualquier lugar. Pero sin canales, sin procesos, sin medios para la participación, no es posible la implicación de la gente.

Los procesos participativos son instrumentos importantes y necesarios para favorecer la fase deliberativa y el contraste de perspectivas diferentes, antes de tomar una decisión sobre ciertos temas de interés público. De ahí la importancia también de diseñar unos buenos procesos de participación, de calidad en función del problema o situación a abordar. Teniendo claro, eso sí, que los procesos participativos por sí solos no hacen la participación ciudadana.»

Las TIC pueden fortalecer la capacidad de autogobierno de las entidades locales superando las diferencias económicas y sociales mediante la contribución a la creación de espacio público y dinámicas de participación igualitarias en los planes de desarrollo local, pero para ello se precisa que los movimientos sociales y la sociedad civil organizada tengan un papel activo en la lucha por la defensa de los derechos a la comunicación, a expresarse, a informar y ser informado, a dialogar y tramar redes

ciudadanas a través de los nuevos sistemas de mediación (SIERRA CABALLERO y FAVARO GARROSSINI, 2011).

Debido a la ausencia de cultura participativa, y a la correspondiente necesidad de fomentar esa cultura participativa, es preciso que aparezca una labor didáctica de las Administraciones públicas, para lo cual pueden y deben utilizar las TIC. Las generaciones jóvenes están más acostumbradas a utilizar constantemente las TIC, pero puede que no estén tan interesados en participar.

Algunas entidades locales importantes han puesto en marcha proyectos para mejorar la educación vecinal en la materia. Son los presupuestos participativos, un conjunto de medidas que dichas entidades ponen en marcha para mejorar la cultura participativa de la vecindad ¹¹. Los presupuestos participativos son mecanismos, generalmente acompañados de una plataforma en Internet, por los cuales el gobierno reserva parte de sus presupuestos de inversión (los que no están comprometidos ya en cuestiones como limpieza o servicios sociales), para que sea la ciudadanía quien decida en qué se gasta dicho dinero. Se quiere con todo ello trascender a la Democracia representativa y acercarse a la Democracia directa. Son estrategias de impulso democrático que quieren transformar el cuerpo elector, y que consisten en un conjunto de experiencias y mecanismos concretos de participación ciudadana y asociativa coordinado y gestionado por la entidad local. Al respecto, GANUZA FERNÁNDEZ (2005) sostiene lo siguiente sobre los motivos sociológicos de la desafección de la ciudadanía hacia lo político, y de cómo los presupuestos participativos puestos en marcha por las entidades locales pueden coadyuvar: «Habitualmente el Ayuntamiento sirve de colector amplio de las necesidades de la ciudadanía en el ámbito municipal y el desconocimiento de la población acerca de la trama que conforman las diferentes instituciones públicas, las normas a seguir y la utilización de los impuestos a pagar contribuye a generar un

¹¹ Islandia es uno de los países de referencia al respecto, a través de su plataforma Betri Reykjavík-Betri Hverfi (Mejor Distrito). Cada año hay un presupuesto de un entorno de 1.8 millones de euros en alrededor de 200 proyectos propuestos por la población para los distintos barrios de Reykjavík. Las ciudadanas y ciudadanos pueden participar y seguir el proyecto a través de la plataforma digital betrireykjavik, en Facebook o a través de centros en sus distritos o comités distritales. Otras experiencias de referencia incluyen París, donde los residentes decidirán hasta el 2020 cómo se gastan 426 millones de euros (lo que corresponde al 5% del presupuesto municipal de París); Nueva York, donde el año pasado dedicaron 32 millones de euros a presupuestos participativos; más de 100 ciudades brasileñas donde se han manejado presupuestos participativos que han oscilado entre el 5% y el 15%; entre muchas otras ciudades del mundo.

ambiente de desafección hacia las propias instituciones. El presupuesto participativo tiene como objetivo precisamente hacer visible esa trama, lo que puede ciertamente ayudar a comprender mejor la situación general, contribuyendo a socializar entre la población un conocimiento sobre las Administraciones públicas que facilite establecer una relación de corresponsabilidad más coherente con la trama institucional y financiera existente. No obstante señalamos ya de ante mano los límites a los que están sujetas las acciones de los Entes locales y, en consecuencia, las acciones mediante los Presupuestos Participativos en las Administraciones locales, aunque en ningún caso pensamos que esto pueda restar importancia al sentido del proceso participativo.»



Tabla 52. Ciclo de un presupuesto participativo, el del Ayuntamiento de Albacete. Fuente: GANUZA FERNÁNDEZ (2005).

2. DOS ESCENARIOS POSIBLES DE USO DE LAS TIC EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN ENTIDADES LOCALES

2.1. General

Desde la Asociación de entidades locales vascas EUDEL se ha analizado con cierto detalle el uso de las TIC en procesos de participación vecinal. Parte de un hecho cierto y

real, que nos convence: o bien las instituciones actúan proactivamente creando cauces de participación en toma de decisiones políticas, o será fuera de las instituciones donde se generará, de forma no controlada, el cauce para dicho proceso, aunque sea informal o como reacción. Así, existen ya comunidades creadas, espacios de discusión y discusiones abiertas, instrumentos, aplicaciones TIC implementadas y activas, susceptibles de generar conocimiento y por tanto valor, que no se puede desdeñar. De ahí la importancia de considerar dos escenarios: (1) aquel en que las TIC coadyuvan a las instituciones en los procesos regulares de toma de decisiones políticas; y (2) acudir a las comunidades virtuales ya creadas (EUDEL, 2010).

En este punto recordemos la clasificación dada por FONT (2000) sobre los modos de participación política gracias a las TIC:

-Instrumentos de consulta a las comunidades: Son aquéllos cuya finalidad es establecer un flujo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. Estos instrumentos proporcionarían a las autoridades una asesoría desde la ciudadanía.

-Instrumentos deliberativos: Son instrumentos basados en la capacidad de reflexión, diálogo y debate de los ciudadanos. Comprendería todos aquéllos en los que existan mesas, foros o asambleas. Son muy utilizados en el ámbito local.

-Instrumentos de democracia directa: Serían los instrumentos cuyo fin es tomar decisiones directamente sobre un tema o cuestión. En algunas ocasiones, puede tener únicamente carácter consultivo aunque por norma general son vinculantes.

-Otros instrumentos: Abarcarían todos aquellos que no entrasen en los grupos anteriores. Se incluirían, entre otros, los instrumentos de evaluación de servicios públicos, mediación o parte de ellos mediante la decisión de los ciudadanos.

Aquí el problema planteado es qué función o rol tienen que jugar las Administraciones públicas. Los medios o vías de expresión más utilizados por la ciudadanía hoy día es claro que son los foros, las comunidades o las redes sociales. Al igual que en la democracia griega existía la *Eccllesia*, el coro, en la democracia moderna ha existido la opinión pública, y en las modernas democracias son los foros, las redes sociales, las comunidades electrónicas. Esto quiere decir que la opinión pública (las manifestaciones de voluntad ordenadas hacia fines sociales y políticos de la ciudadanía) es el cuarto poder, junto al Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Si hasta ahora el poder

público tiene, o suele tener, en cuenta la trascendencia que puedan tener en la opinión pública aquellas decisiones que pueda adoptar, con las TIC esto puede acrecentarse puesto que la reacción de la ciudadanía es más rápida e inmediata; de tal suerte que la rapidez se convierte en inmediatez, es decir, en cercanía al proceso de toma de decisiones en las instituciones políticas. Así pues, nuestra Democracia puede ser calificada como democracia de los foros, de las redes sociales. A medida que vaya aumentando su número y su uso, la sociedad se irá haciendo más *on-line*, por tanto las TIC tendrán un uso más amplio. En esto es claro que el Estado tiene algo que decir. Si los usos de las TIC a través de los foros o redes sociales están cambiando nuestro modo de vida es obvio que también el Estado tendrá su papel. Pero las redes no pertenecen al poder público, son de propiedad generalmente privada, y su uso también es privado. De ese modo, parece que el poder público no puede realizar acciones para impedir a una persona que utilice sus redes o que utilice las redes de otros, dentro de la privacidad de su acción.

En nuestra opinión, no es discutible que el poder público puede y que debe intervenir. El poder público sí tiene un rol que jugar en las redes sociales, en los foros, por muy privados que éstos sean, y no solo para inspeccionar y vigilar cualquier comportamiento contrario al ordenamiento jurídico. Por un lado, también el interés general está en las redes sociales, por lo que el Estado interviene sobre entidades y sujetos privados siempre que se demuestre que está cumpliendo una función de interés general, que su actividad se conecta con los intereses generales a los que tiene que servir por mandato expreso de nuestra Constitución (artículo 103), o que tiene trascendencia general pudiendo lesionar intereses cuya protección ha asumido el Estado.

Pero si no es posible controlar los foros o redes sociales, el Estado puede optar por tener sus propias redes, foros, comunidades, sistemas... y, de esa manera, garantizar el control sobre sus propios medios. El problema se plantea en el hecho de que el Estado sea el creador de las redes está en la facilidad con que la ciudadanía puede crear, organizar, gestionar y eliminar foros o redes sociales.

Los dos escenarios posibles, en lo que a nosotros interesa ahora, serán: (1) aquel en el que el poder público utiliza las TIC en sus procesos tradicionales de toma de decisiones; y (2) aquel en el que el poder público interactúa con la ciudadanía en unas redes, foros o sistemas privados, intentando que desde allí se puedan al menos obtener conclusiones que luego pueda aplicar en la toma de decisiones. En el primer caso,

estaremos ante lo que el legislador pretende con la normativa reguladora de la Administración electrónica y, en particular, con lo establecido por el artículo 70.bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local: que las TIC coadyuven en el proceso tradicional de toma de decisiones en el ámbito local. Ello es así porque la normativa no ha cambiado, ni parece que quiera cambiar, los modos en que la ciudadanía puede tomar decisiones a través de las votaciones, plebiscitos y consultas que hemos analizado en otro apartado. El legislador no ha creado nuevas formas de participación, con efectos jurídicos. Lo único que quiere es que las instituciones de participación puedan contar con la ayuda de las TIC. Así, en vez de votar presencialmente, que se pueda votar a distancia, llegado el caso; pero siempre en el proceso electivo tradicional, sin crear nuevos cauces a la toma de decisiones.

Hasta aquí lo que tenemos ya, y lo que conocemos. Ya sabemos que el uso de las TIC que están haciendo las entidades locales es muy reducido en lo atinente a la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones, y relativamente importante en el envío unidireccional de información y, en general, en la gestión de trámites, sobre todo tributarios, ante la Administración electrónica. Pero puede que eso no sea suficiente, puesto que la realidad avanza más rápido de lo que el legislador puede. Las redes sociales, los foros, la ciudadanía, pueden pretender ser un cauce más permanente de toma de decisiones, de voto, de elección, etc., y si la institucionalidad no se lo da buscará otros cauces en los que descargar su interés, en este caso de forma descontrolada. En esos otros cauces puede estar presente el poder público para conocer la reacción de la ciudadanía y, en su caso, tomar decisiones en su esfera de decisión. Pero esto no nos parece suficiente. Puede que ser lo que podemos tener actualmente, pero en el futuro no vemos que la ciudadanía se conforme con tan poco.

2.2. Escenario 1. Las TIC como soporte a los procesos de participación deliberativos

Como decimos, es un escenario en el que los cauces legales de participación ciudadana vecinal (consultas y votaciones) son los tradicionales, pero pueden ser más utilizados, si hay voluntad política para ello, gracias a que las TIC permiten un mayor uso de los mismos gracias a su reducción de costes, inmediatez, rapidez, accesibilidad, etc. No se ven en este escenario las TIC como sustitutas de los procesos de participación presenciales tradicionales, sino las TIC como instrumentos de aportación de valor a los

procesos de participación, a la ciudadanía y a los procesos democráticos ya existentes. Es la visión más conservadora, por tanto, y la que respalda la normativa actual, aun cuando con demasiado recelo.

No se trata solamente de que se pueda votar electrónicamente, a distancia, sino de crear nuevas funcionalidades que incentiven al ciudadano a utilizar las TIC. Se trata de que, en la clasificación dada por FONT (2000) haya verdaderos instrumentos de participación de Democracia directa.

La propuesta de EUDEL en su escenario 1 es muy interesante al respecto, puesto que no se limita, como decimos, a proponer que se obligue a los ciudadanos a utilizar otros mecanismos (electrónicos) en vez de papel, sino a que haya una auténtica interacción, intercambio de información y de funcionalidades entre la entidad local y el ciudadano que ahora participa mediante las TIC. Pero no llega a proponer abiertamente instrumentos claros de Democracia directa. Al respecto, EUDEL señala lo siguiente para facilitar la interacción entre las Administraciones locales y la ciudadanía utilizando las TIC:

«-Multi-usuario, multi-perfil: considerar a los diferentes actores como usuarios que deberán interaccionar con la plataforma, y por lo tanto, contemplar diferentes áreas de trabajo, facilitando a cada actor de forma personalizada, amigable y accesible las funcionalidades/instrumentos que va a requerir.

-Multi-idioma: los canales de comunicación deben ser cercanos, accesibles, elaborados en un lenguaje comprensible, y en el idioma elegido por el usuario.

-Facilidad de uso: las herramientas 2.0 y concretamente el blog, wiki, presentan un formato que mejora la interacción y la facilidad de uso de los usuarios con las aplicaciones TIC. Por ejemplo el blog, alimentado por los promotores/facilitadores del proyecto, se presenta como una vía de comunicación digital básica ideal, cercana y fácil de usar, y puede servir no sólo para comunicar a los ciudadanos participantes en el proceso, sino a toda la sociedad de las noticias y avances del proyecto. A medida que se va avanzando en la ejecución de las fases del proceso y se van generando contenidos, éstos pueden ser visibles por el resto de la ciudadanía como si fueran páginas web. Y además todos ellos podrían ser objeto de comentarios, contribuyendo al proceso educativo, y a un sentimiento de “ser escuchado, ser tenido en consideración, clave para generar confianza.

-Creación de contenidos de forma colaborativa: la wiki posibilita crear y editar para disponer de un sitio web único de referencia para la creación y seguimiento de la documentación del proceso. Puede ser utilizado para validar diferentes productos desarrollados a lo largo del proceso, tanto en un entorno restringido (por ejemplo al equipo técnico) como a los ciudadanos participantes, o abierto a toda la ciudadanía según el caso, según el momento. Por ejemplo: la definición del proyecto, el diagnóstico consensuado, las propuestas de actuación, informe final.

-Comunicación síncrona y asíncrona: las TIC posibilitan estos diferentes modos de comunicación: para la primera se incluye un servicio de mensajería instantánea donde las personas pudieran conversar y, para la segunda, un servicio de foros donde las personas pueden, si así lo desean, dejar sus preguntas, comentarios, etc. Foros donde intercambiar opiniones sobre esos temas en la pre-sesión. En la zona de foros se pueden incluir además de algún foro general, un acceso centralizado a todos los foros de las sesiones.

-Notificación: las personas usuarias de esta aplicación deben tener la posibilidad de ser notificadas de cuantas novedades se produzcan. En la medida de lo posible estas notificaciones debieran ser flexibles, es decir, notificar sólo aquellas partes en las que el usuario haya mostrado interés, habilitando para ello opciones de suscripción. La notificación puede usar la tecnología RSS y a través del correo electrónico y el SMS. También a través de soluciones web de tiempo real como twitter, etc.

-Entorno colaborativo: herramientas que permitirían gestionar mejor la dinámica de grupos, la gestión de reuniones, etc.

-Acceso a contenidos: acceso a la información generada (multimedia) para poder seguir mejor los temas a tratar en las sesiones (enlaces a ponencias, enlaces a conversaciones entre ciudadanos en los foros, a vídeos, etc.), incluyendo la inserción de contenido de terceros sitios. Muchos de los contenidos generados a lo largo del proceso no se almacenarán en la propia plataforma para facilitar la administración de la misma, pero también para hacer una distribución más global de los mismos. Es el caso, por ejemplo, de los vídeos si éstos se guardan por ejemplo en *Youtube*, etc.

-Encuestas online: la recogida y la explotación de los datos, relativos a la evaluación continua, se vería muy facilitada por el uso de este tipo de herramientas.

-Gestión de presentaciones/ponencias: el disponer de una aplicación que podría hacer más sencillo la creación, difusión, recogida, clasificación, búsqueda y difusión de las ponencias, así como los comentarios y preguntas sobre ella.

-Canal TV, *video streaming*, directo/diferido: las ponencias y otros actos podrían ser emitidos en directo para una mayor accesibilidad a los mismos. Al ser un material que queda grabado se puede reutilizar haciendo más fácil y productivo el proceso. Tanto en directo como en diferido los ciudadanos podrían participar enviando preguntas y dudas a los ponentes.»

En definición dada por CAMPOS JIMÉNEZ (2014), estamos ante «mecanismos consumeristas», que son instrumentos que utiliza la Administración para favorecer su eficacia y eficiencia. Si los ciudadanos son receptores de servicios públicos, la Administración utiliza estos instrumentos para conocer el grado de satisfacción de que dichos servicios tiene la ciudadanía. No se trata de que se le permita a ésta tomar decisiones sino meramente informar a la Administración prestadora del servicio. Se considera al ciudadano como un consumidor (idea que en el fondo sigue el desarrollo normativo de la Administración electrónica), y de ahí la definición aportada por este autor. LOCALRET, por su parte, habla de «prosumidores», unos ciudadanos más activos y participativos, que no solo se limitan a recibir información sino que también ellos la emiten en un proceso interactivo con el poder público: «Amb un panorama tan complet i interrelacionat, els actors tenen, en tot moment, un paper cabdal a l'hora d'engegar-ho tot. Si anteriorment hem apuntat cap a l'usuari com a centre de tot procés, no podem deixar d'assenyalar cap a la metamorfosi del consumidor o ciutadà en una figura més activa que ja no es limita a rebre informació. Ara, l'usuari de la Xarxa és un «prosumidor», un individu que entén tot procés de relació com un sistema obert en què tant pot consumir informació com produir-la ell mateix.» (LOCALRET, 2009).

2.3. Escenario 2. Uso de las comunidades virtuales ya creadas

En este caso el poder público se presenta en redes ya existentes. Cabe destacar que existen ya comunidades creadas, espacios de discusión y discusiones abiertas,

instrumentos, aplicaciones TIC implementadas y activas, susceptibles de generar conocimiento y por tanto valor para la entidad local.

Son comunidades que ya existen y que, por tanto, ya generan de forma autónoma y libre sus propios debates al margen de todo intervencionismo del poder público. De las instituciones esperan una escucha activa sincera y comprometida, de forma que se esté escuchando conversaciones, «haciendo seguimiento de la participación pero que además se vayan recogiendo estas aportaciones y se actúe en consecuencia, existiendo un retorno, y en los casos que se considere, se vayan incorporando a la institución. Además, la institución podría acercarse y animar a que se abran debates en la red por parte de la institución junto con las comunidades virtuales, captando colaboradores 2.0 como moderadores, en libertad, o participando ella misma en ellas. Se espera también un reconocimiento público, de respuesta y de resultados» (EUDEL, 2010). Estamos, pues, ante una Administración que escucha, que navega por la realidad *on-line*, viendo qué se está diciendo, cuáles son las quejas de los ciudadanos, qué es lo que quieren, de modo que a dichas quejas o propuestas manifestadas en un foro privado pero de acceso público la Administración concernida pueda dar debida respuesta.

Hay que tener en cuenta que muchos cibernautas no quieren participar, ni participan, activamente. Simplemente son receptores pasivos de información. Pensar que hay una relación directa entre usuarios de redes sociales políticas y participación es algo que todavía no está demostrado. Algunos, o muchos de los participantes en redes sociales de contenido político puede que no quieran participar activamente, y consideren la información que reciben, de contenido político, como interesante, tan interesante como otra información de ocio o divertimento. Hay varios tipos, por tanto, de usuarios de las redes sociales, de cibernautas (Tabla 53).

Según usos en la red:	Término:	Definición:
Tipo de actividad	Cibernauta	Es pasivo
	Ciberactivista	Es proactivo
	Cibernauta electoral	Se implica durante las campañas
	Cibernauta no electoral	No se implica en las campañas

Tabla 53. Usuarios de las redes sociales, según actividad. Fuente: LÓPEZ-TRIGO (2013).

Según usos en la red:	Término:	Definición:
Tipo de información	Cibernauta partidario	Consulta información electoral
	Cibernauta social	Consulta información social
	Cibernauta deliberante	Consulta blogs, foros...

Tabla 54. Tipos de usuarios de las redes sociales, según usos. Fuente: LÓPEZ-TRIGO (2013).

No comenta nada EUDEL sobre la posibilidad de que la Administración participe en esos foros con interés de censura de los mismos, ni tampoco otros aspectos interesantes como son los específicos derechos de los participantes en dichos foros o comunidades.

En efecto, realmente, es muy difícil (no imposible) censurar en los foros. En las redes se crea un ambiente de comunidad a través de la interactividad de las comunicaciones. El diálogo es espontáneo y no preeditado. Ello crea rápidamente un sentimiento de comunidad que no se da en otros entornos, como los medios escritos, en los que la interactividad o no existe o es tan lenta como imperceptible. A medida que los usuarios de los foros van aportando partes de su personalidad en el mismo, se crea una suerte de sociedad suprapersonal *on-line* que es diferente de la Sociedad externa u *off-line*. En las redes, las palabras sirven para definir un universo virtual o electrónico casi al instante, con lo que toda censura tiene que ser muy rápida y muy efectiva. Es muy difícil, como decimos, censurar eliminando de la red los comentarios que se quieren censurar. Desde este punto de vista, no existe propiamente censura en la red, al menos una censura tal y como la entendemos fuera de la red, consistiendo en un ejercicio de fuerza manifestado a través de la persuasión sobre el resto de los usuarios de las redes o foros para que se vaya minando la reputación de aquel usuario que se quiere censurar. Para ello, es preciso que algún usuario pueda ejercer o bien su poder sobre la red o foro como moderador, o bien la motivación sobre el resto de usuarios para reunir criterios en contra del censurado.

Por otro lado, los participantes en estos foros, comunidades o redes, sienten que tienen específicos derechos, o al menos intereses, que hay que respetar, y ser cuidadoso en dicho respeto. En primer lugar, tienen derecho a procesar ellos mismos la información, sin ser molestados o mediatizados sin permiso en su propio proceso de recolección y análisis de la información. En segundo lugar, los individuos que intervienen en la creación de la información tienen que asegurarse plenamente de que

toda la información que ellos crean les pertenece, o al menos consiguen tener cierto control sobre la misma. Para ello tienen que aparecer como promotores de esa información. Finalmente, los individuos deben mantener el derecho de controlar el procesamiento y uso de la información que les concierne como individuos, de tal manera que puedan reclamar a todos aquellos que posean información sobre ellos para prevenirles de que no la utilicen en modo incorrecto. Es el derecho al honor y la privacidad y a la protección de los datos de carácter personal.

Una imagen como la descrita puede llevar rápidamente a pensar que el escenario 1 es una oportunidad para que la Administración se coloque en el papel de moderador, de incentivador, pero también de censor de la red o foro. Para ello adoptaría una presencia inocua, como un usuario más, diciendo sus opiniones como hace el resto de usuarios. Pero obviamente no es un usuario más, porque es una Administración con poder jurídico superior, que puede ejercer en su caso dentro de las redes o foros, pero que siempre ejerce fuera de las mismas. Este carácter bifronte del poder público, enmascarado en su aparente inocuidad en las redes o foros, puede pasar desapercibido para el resto de usuarios, alterándose de forma palmaria el carácter libre, transparente y diáfano que debería tener la actuación de la Administración. Bien es cierto que la defensa de un comentario censor en una red o foro también deriva de la vehemencia y convencimiento de que un usuario pueda hacer uso para imponerse a las opiniones o pretensiones de otros usuarios. Esa fuerza se manifiesta en el ciclo afirmación-respuesta, en el que un usuario realiza un comentario y otro lo contesta. Una vez hecha la afirmación y realizada la respuesta, los usuarios se van uniendo a una u otra persona, revelando grados distintos de afinidades entre los usuarios de la red o foro. Si la Administración se muestra como un usuario más, su influencia puede ser limitada, pero no así si la Administración es el propio moderador. Tampoco, en realidad, es limitada en el otro caso, puesto que la Administración contaría con medios personales y técnicos suficientes para intervenir en el ciclo afirmación-respuesta de forma permanente, minando la reputación del usuario en cuestión, o creando opinión a favor o en contra de sus opiniones. En este sentido, aunque la reputación en las redes o foros cambia rápidamente y no se mantiene en la memoria del resto de usuarios durante mucho tiempo, una intervención activa en el ciclo puede impedir ese olvido por el resto de usuarios, recordando permanentemente lo que de otra manera se olvidaría de forma rápida.

Este escenario, como es fácil de intuir, depende mucho de la libre voluntad de los representantes políticos. Anteriormente, vimos que las entidades locales destinan pocos recursos para personal especializado en las TIC, que sería el que podría dar el seguimiento a estas comunidades, foros y redes. Mal se puede compadecer no tener ese personal especializado cuando se quiera dar respuesta a lo que se vaya comentando en las redes sociales.

A lo que no podrá controlar la Administración, y por tanto, sobre lo que este escenario no funciona, es en el caso de las comunidades creadas precisamente para exigir responsabilidades al poder público. Son las webs sociales con fines políticos. Estas webs es difícil que consigan algo por la vía legal, pero juegan la baza de constituirse como plataformas de presión ciudadana sobre reivindicaciones concretas, para la generación de propuestas o para recoger el sentir de la ciudadanía ante los debates públicos. Hay muchas, y cada vez surgen más (y se cierran otras muchas a la misma velocidad con la que se crean). Algunas son las siguientes:

-«Change» (<https://www.change.org/es>) es una versión digital de las iniciativas ciudadanas populares, donde se recoge la firma de los ciudadanos para apoyar propuestas concretas sobre temas que afectan a la sociedad. Permite recoger firmas y dirigir textos directamente a los destinatarios de las reivindicaciones. En su primer año de vida, 700.000 personas han apoyado alguna causa a través de Actuable.

-«Ciudadania 4.0» (<http://ciudadania40.cat/es/home>) es una plataforma para el desarrollo de iniciativas ciudadanas mediante el uso crítico de las tecnologías de la información.

-«Democracia Real Ya!» (<http://www.democraciarealya.es/>) es una plataforma web que reivindica la soberanía del ciudadano frente a la intervención de los poderes financieros y partidistas en la democracia.

-«Demoleyes» (<http://demolaws.org/es/>) es, en sus propias palabras, es “una página web en la que los ciudadanos pueden cambiar el texto de artículos de leyes y votar las propuestas de otros ciudadanos”.

-«OpenDataCongreso» (<http://opendatacongreso.blogspot.com.es/>) es un proyecto web para mejorar la transparencia de la Administración Pública (presupuestos, gastos, pagos, etc.).

Sobre estas comunidades y foros es difícil que la Administración intervenga, pues esencialmente son plataformas reivindicativas precisamente frente al poder público. Alguna de estas webs sociales, no obstante, está patrocinada por importantes empresas y otras por organismos públicos, pero parece que esas webs no son otra cosa que una forma de publicidad política o de marketing empresarial.

Así pues, es claro que la forma de intervención de la Administración en la forma descrita en este escenario 1 existe y es factible, pero también es cierto que parece que la realidad va por otro camino, al margen de todo intervencionismo de la Administración en estas comunidades, redes y foros.

2.4. Hacia un escenario 3. Las TIC como cauce permanente de decisión

Cabe preguntarse si existe un tercer escenario, que será aquel en el que exista un cauce permanente de participación ciudadana, gracias a múltiples instrumentos de Democracia directa. Eso supondría una toma de decisiones también permanente. El problema de este escenario es que anula la representatividad y la gestión, puesto que son los ciudadanos los que, constantemente, están tomando decisiones. Podría ser útil en entidades locales muy pequeñas, pero en la práctica, al anular el ámbito de decisión al representante, haría ingobernable la gestión de la entidad local.

Existe una alta dependencia de la participación con respecto a los procesos políticos, que muchas veces se convierten en el epicentro de enfrentamientos y luchas que terminan afectando a todos los ámbitos de la ciudad. Porque la participación nace de la voluntad política, de una actitud integradora y de la vocación de acercar las decisiones municipales al ciudadano, cualquier conflicto que bloquee el funcionamiento normal de la política local afectará especialmente a la participación, que se nutre del consenso, del diálogo y del intercambio de opiniones.

PRIETO MARTÍN (2006) señala que son todavía demasiados los casos en los que las tensiones políticas terminan convirtiendo la participación en un arma política para derrumbar a los otros partidos, hacer populismo o tener una fuente de votos fácil. En las encuestas que el autor realizó en 2004 sobre los primeros pasos del proyecto *Consensus* a varios participantes, estos le comentaban: «A veces la participación puede ser entendida como una segunda vuelta de las elecciones y aquellos que no han conseguido representación busquen la participación como el elemento donde hacerle el pulso al

gobierno o como el espacio desde el cual conseguir cosas que a través del ámbito de la democracia representativa no han conseguido». También ante los cambios de gobierno se resiente la participación: «en los momentos electorales, si hay procesos que no están consolidados, si estamos iniciando cosas nuevas, si los grupos políticos meten presión - y los grupos políticos tienen gente suya en cada barrio como para reventarte una reunión- si se hace eso, se pone todo en crisis». La conclusión a la que llega el autor es que «parece evidente que sólo cuando las políticas de participación ciudadana se desarrollen en un contexto de confianza entre todos los grupos, se avance hacia la madurez en los gobiernos y se asuma que la participación es una obligación que todos los gobiernos municipales, independientemente de su color político, deben respetar, se estarán dando los primeros pasos hacia una profundización democrática real y una integración efectiva del ciudadano en las decisiones municipales.»

A esta conclusión llega también CAMPOS DOMÍNGUEZ (2011) en este caso en el ámbito parlamentario: «La ciberdemocracia parlamentaria corresponde todavía a la descripción de un posible escenario futuro y lejano para el conjunto de las asambleas españolas. La mayoría ha optado por utilizar Internet con los mismos fines que venían utilizando los medios tradicionales, con pocos visos de injertar las aportaciones ciudadanas para un verdadero debate parlamentario de auténtica implicación multilateral con la ciudadanía.». Por tanto, los medios existen, pero falta voluntad política de utilizarlos. O no es el momento de utilizarlos.

Basándose en un análisis de campo, MORENO JIMÉNEZ y VELÁZQUEZ ARGUEDAS (2011), estudiaron los niveles de participación que se producían en dos municipios, uno muy grande (Barcelona) y otro pequeño (Cadrete). Conscientes de que los gobiernos, también los locales, están experimentando grandes dificultades para interactuar con la ciudadanía, las entidades locales están inmersas en una fase de modernización que les permita un mayor acercamiento (legitimación) al vecino, y la prestación de unos servicios más eficientes y a menor costo (económico, de tiempo, de imagen, etc.) para el ciudadano.

La gestión pública se concibe desde parámetros de eficacia en la prestación del servicio público, pero queriendo además que el ciudadano se sienta partícipe. Pues bien, los resultados fueron los siguientes. Respecto a Cadrete, (1) el nivel de participación de los tres grupos de actores considerados (políticos, ciudadanos y asociaciones) fue menor que el esperado, a pesar de la incorporación de las asociaciones vecinales para motivar

la participación vecinal; (2) el tema resultó poco atractivo para los participantes porque ellos no lo eligieron. Si lo hubieran elegido, podría haberse provocado un ataque al equipo de gobierno, es decir, que en vez de debatir sobre un tema dado, se convirtiera la experiencia en un acto de oposición y censura a los actuales cargos electos, realizándose una moción de censura para la cual no hay base jurídica al no estar contemplado en la normativa que los ciudadanos puedan revocar el mandato de un cargo electo mediante un plebiscito; (3) otro aspecto interesante que señalan estos autores, es que en España existe un problema endémico, pues en vez de discutir sobre el bien común, en la política lo que hay es una lucha de partidos, que luchan por su bien particular, aumentando con ello los conflictos locales; (4) el equipo de gobierno, aunque apoyó la iniciativa, no asumió su liderazgo con convicción, provocando una ausencia de liderazgo que se hizo notar; y (5) finalmente, la ciudadanía no conoce ni maneja con fluidez las TIC, a pesar del esfuerzo que se está realizando por parte de todos los organismos públicos, y los técnicos municipales no disponían de la formación tecnológica necesaria.

Respecto al proyecto en Barcelona, también hay resultados negativos señalados por estos autores. Se discutía un tema urbanístico. Entre los aspectos o razones que han contribuido a generar esa imagen negativa, enumeran los siguientes: (1) hubo lucha entre partidos; (2) la percepción ciudadana era que la alternativa ya se había elegido y que solo se buscaba la legitimación social, por lo que no veían interés a participar; (3) los líderes políticos del proyecto no mantuvieron la imparcialidad; y (4) a pesar de lo sencillo que era participar, pues había que elegir entre tres opciones ya dadas, había poca familiaridad en los participantes con el uso de las TIC y los funcionarios no tenían suficientes conocimientos como medios humanos de apoyo.

La consecuencia que sacan estos autores es que «(l)os ciudadanos quieren que sus políticos se adelanten a los acontecimientos, que preparen a la sociedad para dar una respuesta apropiada a largo plazo, y que realicen el trabajo cotidiano de una manera eficaz y eficiente. Lo que desean los ciudadanos es que sus representantes se centren en las cosas prioritarias y necesarias, sin juegos ni estrategias maquiavélicas, simplemente trabajo»; «el nivel de participación de la ciudadanía ha sido (como es habitual en este tipo de experiencias) muy bajo en los dos municipios, en especial si se compara con los niveles de participación ciudadana en las elecciones democráticas presenciales»; «(a) pesar de las buenas intenciones manifestadas por los políticos, las actuales experiencias de e-democracia no aportan (por el momento) gran cosa respecto a la transparencia y el control»; ha habido «posturas en contra de la participación directa de los ciudadanos en

las decisiones públicas por parte de algunos partidos, quienes piensan que pueden perder el control del sistema, o de grupos de presión a quienes les resulta más fácil negociar con los políticos, para alcanzar sus metas, que hacerlo con una ciudadanía difícil de acceder y convencer»; hay «desconfianza de los gobernados sobre los fines perseguidos por los gobernantes a la hora de poner en marcha un proceso de participación electrónica»; hay «falta de cultura participativa electrónica, tanto por los ciudadanos como por la Administración y falta de interés de los ciudadanos del tema seleccionado»; «debería alcanzarse una mayor implicación en los asuntos públicos, presionando a los dirigentes para que su participación tenga una influencia efectiva en las decisiones públicas y centrándose junto con los gobernantes en la creación de una sociedad mejor mediante la formación individual y colectiva en una serie de valores como son entre otros: la búsqueda del conocimiento, el esfuerzo, la colaboración, la solidaridad, la sostenibilidad, la equidad, la cohesión social, la justicia... todos ellos aspectos que se alcanzarán a medio y largo plazo».

Así pues, según MORENO JIMÉNEZ y VELÁZQUEZ ARGUEDAS (2011) se ha avanzado, pero queda mucho por delante, siendo el foco principal en que se han de centrar los esfuerzos en la cultura participativa, tanto de los ciudadanos como de los representantes locales. Para ello, proponen «la educación y la formación, tanto de los ciudadanos como de los políticos, sobre los valores que la participación electrónica aportan al bien común y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos», dejando claro a la ciudadanía que «la toma de decisiones conjunta es un medio (de indudable valor) para alcanzar otros fines de mayor alcance como es la continua formación de los ciudadanos y de la sociedad, algo que no depende del tema seleccionado. Un tema atractivo para el ciudadano favorece su participación, pero la verdadera contribución de los procesos de e-participación va más allá del resultado o decisión tomada. Esta contribución va asociada a la formación de los individuos que forman parte del sistema y, en general, a la formación de la sociedad».

Así pues, llegados a este punto, es preciso reformular el planteamiento de que las TIC contribuyen a crear más Democracia. No es cierto, al menos planteado en esos términos tan simples de relación causa y efecto. No es que debemos preguntarnos de qué modo las TIC pueden afectarnos como ciudadanos, sino en qué modo hemos de cambiar nuestra cultura participativa, apoyándonos en las facilidades técnicas que nos dan las TIC. Es un problema de cultura política tanto de los ciudadanos como de los representantes políticos. De los estudios clásicos de ALMOND y VERBA (1987 y

1989) sabemos que la participación de la ciudadanía en procesos participativos depende en buena medida de factores psicológicos del participante considerado individualmente y de la colectividad. Enumeraron los cinco aspectos que predeterminan a un individuo a ser más participativo: (1) Existencia de un «ego abierto», es decir una postura cálida y acogedora con relación al prójimo; (2) aptitud para compartir con otros los valores comunes; (3) una orientación pluri-valorizadora antes que mono-valorizadora; (4) fe y confianza en los demás hombres; y (5) ausencia de ansiedad. Si no se actúa en estos aspectos, las TIC no podrán conseguir nada por sí solas. Si el ciudadano no siente la necesidad, oportunidad, ni tiene el tiempo de participar, no tiene valores participativos o siente una desconfianza general hacia los demás y hacia sus representantes, poco se logra. Pero también si los representantes políticos y los intermediarios políticos no sienten esa necesidad, o están abiertamente en contra de que por su el uso de las TIC ellos pierdan poder, poco se avanzará.

LAVÍN (2011) realizó un trabajo doctoral estadístico sobre los distintos instrumentos de participación ciudadana, y llegó a la conclusión de que el futuro nos lleva a cauces participativos más directos, por lo que las TIC sí que lograrían, con el tiempo, cambiar las instituciones actuales de participación (o, dicho en nuestros términos: el legislador se va a ver obligado a regular nuevos cauces de participación, más directos, más inmediatos, más continuos, a través de las TIC, concibiendo a estas no como mero coadyuvante en procesos participativos tradicionales, sino como elemento aglutinador de nuevos procedimientos participativos *on-line*): «viendo que hemos sido capaces de implementar distintos instrumentos participativos en soporte electrónico y observando que en la próxima década, la mayoría de los ciudadanos ya dominarán la Web 2.0 y no solamente esta sino la inminente Web 3.0 o Web Semántica, es casi seguro que los instrumentos participativos serán, en gran parte, instrumentos electrónicos. Pero aún sigue existiendo desconfianza ante dos cuestiones de partida: la seguridad y la legitimidad del proceso participativo electrónico. Las dudas que actualmente se albergan sobre la seguridad de estos instrumentos están siendo disipadas día a día y creemos que el problema para su uso se debe más a no conocer las TIC que a los riesgos de manipulación política. Millones de internautas no dudan a la hora de realizar compras por la red y no existen las reticencias que se observan a la hora de votar electrónicamente.»

Sabemos que la política, el debate político, no puede terminar cuando se acaban las elecciones. El proceso político democrático es continuo y cambiante. En el ámbito

municipal, gracias a la cercanía que existe entre representantes y representados, esto es aún más notorio. La Administración, por un lado, como encargada principal de conducir la vida social y política de la comunidad, ha de mantener la política en estado constante de alerta y vitalidad. La ciudadanía, por otro, dependiendo del nivel de complicidad que mantengan, coadyuva desde su posición al mantenimiento de esa vitalidad. Pero puede que no quieran hacerlo, o que no vean la necesidad, o que deleguen en terceros desentendiéndose. El modelo ideal nos lleva a pensar que la ciudadanía quiere participar permanentemente, pero esa no es la realidad.

En esta línea, desconocemos lo que pretende decir la FEMP en su nuevo Código de Buen Gobierno de 2015, al señalar, como una de las formas de incrementar la participación en el ámbito local, que «Se convocará a todos los grupos de interés (asociaciones, universidad, etc.), invitándoles a expresar sus opiniones y sugerencias, incluso a colaborar en la redacción de las normas locales, con la posibilidad de pactarlas en el marco de la potestad material de decisión política.» Sabemos lo que es invitar a los grupos sociales a realizar sugerencias y presentar opiniones, o en su caso quejas. Es el derecho de petición del artículo 29 de la Constitución, plasmado luego en la normativa local reguladora de la participación de los ciudadanos en el ámbito local, que anteriormente hemos analizado. Pero desconocemos a qué se refiere cuando dice que es posible pactar las normas con dichos grupos sociales «en el marco de la potestad material de decisión política.» Para pactar esas normas es preciso que exista el cauce jurídico para tal pacto, reconociendo a los grupos sociales que participan un poder instituido para adoptar, aunque sea de forma paccionada, esas normas, algo que hoy no existe. Si lo que se está diciendo es que los cargos electos deleguen parte del poder o mandato de que han sido investidos, para delegarlo en aquellos grupos sociales que les estén haciendo propuestas o quejas (las redes sociales en el mundo 2.0) estaremos ante una erosión del principio democrático manifestado en el mandato de representación. Eso que parece que se pretende no es más Democracia, porque, como decimos, la erosión del mandato de representación es un quebranto democrático. Hay ciudadanos que votan pero que no participan luego. Esos ciudadanos quedarían relegados en el debate político y, en lo que ahora nos interesa, en ese pacto en la adopción de normas. La participación es necesaria, pero ha de ser utilizada convenientemente.

No creemos que los instrumentos de Democracia directa estén cerca en el tiempo, pero sí unas redes de decisión compartida, en las que actúen tanto las Administraciones

como los ciudadanos, tomando decisiones continuamente, pero dejando margen de maniobra, dentro de su mandato de representación, a los cargos electos.

La ciudadanía está preparada, pero falta por ver si los representantes, funcionarios y organizaciones políticas tienen la voluntad de convencer al legislador para que los cambios normativos permitan esos cauces nuevos de participación ciudadana vecinal de Democracia directa. Los ejemplos que podemos presentar que advernan la animadversión de los representantes políticos y de los intermediarios políticos son múltiples, pero hay dos especialmente evidentes en los que la fuerza de los grupos de presión al legislador es superior a cualquier entendimiento de lo que es razonable, eficiente, eficaz o económico, por tanto favorable para el ciudadano.

El primero es la normativa reguladora del voto de los extranjeros y el segundo es la Administración electrónica de Justicia.

En efecto, los españoles que viven en el extranjero tienen especiales dificultades para ejercer su derecho constitucional al voto. Unas dificultades que no tienen ninguna explicación razonable, o al menos confesable. El hecho cierto es que tras la modificación de la normativa, haciendo más difícil el voto de los extranjeros, la participación está disminuyendo: «en las elecciones generales de 2011, las primeras desde la entrada en vigor de la LOREG, la participación de los/as españoles/as residentes en el exterior cayó a menos del 5%, mientras que en los comicios generales de 2008 se situó en el 32%. En las pasadas elecciones europeas, la participación descendió del 14% al 1,8%, mientras que en las autonómicas andaluzas solo consiguieron votar el 3,8% de los emigrantes andaluces. El número de españoles residentes en el extranjero ha aumentado un 48% desde el estallido de la crisis en 2008 y ya asciende a 1,8 millones, según el Instituto Nacional de Estadística.» (*Eldiario*, 15/05/2015). En el mismo diario se informa de que sólo el 5% de los españoles que viven en el extranjero podrían votar en las elecciones municipales. Todo porque en 2011 España modificó la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General. Como resultado, los residentes españoles en el extranjero sí pueden votar en elecciones autonómicas, generales y europeas así como en los referéndums. Pero para dar su voto también en los comicios municipales deben seguir un largo proceso burocrático que, al parecer, se ha hecho insuperable para el 95% de los interesados. Los residentes temporales en el extranjero tienen que ir en persona (a pesar de que ostenten un DNI-electrónico o una firma electrónica) a una oficina consular. Para los residentes

permanentes la situación en algunos casos es más fácil, pues algunas embajadas y consulados (no todos, al parecer) sí permitieron en 2015 la inscripción a distancia mediante el envío de la documentación por correo ordinario o mensajería. Es decir, que por un lado se clama por el uso de las TIC, por las ventajas de comodidad para el ciudadano que suponen, sin pérdida de seguridad, pero por otro se establece en la normativa aplicable requisitos que anulan cualquier uso de las TIC, obligando a realizar actos presenciales que en el territorio de España un votante no tendría que realizar. Puede argumentarse cualquier motivo para este trato diferenciado, más gravoso para el español en el extranjero, pero, aun a costa de arriesgarnos, nos parece más que evidente la voluntad del legislador de poner trabas artificiales para el ejercicio de un derecho constitucional ejercitable mediante el uso de las mismas TIC que la Administración General del Estado en otro contexto está fomentando.

¿Qué se precisaría tecnológicamente para facilitar el voto de los españoles en el extranjero?: el DNI-electrónico o la firma electrónica, la misma herramienta que, por cierto, esos mismos españoles en el extranjero pueden utilizar para recibir multitud de servicios electrónicos de la Administración e incluso para contratar con ella, sin límite de cuantía. Por tanto, no hay impedimento derivado de las TIC, o de que estos españoles tengan una especial característica que suponga restringir, poniendo dificultades, su derecho al voto. Encontrar el motivo real supera los objetivos de este trabajo pero a nadie sorprendería que hubiera detrás de esas dificultades impostadas y artificiales creadas por la normativa una presión de los intermediarios políticos, sabedores quizás que el español que votaría es un español emigrante reciente, joven, posiblemente desencantado de su país, y que tendría tendencia natural a votar a partidos alternativos.

El otro caso es el de la Administración electrónica de Justicia. Las notificaciones que realizan los Juzgados y Tribunales ya están realizándose telemáticamente a través del sistema denominado *Lexnet*. La introducción de este nuevo sistema telemático fue aprobada por el Real Decreto 84/2007, de 26 de enero, cuyo título recoge de forma muy clara su objeto y contenido: «sobre implantación en la Administración de Justicia del sistema informático de telecomunicaciones *Lexnet* para la presentación de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de actos de comunicación procesal por medios telemáticos». El sistema *Lexnet* está constituido por una arquitectura basada en correo electrónico que proporciona máxima seguridad y fiabilidad en la comunicación mediante la utilización de cualquiera de las firmas electrónicas reconocidas existentes en España. Según el Preámbulo de dicho Real Decreto, el uso de

Lexnet se ha concebido inicialmente como universal, introduciendo con ello una interesante medida de transparencia de esta parte fundamental de la Administración, como es la Administración de Justicia, respetando en todo caso la debida confidencialidad o secreto que los órganos judiciales establezcan para cada caso. Por tanto, utilizando el sistema *Lexnet*, no solo los procuradores, sino también los abogados y justiciables podrían recibir dichas comunicaciones directamente desde el Juzgado y Tribunal, como así ocurre en la mayoría de los países de la Unión Europea, en los que no existe una figura similar a la del procurador español como servicio obligatorio. En España acudir a los servicios profesionales de los procuradores es obligatorio, no hay posibilidad de eludir ese cauce de comunicación formal de abogados y justiciables con los órganos de la Administración de Justicia. A pesar de *Lexnet*, persiste la normativa reguladora de una profesión que es precisamente ejercicio de la recepción de esas notificaciones y entrega a abogados y justiciables: los referidos procuradores. Y ello a pesar de que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está clamando por la contravención de la Directiva de Servicios si se obliga a los ciudadanos a utilizar este servicio (cfr. el *Informe sobre las restricciones a la competencia en la normativa reguladora de la actividad de los Procuradores de los Tribunales*, disponible en línea, http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2009/CNC-PROCURADORES.pdf). Es un caso paradigmático de que si el legislador, en este caso presionado por grupos de interés específicos que tienen suficiente fuerza frente a los que pudieran clamar por el carácter meramente voluntario de estos servicios profesionales, no lo quiere, poco se puede hacer a pesar de la sangrante evidencia que proporciona la presencia de las TIC.

El uso de las TIC permiten derribar barreras de distancia, tiempo, economía y disponibilidad, pero las legales son muy difíciles de derriban si no hay voluntad política y si la ciudadanía no se organiza al respecto, presentando una presión superior a la que presentan grupos organizados defendiendo sus intereses particulares, como es el mencionado caso de los procuradores. En el caso del voto de españoles en el extranjero, se ha creado una denominada *Marea Granate*, que clama por la eliminación de las trabas impuestas para el ejercicio de ese derecho fundamental de todos los españoles, independientemente de su lugar de residencia. Este grupo de interés utiliza Internet activamente (www.mareagranate.org) que se define como «colectivo transnacional y apartidista formado por emigrantes del Estado español y simpatizantes, cuyo objetivo es luchar contra las causas y quienes han provocado la crisis económica y social que nos

obliga a emigrar». Las TIC en este caso ayudan al cambio, permitiendo que estos grupos inicialmente alejados del poder tengan una presencia social y política que de otra manera no hubieran podido disfrutar, y de esa manera puedan influir en el legislador para acometer los debidos cambios normativos, que se centren en el bien de la comunidad y no en el interés particular de grupos organizados en torno a su propio interés particular, como pueden ser los procuradores en el caso de la Administración electrónica de Justicia, y los partidos tradicionales en el caso del ejercicio del voto por españoles en el extranjero. En la medida que los grupos políticos alternativos a los partidos tradicionales vayan logrando el poder es de esperar que la influencia de aquellos en el establecimiento de este tipo de restricciones interesadas se vayan diluyendo y eliminando.

3. PROPUESTA DE NUESTRO MODELO PARA LA IMPLANTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN VECINAL

3.1. General

Con las instituciones jurídicas de participación que regula la normativa aplicable, en especial las consultas a que se refiere el artículo 70.bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que ya hemos comentado ampliamente en otro apartado de este trabajo, y con los instrumentos tecnológicos y medios económicos y personales de que disponen las entidades locales, creemos que es posible crear una amplia participación vecinal, constante, en el proceso de toma de decisiones, que no altere la Democracia (que no vulnere la representación otorgada a los cargos electos) y que, en consecuencia, aumente la calidad democrática vecinal.

No se proponen nuevos cauces, sino utilizar los que ya existen, que son suficientes. Pero utilizarlos de una manera más ágil, directa, y, sobre todo, transparente. El reto, por tanto, es que la participación permita una mayor transparencia en la gestión local.

Haciendo uso de los mismos instrumentos de participación, no obstante, las TIC pueden dar un nuevo realice a los mismos, cambiando sobremanera la interrelación entre las entidades locales y los vecinos.

3.2. Guía para la implantación de un modelo nuevo participativo vecinal

3.2.1. Planteamiento

Antes de entrar propiamente en nuestra propuesta de guía de implantación de un modelo participativo vecinal debemos dejar constancia de que partimos del convencimiento de que el ideal de que todos los miembros de la comunidad quieran participar en las decisiones comunes no es real, especialmente en las poblaciones grandes. Por tanto, la participación orgánica masiva que conlleve la aparición de una Democracia directa es también una irrealidad. Pero mediante la tecnología de las TIC es perfectamente posible que todos los ciudadanos participen en los temas públicos y que, eventualmente y con los efectos jurídicos que previamente se establezcan, realicen votaciones mediante procedimientos electrónicos.

Para el ciudadano moderno las TIC, sobre todo las redes informáticas como Internet han aumentado de forma espectacular la rapidez y volumen de comunicación, y la facilidad de acceso a la información. Los foros y redes sociales en Internet contienen una gran cantidad de análisis y de información política. Y se discute *on-line* como *off-line* sobre las posibilidades de mejorar la participación ciudadana en la vida política, ayudada por el uso de las TIC.

También partimos del convencimiento de que se puede mejorar la calidad de las decisiones que pueda adoptar la Administración. Cuanta más información tenga la ciudadanía sobre las circunstancias, opciones, etc. de los temas de interés público sobre los que se pueda debatir, entonces podrán realizar mejores decisiones que en el caso de no contar con dicha información. Se pueden alcanzar mejores y un número mayor de decisiones ampliando y estimulando la participación activa de los ciudadanos, pero siempre que haya implicación real, que esa implicación sea generalizada en el cuerpo social, que haya cultura participativa, que se entienda y proteja por todos los ciudadanos el concepto de interés general, y que, en suma, haya educación y formación suficiente a todos los niveles, empezando por la escuela (RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, 2014).

Existiendo dotación tecnológica suficiente, habrá que hacer hincapié en la participación de la ciudadanía desde el punto de vista de la innovación y la creatividad y no centrándose en una concepción de la participación ciudadana restringida a la dotación tecnológica. Esta integración supone un paso importante y nuevo, pues implica dinamización de los grupos de interés (tejido asociativo, económico e institucional) y se

propicie el trabajo colaborativo y en red a través de las nuevas tecnologías para acelerar los procesos de desarrollo local. Es más compleja una política pública consistente en esta dinamización social para fomentar la cultura participativa que el mero gasto en dotaciones, infraestructuras y aparatos tecnológicos.

Así pues, a resultas de lo que hemos analizado y de nuestro entendimiento sobre lo que la ciudadanía parece reclamar en los procesos participativos, es claro que el ideal de que una ciudadanía deliberativa en permanente estado de necesidad de participar encuentra en las TIC el medio adecuado para poder satisfacer tal necesidad es sólo eso, un ideal. La realidad es otra mucho más compleja y va más allá de los medios con los que canalizar ese aparente deseo.

En efecto, para que un ciudadano decida participar activamente fuera de los procesos normales de elecciones hay que tener en cuenta tanto la formación política de tal ciudadano como todo tipo de intereses contrapuestos difícilmente equiparables entre sí, que muchas veces superan a ese ciudadano, como es la lucha partidaria por el control del poder. Además, la realidad es mucho más compleja de lo que los proyectos nos quieren hacer ver. Aun cuando son proyectos de laboratorio, se ve rápidamente que es complicado ponerlos en marcha, y no solo por motivos económicos sino también legales (qué eficacia jurídica tendrá la toma de decisiones a través de ese proyecto), técnicos (qué acceso y conocimiento hay de la tecnología a utilizar), personales (conocimiento de todos los sujetos implicados, incluidos los funcionarios informáticos), de liderazgo (qué papel juegan los representantes políticos en estos procesos, y en especial los cargos electos).

Se necesita un acercamiento al problema más realista y práctico que el mero debate constante, supuestamente productivo. Las TIC favorecen ese acercamiento a través de otras vías que no son simplemente deliberativas, fundamentalmente a través del mantenimiento de muchas formas democráticas tradicionales (no deliberativas, principalmente en el poder ejecutivo) pero aumentando la información que se presta a los ciudadanos. Con ello queremos decir que al igual que el estallido de la burbuja tecnológica de los años dos mil del siglo pasado puso en evidencia los excesos en las esperanzas que el mundo había depositado en lo tecnológico digital, no por ello después se han dejado de utilizar tales medios de forma masiva. Se vio que las valoraciones que se habían hecho de negocios basados únicamente en Internet eran excesivas, pero no por ello se dejó de utilizar Internet en los procesos normales (nuestra Administración

electrónica es el ejemplo) y no por ello sucumbieron todos los negocios, quedando emporios que están en las primeras listas de las bolsas internacionales, y que únicamente se mueven en la red: Google, Amazon, Facebook, Twitter, LinkedIn, Aliexpress, etc. Las TIC ayudan, y mucho, pero no son un mundo aparte (como se pensó durante la burbuja tecnológica). Las TIC tienen que ir acompañadas de otros elementos necesarios para que se pueda desarrollar activamente la participación ciudadana, siendo la cultura participativa el fundamental, pero no el único.

Los ciudadanos, pero también los representantes, han de tener la formación y educación, y si se quiere: la predisposición psicológica, para participar activamente. Recordemos que los sentimientos ocupan un lugar no despreciable en toda deliberación. Además, los partidos políticos y otros intermediarios políticos no pueden interferir en el proceso deliberativo, convirtiéndolo en una mera lucha por el poder. Muchas veces, además, se falla en que la deliberación políticamente es ineficaz, especialmente porque en la toma de decisiones hay que discutir con argumentos suficientemente sólidos y no todos los ciudadanos los tienen.

También hay un aspecto práctico: El consenso es muy difícil lograrlo. Es por ello necesario que en la mayoría de las ocasiones haya sido preferible llegar a mayorías antes que alcanzar consensos difíciles. La Democracia no puede llegar a ser ese tipo de consenso permanente y en todos los asuntos. El ideal requiere amplia participación pública y mucha gente simplemente no quiere participar.

En resumen, podemos identificar ya lo que para nosotros son los aspectos fundamentales: (1) Los participantes se tienen que conocer entre sí; (2) las decisiones importantes tienen que ser tomadas por todas las personas reunidas y dialogando, al margen de terceros que puedan interferir en ese debate; (3) el grupo ha de ser manejable y (4) la interacción de los participantes es obligada.

Para que funcionen estos procesos participativos, no ha de haber una competitividad de ideas, sino un intento de aglutinar ideas, para que lleguen a acuerdos tras el debate. Hay que favorecer la capacidad de los ciudadanos para poner sobre la mesa argumentos racionales dejando de lado sus intereses particulares buscando el beneficio de toda la comunidad.

El discurso dinámico público favorece la creación del mercado de las ideas. Cuantas más ideas se pongan sobre el tapete, mejor. Las verdades políticas emergen de la

deliberación, no de la competición de las ideas. Las ideas no pueden competir entre sí si no es en el debate que busca el consenso sosegado. El diálogo político es vertical, entre los ciudadanos y los políticos. Los políticos envían y reciben información de los ciudadanos y viceversa. El diálogo político más eficaz es el lateral, es decir, el que se realiza entre ciudadanos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y a la luz de las propuestas realizadas en el seno de la FEMP, LOCALRET y EUDEL, podemos hacer nuestra guía para el impulso de la participación ciudadana en entidades locales, que vemos en las siguientes páginas y que han de pasar por responder a las siguientes áreas temáticas:

- Legal. ¿Qué instituciones jurídicas existen para realizar lo que pretendemos? ¿Se necesita algún cambio normativo al respecto?
- Técnico. ¿Son los medios técnicos empleados suficientes para lo que se pretende?
- Niveles de participación. ¿Qué niveles de participación se quiere? ¿Hay niveles de participación que se quiera evitar?
- Cultura política. ¿Tienen cultura participativa tanto los representantes como los representados?
- Asociaciones y partidos políticos. ¿Cómo intervienen? ¿Son necesarios? ¿Es mejor una participación individual o colectiva?
- Debates, temas. ¿Interesan tales temas a los participantes?
- Organización. ¿Los cargos electos están realmente involucrados? ¿Hay personal funcionario especializado?
- Qué hacer. Puesta en marcha de los espacios de participación. ¿Cómo ponerlo en marcha? ¿Qué ayuda pedir? ¿Qué hay que reformar?

3.2.2 Requisitos legales

Descartada la conveniencia de que se pueda realizar un plebiscito permanente de censura de los cargos electos, pues eso sería tener al gobierno local bajo la constante amenaza de ser removido a través de dicho plebiscito, lo cual supone una enorme

inestabilidad institucional, hay que ver si las instituciones de participación que regula la normativa son, en nuestro criterio, suficientes.

El artículo 70.bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que las entidades locales deberán impulsar el uso de los medios electrónicos en los procesos participativos. Por su parte, el apartado 1 del mismo artículo obliga a los ayuntamientos a acomodar los procedimientos necesarios. Entre los derechos de los vecinos están ejercer la iniciativa popular y, en general, el derecho de petición. Además, hay órganos en los que la ciudadanía puede integrarse, como el Consejo Social de la Ciudad (artículo 131) y la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones (artículo 132 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Por tanto, en principio entendemos que hay suficientes caminos por los que los ciudadanos pueden expresarse ante las instituciones locales. Las TIC hará más fácil lo que ya existe, no crearán nuevas formas jurídicas de participación. A esto es precisamente a lo que se refiere el artículo 70.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

No habiendo necesidad de nuevas instituciones jurídicas de participación propiamente dichas, sí parece que es preciso y necesario dar respuesta sincera y amplia al mandato del legislador, cuando dice que hay que favorecer el uso de las TIC y que hay que realizar lo que sea pertinente para que las TIC como cauce de participación sea una realidad. No se trata de crear nuevas vías de participación funcional y orgánica, sino que en dichas vías se utilicen las TIC. Aquí la FEMP, LOCALRET y EUDEL han trabajado haciendo propuestas. Las Ordenanzas municipales y provinciales que se están aprobando, y que siguen los dictados de dichas asociaciones de entidades locales, recogen ese mandato legislativo, en sus mismos términos. En general, en las que hemos analizado, recogen un amplio elenco de posibilidades para actuar ante la entidad local mediante el uso de las TIC. Pero se echa en falta medidas concretas y sobran demasiadas proclamaciones generales («remover obstáculos...», «promocionar...») que más bien están reconociendo por un lado que no hay medidas concretas, lo cual supone que si no hay voluntad política real la entidad local no hará absolutamente nada y no habrá ninguna consecuencia jurídica frente a su inacción, y por otro lado que se dejar notar la carencia normativa: hay que establecer claras obligaciones a las entidades locales sobre claras actuaciones, reconociendo siempre que todo lo que se haga mediante el uso de las TIC tiene efectos jurídicos. Sin esa obligación expresa establecida por la normativa aplicable, todo se quedará en una referencia genérica

sometida lamentablemente al albur de la voluntad de los concretos cargos electos que en cada momento puedan tomar esas decisiones. En este sentido, la *ciudadanía digital* no tiene el reconocimiento jurídico y de facto preciso para incidir en dinámicas deliberativas y de participación a través de la red, salvo como iniciativa de voluntarismo político del Gobierno o entidad local de turno (SIERRA CABALLERO y FAVARO GARROSSINI, 2011).

Pues bien, se parte de la premisa de que se reconoce el derecho a intervenir en la gestión de los asuntos públicos locales, directamente o mediante asociaciones ciudadanas utilizando los canales que establece la normativa. Los canales o cauces son las instituciones jurídicas de participación. De esta suerte, podemos resumir cómo queda, en general, el reconocimiento de estos derechos en las Ordenanzas municipales y provinciales dictadas al efecto. No todas ellas son idénticas, pero siguen una línea común, que resumimos a continuación:

-Derecho de acceso a la información pública de las actividades y servicios de la entidad local de conformidad con lo dispuesto por el art. 105.b de la Constitución Española, la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la entidad local y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

-Puesta a disposición permanente de la ciudadanía del contenido de los acuerdos y disposiciones dictadas por la entidad local, sin perjuicio de la preceptiva publicación en los Boletines Oficiales.

-Derecho a hacer peticiones o solicitudes al gobierno local en materias de su interés o competencia, o pedir aclaraciones sobre las actuaciones de la entidad local, de forma individual o colectiva, de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución y la Ley Orgánica 4/2001, sobre cualquier asunto o materia de competencia municipal, que afecten exclusivamente a la persona peticionaria o sean de interés colectivo o general. Este derecho deberá ejercerse utilizando cualquier medio válido en derecho que permita dejar constancia fehaciente de la identidad del peticionario y el objeto de la petición. Las peticiones podrán incorporar, en su caso, sugerencias o iniciativas y se presentarán bien en el Registro físico de Entrada de la entidad local, bien en el Registro Electrónico de ésta, a elección del ciudadano que realiza la petición o aclaración.

-Derecho de audiencia. Derecho a ser oído en la tramitación de los procedimientos o en la realización de actuaciones provinciales en los que se manifieste un interés legítimo.

-Derecho a la iniciativa ciudadana. La iniciativa ciudadana permite a cualquier persona o entidad, promover acciones o actividades provinciales, como el derecho a proponer la aprobación de proyectos o reglamentos en los ámbitos competenciales propios.

-Derecho a presentar quejas, reclamaciones y sugerencias. Todas las personas de la provincia tienen derecho a presentar quejas, reclamaciones y sugerencias respecto de la actividad provincial y de los servicios públicos provinciales, sin perjuicio de su derecho a interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan.

-Derecho de reunión. Todas las entidades que así lo soliciten y que estén inscritas en el Registro de Asociaciones, de acuerdo con la Ley Orgánica 9/1983, Reguladora del Derecho de Reunión.

-La entidad local promoverá el ejercicio efectivo de los derechos de participación que se regulan removiendo los obstáculos que impidan su plenitud.

-Derecho a participar en la gestión de la entidad local de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, incluyendo la asistencia a las sesiones del Pleno, así como a las de cualquier otro órgano cuyas sesiones sean públicas. Recordemos al efecto que la STC 103/2012 ya dijo que uno de los instrumentos que posibilita el control político de los elegidos por los electores es la exigencia de publicidad de la actividad desarrollada por los órganos representativos, lo cual se proyecta en relación con la publicidad de sus sesiones, la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados, y el acceso a la documentación que los sirva de soporte. Es esta exigencia una manifestación genérica del principio democrático del Estado y una manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos. En el ámbito de las entidades locales esta exigencia de publicidad «es aplicable a la actividad del pleno municipal, órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios,

reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el art. 137 CE.»

-Derecho a ser informados, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la entidad local, en relación a todos los expedientes y documentación de la misma.

-Derecho de acceso a los expedientes y documentos que les afecten personalmente o en los que estén interesados de parte.

-Derecho a utilizar los servicios públicos de la Corporación y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.

Los derechos, por tanto, se expresan correctamente. Pero falta su expresión en formato TIC, es decir, no se articulan concretos mecanismos normativos para que el uso de las TIC tenga eficacia jurídica ejerciendo dichos derechos. Así, se echa en falta una declaración más clara referente a la sede electrónica, dándole plena eficacia jurídica en el ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos. También se echa en falta una obligación expresa de la entidad local de utilizar las TIC (por ejemplo, la página web institucional, las listas de correo, o similar) para informar a los vecinos, y recibir de estos las consultas, quejas y reclamaciones. Solo se menciona que la entidad local fomentará el uso de las TIC.

Por otro lado, cuando se hace mención a los procesos participativos (normalmente presupuestos participativos) tampoco se hace mención a las TIC. Se dice que las entidades locales promoverán la realización de procesos participativos que permitan la incorporación del mayor número de personas en las fases de preparación de la actuación municipal, ejecución y evaluación posterior, y que se dotará de técnicas y metodologías participativas en los proyectos de especial relevancia, pero no hay obligaciones concretas de uso de las TIC. Si el presupuesto participativo es un proceso de propuesta, reflexión, y debate sobre la configuración y las prioridades a contemplar por el presupuesto local, las normas que regulen este cauce de participación deberían contemplar el uso de las TIC. Lo mismo respecto a los procesos de participación comunitaria en los barrios y los talleres de debate.

Como resumen a todo lo anterior, los derechos están reconocidos, no se necesitan otros adicionales, la obligación de fomento y uso de las TIC para ejercicio de esos derechos es una mera declaración genérica, y las entidades locales tienen en la práctica amplio margen de decisión para responder a ese deseo del legislador para el uso de las

TIC en los procesos de participación ciudadana. Si falta educación en los representantes y funcionarios, o en los representados, o hay falta de voluntad política en los cargos electos, o simplemente el uso de las TIC se ralentiza por efecto de las luchas partidarias, pues los partidos políticos están temerosos de perder poder de intermediación si se produce un uso generalizado de las TIC y son los ciudadanos los que directamente plantean cuestiones políticas ante los cargos electos, poco se habrá conseguido. La posibilidad existe, pero la materialización de esa posibilidad aún es remota. Para tapar esta situación, no faltarán grandes proclamaciones y reconocimientos de las entidades locales, que en la práctica o bien no suponen nada nuevo jurídicamente, o bien son meras proclamaciones sin contenido jurídico o con efectos jurídicos limitados.

3.2.3 Requerimientos técnicos

Técnicamente, ya hemos visto en capítulos anteriores que no hay problema con la tecnología, gracias a las infraestructuras que al efecto han extendido tanto la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. La universalización de Internet, y su integración en otros medios como la telefonía móvil, hace aún más evidente la accesibilidad de la tecnología.

3.2.4 Niveles de participación

Hay tres niveles de participación (Tabla 55).

Niveles de participación		
	Decisión	Los vecinos diseñan un proyecto conjuntamente con la institución (deciden cómo va a ser, con quién, cuándo, cómo, etc...) El resultado final incluye las aportaciones que han hecho esos vecinos.
	Opinión	A los vecinos se les pide opinión sobre una actuación que se va a llevar a cabo
	Información	A los vecinos se les da información sobre una actuación pero ni influyen ni son agentes activos. Son receptores de información.

Tabla 55. Niveles de participación ciudadana. Desde la información a la decisión. Fuente:

Ayuntamiento de Alcobendas, *Guía práctica de participación ciudadana*.

Del cuadro, vemos que los derechos de participación que actualmente están reconocidos permiten a los vecinos decidir quiénes serán sus cargos representantes, ni

siquiera es decisoria la iniciativa popular del artículo 70.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pues es el Pleno de la entidad local quien decide. Sí se reconocen los otros dos niveles de participación: la opinión y la información, que son derechos ya consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

Como hemos dicho antes, a salvo de los mecanismos informales de toma de decisiones y que fomentan la participación (presupuestos participativos, talleres locales, comisiones sectoriales, listas de asociaciones reconocidas, etc.) no vemos que, una vez realizado el proceso electoral por el cual se ha elegido a los cargos electos, sea conveniente para los usos democráticos y reconocimiento del poder democrático de representación que la ciudadanía tenga derecho de veto permanente, pudiendo revocar en cualquier momento y de forma directa a dichos cargos electos.

El ideal de Democracia directa requiere amplia participación pública y mucha gente simplemente no quiere participar. La Democracia directa es irreal en la moderna Sociedad de masas porque ésta ha dado suficientes muestras de hastío ante la participación política. Sólo es posible en muy pequeñas corporaciones, como ya existe con el concejo abierto. Pero entidades locales que no sean tales pequeñas corporaciones parece ser un instrumento que iría, como decimos, contra los principios democráticos. La Democracia directa pura únicamente puede darse si (1) los participantes se conocen; (2) las decisiones importantes tienen que ser tomadas por todas las personas reunidas y dialogando; (3) el grupo interviniente es manejable; y (4) la interacción de los participantes es obligada.

3.2.5 Cultura política

Aquí es donde vemos el principal escollo, y así hemos visto que se revela por los estudios realizados por la FEMP, LOCALRET y EUDEL. Falta cultura participativa en nuestros representantes, pero también en nuestros representados. Y si falta esa cultura participativa, poco se puede hacer respecto al fomento e impulso de las TIC para usos participativos. Falta la base. Y cuando no falta dicha base, o además de que falta dicha base, muchas veces falta la voluntad política de los representantes, o bien los partidos políticos y otras agrupaciones intermediarias ponen obstáculos para su desarrollo.

A pesar de esta falta de cultura participativa, lo cierto es que no hay ausencia de legitimidad democrática. Por tanto, lo que falta no es legitimidad, sino información y

comunicación. En el ámbito local, además, no se pretende más deliberación sino más participación.

Para mejorar nuestra cultura participativa (planteada en esos términos) se pueden adoptar varias medidas. Unas a corto plazo, y otras a medio y largo plazo. Obviamente, todas las medidas normativas de «empoderamiento» de la ciudadanía son mecanismos de fomento de la participación a corto plazo. Son inmediatas, y obligan de forma también inmediata. No lo son las meras proclamaciones. Las medidas a medio y largo plazo son las educativas y de formación. Una medida de empoderamiento clásica es la reorganización de la entidad local, creando organismos con poder decisorio en los que participe activamente la población. No meros talleres o presupuestos participativos, cuyas opiniones puedan ser o no escuchadas por los representantes, sino órganos colectivos de participación decisoria. Es claro, no obstante, que esto supera el nivel competencial de las entidades locales, pues corresponde a los poderes normativos superiores: Estado, emitiendo la normativa básica, y Comunidades Autónomas, dictando normas de desarrollo de dicha normativa básica. Pero en las medidas a medio y largo plazo las entidades locales pueden realizar una importante labor, y así se está impulsando por la FEMP, LOCALRET y EUDEL.

3.2.6 Intervención de asociaciones y partidos políticos

Los partidos políticos y las asociaciones son imprescindibles para el fomento de la participación política, pero en determinados momentos pueden interferirla, tal como hemos visto anteriormente. Una implicación decisiva de dichas organizaciones es necesaria para que la participación a través de las TIC sea un éxito.

3.2.7 El problema del interés sobre los temas

Es importante una conclusión a la que llegan algunos proyectos, y es que los temas interesan poco. Si no hay interés en el tema, no habrá participación. Por lo mismo, si no hay conocimiento en el tema (ejemplo, los asuntos urbanísticos suelen ser muy técnicos y de difícil comprensión por la ciudadanía) poco se conseguirá en el impulso de la participación vecinal en procesos de toma de decisiones políticas.

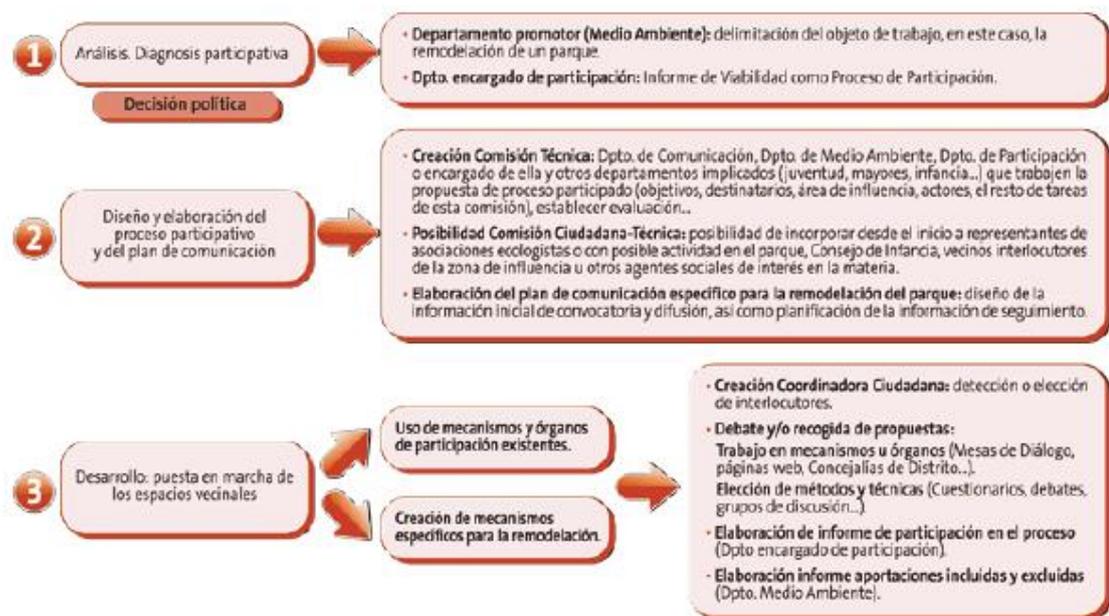
3.2.8 ¿Hay experiencia en los cargos electos y funcionarios?

Otra carencia puesta en evidencia en los proyectos es la falta de medios y de conocimiento en cargos electos y funcionarios. Aquí sí que han de intervenir las medidas de fomento y promoción. Para lograr el éxito en la implantación de las TIC en los procesos de toma de decisiones es preciso garantizar el compromiso y la responsabilidad del gobierno municipal y la oposición, con las decisiones tomadas y consensuadas con la ciudadanía mediante el uso de las TIC.

3.2.9 Puesta en marcha de los espacios de participación

Hay que huir del formalismo, pues provoca que determinados agentes se autoexcluyan por miedo a no estar al nivel observado. Por ello debemos huir de espacios, procedimientos, órganos y debates demasiado formales y protocolarios, así como de puestas en escenas que mermen la participación.

En la siguiente Tabla 56 se recoge un flujograma sobre cómo se puede poner en marcha un espacio de participación. La tecnología de las TIC permite que todos los pasos puedan realizarse electrónicamente, otra cosa es la voluntad de la entidad local:



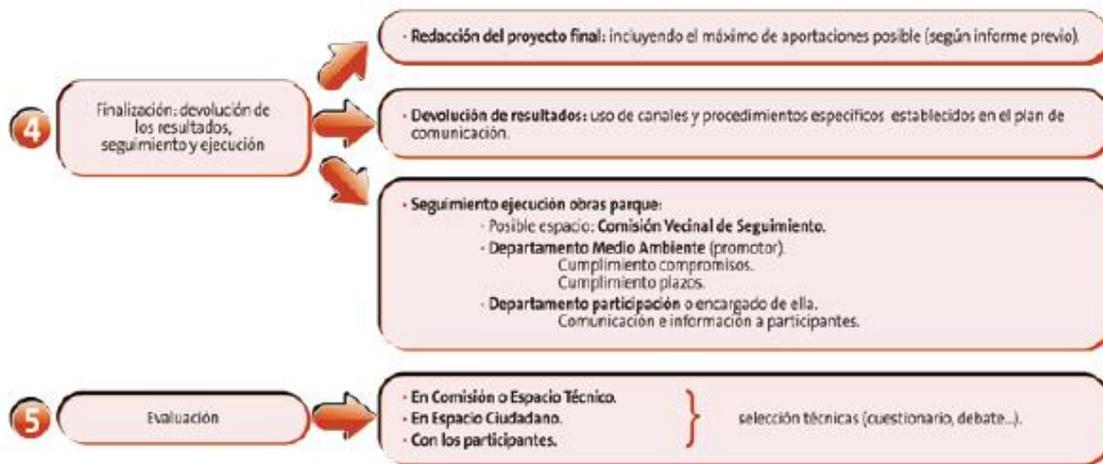


Tabla 56. Flujograma de puesta en marcha de un espacio de participación. Fuente: Ayuntamiento de Alcobendas, *Guía práctica de participación ciudadana*.

En suma, hay que conseguir al menos lo siguiente:

-Establecer un punto único de acceso del ciudadano a los servicios de la entidad local, con una única imagen y ofreciendo una sola «ventanilla» para resolver la mayoría de los trámites, consultas y requerimientos.

-Hay que unificar la información que se pueda obtener por diferentes canales (presencial, telefónico, correo electrónico, web, etc.), centralizada en un único lugar y que siempre se comunique de la misma manera.

-Hay que disponer de unos procesos rediseñados de acuerdo con criterios de agilización, ahorro de tiempo, etc., estableciendo un flujo de trabajo único para cada procedimiento, el cual servirá de referencia para el resto.

-Hay que incrementar la flexibilidad horaria, dado que esta «ventanilla» permite una atención continuada todos los días de la semana y todas las horas.

-Hay que garantizar la validez jurídica de los trámites y los servicios ofrecidos de forma telemática, con garantía de seguridad, autenticidad y confidencialidad mediante un certificado electrónico.

-Hay que detectar nuevas necesidades: la proximidad de la Oficina de Atención a la Ciudadanía con el ciudadano permite detectar de primera mano las necesidades del usuario y, por tanto, poder atenderlas y anticiparse.

Lamentablemente, todo esto de momento no deja de ser, en demasiadas ocasiones, un proyecto en nuestro país, pues, a pesar del tiempo en que el uso masivo de las TIC es casi universal, actualmente en 2015 las herramientas de participación ciudadana electrónica configuran un complemento a la participación presencial que, sin llegar a suponer herramientas de participación ciudadana por sí solas, permiten mejorar la participación de la población en los procesos de toma de decisiones políticas y en su representatividad. Estas son palabras que reproducimos del trabajo de COLOMBO VILARRASA sobre el proyecto *Consensus*, de 2009, y que son aplicables todavía.

El 7 de septiembre de 2015 el mayor Ayuntamiento de nuestro país, el de Madrid, puso en marcha una plataforma de debates con los ciudadanos (cfr. <http://diario.madrid.es/blog/2015/09/09/70-000-visitas-en-decide-madrid-es/>), en la que ya se avanza la inclusión de mecanismos de participación, aunque no se especifica cuál es el cauce que se utilizará, previsiblemente las consultas ciudadanas: «Próximamente se abrirá también el espacio de propuestas ciudadanas que podrán ser votadas para que sean puestas en marcha por el Ayuntamiento. Más adelante habrá otros mecanismos para, por ejemplo, elaborar presupuestos participativos y legislaciones colaborativas. Para votar y decidir en estos procesos sí será necesario acreditar residencia en Madrid, mediante padrón u otros documentos, con un procedimiento que se facilitará también a través del servicio de Atención a la ciudadanía Lineamadrid». Es interesante esta proclamación de tan importante entidad local, pues ya avisa el camino a seguir en el futuro en el uso de las TIC, en particular de Internet: se trata no solo de informar sino también de participar, votar, a través de Internet. Pero esto se ha puesto en marcha en 2015, casi treinta años desde que ARTERTON clamara en Estados Unidos por el uso de las TIC para fortalecer la Democracia. Públicamente se compromete a una toma conjunta de decisiones, si se reciben al menos 53.000 peticiones (Anexo IV). Será interesante seguir en el futuro el desarrollo de esta iniciativa, verdaderamente valiente, aunque no novedosa. No se trata ya de meros proyectos que realizan algunas entidades locales, ni tampoco de proclamaciones generales que realizan las asociaciones de entidades locales. Será el primer, al menos el más importante, paso en que una entidad local utiliza las TIC con fines participativos a través del voto y la co-gestión municipal (<https://decide.madrid.es>). No es de extrañar que en el Ayuntamiento de Madrid no

gobiernen los partidos tradicionales (PP, PSOE, IU), sino una coalición surgida de movimientos vecinales y participativos (*Ahora Madrid*, con 20 concejales de un total de 57). Es sintomático este hecho, decimos, pues refrendaría nuestro criterio de que los partidos políticos tradicionales, a pesar de sus proclamaciones generales, se ha demostrado que no tienen verdadero interés en el fomento de la cultura participativa a través de las TIC, quizá temerosos de que las TIC eliminen intermediarios, o de que se ponga en evidencia su labor de intermediación, de forma tan evidente como en el ejemplo de los procuradores que hemos referenciado anteriormente, que tras el sistema *Lexnet*, quedarían casi como meros receptores de un correo electrónico que a su vez reenviarían a los abogados al cargo del proceso y a los justiciables.

CONCLUSIONES (I). RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACION

A la hora de resumir todo lo que hemos visto, podemos seguir el esquema que nos habíamos planteado al principio, respondiendo las preguntas metodológicas que nos habíamos realizado, para ver cuál es la realidad que se esconde bajo la proclamación genérica que hizo el legislador en el artículo 70.bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que propugnaba el uso de las TIC para la participación vecinal.

Hemos analizado la normativa, los procedimientos, los sujetos, la tecnología y los datos estadísticos procedentes de los distintos proyectos (al menos de los más importantes) que se han realizado sobre el particular. A la luz de todo ello, intentaremos dar, pues, la respuesta a cada pregunta. Subyace, no obstante, y no podemos dejar de señalarlo en esta parte de las conclusiones, un sentimiento generalizado de frustración y desazón por nuestra parte, pues si bien es claro que las previsiones que se realizaron en los años ochenta y noventa no dejan de ser una parte más de lo que luego se ha demostrado ser la burbuja tecnológica, el grado de implantación de las TIC en los procesos de participación general, y en particular, en las entidades locales, es bastante reducido comparativamente hablando con lo que ocurre en el sector privado.

Si ya en nuestros días hacer compras por Internet, por ejemplo, es algo natural y común, y el grado de interactividad y conectividad que permiten los aparatos que utilizamos (singularmente los nuevos teléfonos móviles que integran servicio de telefonía y servicio de datos y que han dado lugar a nuevas concepciones de la Administración como la m-Administración, que es aquella que permitiría todas las gestiones a través de esta tecnología), no ocurre lo mismo cuando se trata de relacionarse con la Administración, aunque los servicios electrónicos cada vez son más comunes en nuestras Administraciones locales. Hay una importante excepción, no obstante, que es interesante: la sucesiva implantación de mecanismos y pasarelas de pago de tributos iniciada en su momento por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y rápidamente seguida por otras administraciones. Este servicio electrónico es por supuesto bienvenido, pero se echa de menos la misma rapidez (aunque en

realidad hasta solo hace muy poco tiempo este servicio ha estado disponible) para todo aquello que tiene que ver con la transparencia y la participación ciudadana utilizando las TIC, y para todas las entidades locales, no solamente las más grandes.

Las TIC permiten interactividad e interoperabilidad, y por tanto si se utilizan bien ayudarán a crear más transparencia, lo cual tirará del interés del ciudadano en participar. Pero hace falta voluntad de todas las partes, y ahí es donde vamos con retraso. Podemos comprar todo lo que queramos en cualquier parte del mundo y a un solo paso de clic, pero no podemos decirle a nuestra entidad local lo que pensamos utilizando los mismos medios. Es hasta cierto punto lógico que el sector público sea más lento que el privado en la innovación tecnológica, entre otros motivos porque la defensa del interés general amerita ser más cauto en la implantación de los avances, buscando siempre la seguridad jurídica. Pero no hay motivos, o al menos nosotros no vemos motivos suficientes, para ralentizar el proceso, como así ocurre.

Vamos, pues, con las preguntas metodológicas.

i. ¿Bajo qué condiciones, y con qué resultados, el impulso de la utilización interactiva de las TIC supone un aumento y mejora o, por el contrario, una disminución y empobrecimiento de la participación ciudadana vecinal en el proceso de toma de decisiones?

Del análisis empírico realizado no hemos encontrado casos en los que el uso de las TIC *per se* suponga una disminución de la participación ciudadana. Las TIC no ahuyentan a la ciudadanía cuando esta quiere intervenir en los asuntos públicos. Las TIC enriquecen los usos democráticos, si se utilizan convenientemente. No hemos visto que actualmente nuestro país tenga un problema relevante de brecha digital, por el cual unas clases sociales tengan un acceso a las TIC que otras no tienen. Las TIC mejoran la Democracia sin crear discriminaciones insuperables. Los motivos son tanto porque reducen los costes (al menos los monetarios) que implica la participación como porque su uso supone un acceso y divulgación hasta ahora desconocidos.

ARTERTON (1987) visualizaba la tecnología y su influencia sobre la Democracia como una forma de (1) mitigar la crisis de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas; y (2) establecer una relación más fluida entre los políticos y los

ciudadanos superando los filtros de la burocracia y de las instituciones. Al menos, aparece esa relación más fluida entre las entidades locales y los ciudadanos, pues las TIC mejoran la transparencia administrativa, que supone un mayor conocimiento por la ciudadanía de los hechos que ocurren en el entorno administrativo. Pero las TIC no son el único o principal detonante del impulso participativo. Sin cultura participativa no sirven de mucho porque, aun en el caso de que sean profusamente utilizadas por la ciudadanía, lo serían para otros usos diferentes. No hay, pues, una relación directa entre las TIC y la participación ciudadana, y sí lo hay entre la cultura participativa y la participación, exactamente igual a lo que ocurría con los procesos de participación presenciales. No dejamos de ver que las TIC pueden coadyuvar a aumentar esa cultura participativa, pero ésta es inexcusable si se quiere aumentar la participación ciudadana, no las TIC.

La pregunta que ARTERTON (1987) se hacía en los años ochenta, y a la que se adhirieron los apologetas de la Teledemocracia, sobre si la tecnología podría salvar la Democracia, creando una nueva Democracia más directa y fuerte, respondiéndose a sí mismo este autor que sí, ahora debería reformularse de modo que fuera si la cultura participativa puede salvar la Democracia, que es una pregunta clásica, tanto antes como después de ARTERTON. Según nuestro criterio, la burbuja tecnológica aplicada a la Democracia (la burbuja de la Teledemocracia) puede que haya estallado ya, quizá antes de siquiera nacer. Vistos los experimentos y proyectos que se han realizado sobre los usos de las TIC para el fomento de la participación ciudadana, algunos de los cuales hemos comentado en este trabajo, queda cierto regusto amargo sobre si realmente se quiere mejorar la Democracia, involucrando activamente a la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones compartido, o simplemente se trata de hacer experimentos que puedan acallar algunas voces que claman por una mayor y constante representatividad. Sea así o no, lo cierto es que en lo que sí se gana mucho es en transparencia y, en general, en la Administración electrónica. Si no se consigue que el ciudadano se involucre más, queriendo participar en el proceso de toma de decisiones políticas más allá de las periódicas llamadas a las votaciones para elegir a los representantes, al menos sí se consigue mayor transparencia, pues las TIC permiten que los debates de los representantes, sus decisiones, sus propuestas, sus quejas, etc. sean rápidamente y automáticamente conocidas por todo aquel que simplemente quiera entrar en una página web del Ayuntamiento.

Los ciudadanos, además, conciben a la Administración como un enorme aparato de gestión, que realiza trámites, pagos, cobros, propuestas, quejas, consultas, etc., como una gran máquina prestadora de servicios públicos. El uso de las TIC para la prestación de esos servicios públicos sí es algo que reclama la ciudadanía, porque resuelve problemas concretos, inmediatos, fácilmente visibles e identificables como son el pago de impuestos a través de Internet, sin tener que acudir a los locales y espacios físicos que la Administración tenga disponibles, donde hay que esperar turnos y perder tiempo, además de tener que acudir en el horario, y solo en el horario, que establezca la Administración.

Stefano RODOTÁ (2000) clasificaba de la siguiente manera los instrumentos de participación ciudadana que van más allá de la mera participación en las elecciones o votaciones para elegir a los representantes políticos:

-Instrumentos de conocimiento, que son todos aquellos que permiten el acceso directo de los ciudadanos a las informaciones públicas y algunas privadas.

-Instrumentos de intervención no formalizada, que son los que hacen posible la presencia de los ciudadanos en los procesos de consulta y decisión, aun estando reservada a otros sujetos la elección final.

-Instrumentos de valoración crítica, como las *consensus conferences*, que conjugan las técnicas del muestreo con el trabajo de grupo.

-Instrumentos de control, que combinan elementos de conocimiento y de intervención y que difunden la legitimación para actuar en juicio por la tutela de los intereses generales.

-Instrumentos de propuesta, con vínculos que toman en consideración tales propuestas de parte de sujetos públicos.

-Instrumentos de consulta.

-Instrumentos de gestión autónoma, por ejemplo, de determinadas categorías de servicios con efectos de descentralización y desestatalización.

-Instrumentos de verdadera y propia decisión, pero con características tales que permitan innovar las tradicionales formas de referéndum. Estos instrumentos, para ser eficaces, requieren evidentemente la preventiva definición de un adecuado

cuadro institucional que permita la participación y el diálogo previo con carácter universal en una sociedad dada.

En esos instrumentos inter elecciones sí se ha ganado bastante, aunque queda mucho por hacer, lógicamente. En los datos elaborados por FEMP vemos que el uso de las TIC por las entidades locales para prestar este tipo de servicios es casi generalizado. Las grandes corporaciones han contratado servicios propios, y las otras están utilizando sistemas y servicios que les prestan el Estado y las Comunidades Autónomas.

La interacción regular entre los representantes y los representados es por sí misma la más completa y educativa forma de participación, más incluso que las votaciones regulares. La aplicación de las TIC en esa interacción es fundamental, consiguiendo aumentar la transparencia, la cercanía, la participación funcional y, en suma, la cultura participativa democrática.

La participación que siente la ciudadanía es la relación electrónica para la prestación de servicios públicos, esto es, la Administración electrónica.

Para lograr una mayor transparencia no se precisa tanto el concurso de la ciudadanía participando. La transparencia es un mandato constitucional que todas las Administraciones públicas tienen que respetar y que la normativa reguladora de la Administración electrónica simplemente se ha permitido recordar. Las TIC ahí, como decimos, sí que son también muy útiles. Es el primer paso, el de la transparencia, que puede conllevar, a la larga, que los ciudadanos se impliquen más. Si ven lo que se está haciendo, cómo se está haciendo, y lo ven en el momento en que ocurre, puede que ello les lleve a tomar conciencia de que aquello les gusta o no les gusta, motivándoles a participar más.

Así pues, no es que las TIC aumenten la participación, sino que las TIC (1) mejoran la prestación de los servicios públicos; de ahí (2) aumenta la legitimidad de la Administración ante la ciudadanía, que ve que su Administración funciona; y de ahí (3) se podría obtener una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Es decir, a la participación por la prestación. Cuanto mejores sean los servicios prestados, más legitimación tendrá la Administración y, por tanto, más interés habría en participar.

Podemos hablar de elementos materiales, como el aumento de los presupuestos destinados a esta materia, el uso mayor de tecnología, el aumento de funcionarios o el aumento de gastos para formar a los funcionarios especializados, aumento de partidas

económicas, de subvenciones, de programas, etc., y podemos hablar también, por otro lado, de educación y formación. Aquellos que quieren aparentar estar a la última, pero no queriendo en el fondo que el uso de las TIC se generalice en el ámbito político, lo que harían son grandes proclamaciones, algunos cambios sobre todo en los cobros/pagos, programas, gastos, etc. Pero lo que se precisa es intervenir en la ciudadanía, en su formación y educación políticas, a corto plazo incitándoles a participar en cauces creados al efecto, como los procesos participativos, pero que vean los ciudadanos que participan que hay una respuesta o resultado a su participación. Es fácil ordenar partidas de gastos, pero es muy difícil convencer, involucrar, educar y formar. Para un cargo electo lo sencillo es lo primero, pero la Democracia lo que precisa (dada la accesibilidad de la tecnología) es la formación y educación para crear una mejor cultura participativa. Esa formación y educación no es solo sobre el uso de las TIC, sino sobre cómo las TIC se utilizan para participar. No es una formación tecnológica, porque la tecnología no es el problema, sino una formación para la participación, pues la cultura participativa sí es el problema. Además, se precisa que aquellos que estén poniendo trabas sean apartados. Esa es una medida a corto plazo que solo depende de la voluntad del legislador.

El consumo privado de los ciudadanos a través de las TIC es un fenómeno evidente e imparable. La interrelación social también, gracias al fenómeno de las redes sociales, los blogs y foros. Los fenómenos de redes sociales son explosivamente crecientes. Los usos de datos también, pues Internet es prácticamente universal en nuestro país. Por tanto, la ciudadanía se mueve en la red, donde realiza actos jurídicos (compras, ventas, intercambios, publicidad, consumo, etc.) pero también personales y privados. Las TIC, en consecuencia, son un fenómeno asumido por la ciudadanía, volcando en ella muchos aspectos de su personalidad y de sus actos. Si eso es así, no hay motivos para que, además, realicen actos políticos. Si no lo hacen es porque o bien no sienten la necesidad de participar políticamente más de lo que lo hacen presencialmente, o bien que no hay cauces adecuados para dicha expresión política. Pensamos que la normativa sí contempla estos cauces, puesto que la Administración electrónica permite ejercer derechos de audiencia, consulta, quejas, petición, etc. mediante el uso de las TIC. Por tanto, no es que no haya tecnología ni cauces para ejercer esos derechos, es que no hay interés en ello.

Existe, en general, una carencia en la cultura participativa tanto de los cargos electos como de la ciudadanía. Esta carencia se traslada al uso de las TIC, de modo que ha

supuesto que el impacto y la incorporación de las TIC en los procesos participativos haya sido muy inferior a la que ha tenido en las funciones propias de la Administración electrónica. Los ciudadanos quieren pagar sus impuestos a través de Internet, pero no quieren o no sienten la necesidad de estar participando políticamente utilizando la red. Ello significa que tanto en aquellos entornos en los que se utilicen las TIC como en los que no, existirá el mismo problema de base, pues afecta también a los procesos participativos presenciales. En este sentido, las TIC pueden suponer un estímulo para iniciar en la participación ciudadana a técnicos, políticos y ciudadanos porque es una estupenda herramienta de información y comunicación, por tanto de formación y educación.

La educación participativa es fundamental, y las TIC pueden ayudar en ello. Es realmente interesante la experiencia ya comentada del Ayuntamiento de Madrid, de poner en marcha un portal de sugerencias que, en un futuro próximo, serviría de base para la implantación de un cauce específicamente participativo y con votaciones. Algo tan favorable para la ciudadanía, pensada en ella, no deja de ser motivo de escarnio por parte de algunos ciudadanos, no precisamente pocos, que encuentran en el anonimato de Internet la vía para satisfacer sus iniquidades. Al respecto, nos parece más que pertinente el comentario expresado por dicha plataforma, utilizando términos que los indeseables a los que va dirigido fácilmente puedan entender: «Como habíamos previsto, la apertura de la web también ha facilitado que haya comentarios humorísticos o inapropiados. Sabemos que en internet (y en todos lados) hay trolls, o gente que simplemente quiere reírse un rato, pero también hemos aprendido en internet que los sistemas de filtrado colaborativo funcionan: la comunidad de usuarios puede valorar cada debate positiva o negativamente y, en este sentido, los que encabezan la lista de los más valorados son pertinentes y adecuados al fin de la herramienta.» En todo caso, ese filtrado, por sí mismo, no es tan simple al generar un problema de representatividad, pues hay que ver cuál es el criterio utilizado, ya que en este caso filtrar sería denegar el derecho de participación a un ciudadano.

Las TIC son un cauce para mejorar la cultura participativa, porque como herramienta son muy útiles. Pero su mera presencia sin un objetivo no ayuda en nada. Es como tener una máquina estupenda que ha costado mucho dinero pero que no se sabe ni cómo arrancar. Es la autonomía del individuo y de las sociedades la que determinará el uso y adecuación de las TIC y no a la inversa (BARBER, 2006; CASTELLS, 2006; RODOTÁ, 1993; SUBIRATS, 2002; etc.). Además, si como sostiene BERROCAL

GONZALO (1996) la televisión ha hecho poco en aumentar la cultura participativa de los españoles, ¿por qué ahora lo iba a hacer otra tecnología como Internet? Se necesita algo más que tecnología.

En consecuencia, la educación para el empoderamiento y la participación deben ser una prioridad en todas las políticas públicas, fundamentalmente en las locales. Al efecto, es muy útil aprovechar la tendencia natural de participación *on-line* de los jóvenes desde diferentes ámbitos de sus vidas, ya que especialmente los jóvenes son los que actúan en Internet, por lo que se trata de reconducir o ampliar esa participación personal para que se promueva que los jóvenes expresen sus ideas y proyectos para entender mejor sus expectativas y deseos y orientar así la acción de las entidades locales.

Pero es que ni siquiera ARTERTON pensaba que la tecnología fuese suficiente, ni siquiera definitoria (traducción nuestra): «Debo admitir con franqueza que empecé con un tema en mente que resultó ser naif: Qué tecnologías de la comunicación resultarían ser más útiles para facilitar la participación política. Para responder a esta pregunta, analizamos los éxitos y fracasos de veinte proyectos y experimentos en los que a través de diversa tecnología se buscaba impulsar a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. Descubrimos, no obstante, que las mayores diferencias en la naturaleza, el rol y la efectividad de la participación política se basaban no en la capacidad tecnológica sino en los modelos de participación que los promotores de los proyectos habían planteado. Esencialmente, lo que empezó como análisis de la capacidad de varias tecnologías resultó ser un ejercicio de evaluación de distintos acuerdos institucionales y o contextos en los que los ciudadanos participan políticamente» (ARTERTON, 1987:26).

Dicho lo anterior, tampoco podemos pensar que sea necesaria una mayor intervención de los ciudadanos en la vida participativa política de la entidad local. Puede que no quieran hacerlo y que no sea tampoco precisa su intervención. El mito de la Democracia fuerte como Democracia directa es solo eso, un mito. No es más democrático el sistema directo que el representativo, y por supuesto, dependiendo de los casos, siempre será más ineficiente. La Democracia directa supone que el ciudadano está dispuesto a dejar el resto de sus actividades para, además, centrarse en la vida política permanente, y eso muy pocos están dispuestos a hacerlo. Y tampoco muy pocos ven la necesidad de hacerlo. ¿Por qué iba a hacerlo? ¿No ejerció ya su derecho y

obligación de votar para elegir a las personas que profesionalmente deben gestionar los asuntos públicos? Los cauces de participación directa que contempla la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, ya existen a través de Consejo Social de la Ciudad y Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, instrumentos de participación orgánica. Pero los ciudadanos lo que quieren y necesitan es la participación funcional: hacer gestiones ante la Administración, no usurpar el mandato del representante para tomar él las decisiones políticas; lo que quieren es la participación *uti singulis*, en la que el ciudadano está interesado en un procedimiento administrativo por ser titular de intereses o derechos propios y singulares.

¿Y realmente mejora la calidad de los debates y de las decisiones adoptadas? Puede que aumente la participación pero no puede que no aumente la mejora en la deliberación, con lo que por mucha participación que haya, el debate político necesario para toda Democracia no se vería reforzado. La Democracia deliberativa, de sosiego en el debate en búsqueda de soluciones aceptables para todos, puede que no se consiga con el uso de las TIC. Pero todo depende de cómo se gestione el debate. Los grupos políticos electrónicos, si no son debidamente coordinados, pueden convertirse en una mera suma de monólogos, sin debate real, sin contrastación de opiniones, sin creación de opiniones a partir de la confrontación de opiniones diferentes.

Para satisfacer nuestro interés en una mayor implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas en el ámbito local no necesitamos cambiar nuestras instituciones. Si el poder ejecutivo y el judicial quedan en manos de profesionales, el legislativo (a nivel local) podría quedar en manos de la ciudadanía a través de la Democracia directa que permiten las TIC y los debates cara a cara. Pero el público masivo es difícil que delibere, es vulnerable a la demagogia, y, como dice FISHKIN (1995) «(s)i un simple voto de un público masivo después de las noticias de la noche fuera el único requisito para una nueva legislación, habría pocos impedimentos para la tiranía de la mayoría una vez que el público hubiese sido estimulado». En contra de esta evidencia, puede argumentarse que la participación en votaciones quedaría relegada a aspectos no deliberativos, estos son, aspectos meramente plebiscitarios: contestar sí o no a una pregunta dada. Ahí se logra una mayor igualdad, pero al coste de la deliberación. En ámbitos locales, en los que los temas son, o deben ser, muy centrados en el interés de los vecinos, y por tanto muy concretos y poco propensos a una complicada deliberación política: poner o no árboles, regular las normas de tráfico, construir o no un pabellón, regular los horarios de bares, etc., la participación deliberativa tiene poca cabida al no

tratarse asuntos de contenido eminentemente político. Son asuntos en los que es más fácil identificarse, por su sencillez y por su inmediatez y, por tanto, rápida identificación con el interés particular del vecino. De hecho, según remarca MORÁN (1992:49) el máximo grado de interés por la política (aunque sigan existiendo grados muy bajos) se centra en aquellos ámbitos de la misma que pueden considerarse más cercanos al individuo, en concreto la gestión de los ayuntamientos y, en menor medida, la gestión gubernamental. La gestión local es, por su misma característica, tal como decimos, menos deliberativa que la gestión gubernamental.

Por tanto, el vecino parece demostrar poco interés deliberativo. Pero sí tiene interés el uso plebiscitario, más dado a asuntos no políticos de interés común de los vecinos. El hecho de que los vecinos, según nos muestran las estadísticas, están utilizando frecuentemente los servicios electrónicos, nos refuerza esa idea: lo que quieren es participar en la gestión local, no en un debate político que tradicionalmente ha estado monopolizado por los partidos políticos. Las TIC pueden ayudar a que se implante en el ámbito local una mayor Democracia plebiscitaria, no deliberativa, pues el interés de la ciudadanía parece dirigido no tanto a la participación en toma de decisiones en asuntos públicos sino participación funcional en asuntos concretos y fácilmente identificables como de interés particular.

Todo esto ya lo dijo Jean Jacques ROUSSEAU en el siglo XVIII en su obra *El Contrato Social*, al señalar que los aspectos problemáticos de sostener el modelo de la Democracia directa en las sociedades modernas que son de mayor escala, debido a que «No puede imaginarse que el pueblo permanezca constantemente reunido para ocuparse de asuntos públicos,» debido a que para esto, se requieren de muchas condiciones difíciles de reunir: «En primer lugar, un Estado muy pequeño en que sea fácil congregarse al pueblo y en el que cada ciudadano pueda conocer fácilmente a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y discusiones espinosas; además, mucha igualdad en las categorías y en las fortunas sin lo cual no podría subsistir mucho tiempo la igualdad en los derechos y en la autoridad; por último, poco o nada de lujo,» y, concluye: «Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente, pero no conviene a los hombres un gobierno tan perfecto» (manejamos la edición de EDIMAT, 2000).

Finalmente, es evidente que el empoderamiento ha de ser real, es decir, dotar a la ciudadanía de más autonomía, no aprovechar para manipularla. Se trata de aumentar el

conocimiento y la libertad para expresar sus ideas y opiniones. Participar significa tomar partido entre varias opciones que tienen que estar explicadas y fundamentadas, y para ello se precisa formación. La mejor formación es la participación misma, pues a participar se aprende participando.

Así pues, los autores clásicos de la Teledemocracia en los años ochenta y noventa del siglo pasado partieron de una premisa falsa: el aumento de la presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas supone una mejora de la Democracia deliberativa, y todo lo que se haga para provocar ese aumento redundará en una mejor y más sana Democracia. Fallaron, en nuestra opinión, a la hora de identificar qué tipo de deliberación precisa una Democracia moderna. La deliberación es una forma de preparar la toma de decisiones, de elegir los medios adecuados para conseguir los fines propuestos por la comunidad. Por ello siempre ha sido considerada la deliberación como uno de los elementos genuinos de la Democracia. Un Estado legitimado es un gobierno que mantiene el diálogo abierto con los ciudadanos. El Estado y el mercado necesitan de un foro institucional en que se produzca el discurso político y la participación de los ciudadanos. Este tiene que ser abierto y contar con acceso libre, participación voluntaria de los interesados, generación de juicios públicos a través de las asambleas en las que participan los ciudadanos, la libertad de expresar sus propias opiniones, y la libertad de discutir los asuntos públicos y criticar la forma en que el Estado está utilizando su poder. Además, la información tiene que ser adecuada, ha de haber preferencia de la fuerza del argumento sobre el poder y la autoridad, la ausencia de manipulación estratégica de la información, perspectiva, y una orientación pública amplia hacia los intereses generales más que a los intereses particulares. Todo ello se puede conseguir sin las TIC, y las TIC, en efecto, también coadyuvan para conseguirlo, pero por mucha presencia que haya de las TIC, si no hay voluntad política, si los cauces normativos no son los adecuados o si no existe cultura participativa, poco se logrará.

Las TIC pueden coadyuvar, como decimos, en la deliberación democrática, pero dentro de un procedimiento y normas claras, que podemos identificar seguidamente:

- El debate sirve para elegir y definir las peticiones y las alternativas a una política pública dada.

- La fuerza del argumento está por encima del status de los argumentadores.

- La deliberación favorece el comportamiento altruista más que la defensa a ultranza de los intereses particularistas.
- Los intervinientes no pueden mantener posiciones egoístas sabiendo que los demás pueden hacerlo también.
- Se puede modificar o ajustar los puntos de vista después del escrutinio.
- La deliberación aumenta la información y su intercambio, lo cual es esencial para la creación de la opinión pública.
- La deliberación pública es el mejor antídoto en contra de los que piensan que los intereses privados son fijos e inmutables.

ii. ¿Reducen o amplían las TIC el universo de los participantes/concepto de ciudadano?

La disminución de la brecha digital, o la estratificación digital, ha de contribuir a aumentar el universo de participantes. La ayuda de los organismos públicos, mediante programas y presupuestos específicamente destinados a este propósito, obviamente siempre serían bienvenidos, pero nótese que la ciudadanía ya está en las redes sociales, que el uso de Internet es cuasi universal y que los servicios electrónicos prestados por las Administraciones se han generalizado tanto en su prestación por la Administración como en su demanda por los ciudadanos.

Por tanto, el escenario existe ya, y está ahí y sobre él tienen que actuar las Administraciones públicas. Dicho en otros términos, de muy poco sirve que los poderes públicos quieran crear nuevas redes sociales o foros, porque ya están creados. Tienen que ver cómo entran en esos foros y comunican, convenciendo, sus ideas.

Por tanto, aunque no haya relación directa entre el uso de las TIC y el aumento de la participación, es cierto que son un cauce nuevo por el cual se puede aumentar el universo de participantes con respecto a los participantes que sólo han actuado hasta la fecha presencialmente. Dicho lo anterior, posiblemente el universo de los participante se incremente a través de la población más joven, tradicionalmente más desconectados de estos temas y actualmente con un creciente interés, debido a su mayor proximidad a las nuevas tecnologías.

iii. ¿En qué medida el uso de las TIC en el proceso de toma de decisiones local puede favorecer la creación de actores nuevos, tanto líderes como grupos de interés?

Esta es una realidad incontrovertible, pues es claro que gracias a las TIC han aparecido agentes sociales y políticos nuevos. Aparecen nuevos líderes que saben utilizar bien las nuevas TIC. Pero luego esos líderes tendrán que abandonar el entorno virtual y presentarse a las elecciones presenciales. Fenómenos como *Podemos* o las mareas (en realidad, movimientos políticos nacidos de las redes ciudadanas o redes cívicas, la mayoría de ellas de implantación local o regional) en las elecciones locales de 2015 son un ejemplo de esto que comentamos. Pero eso daría pie a otro trabajo de investigación que supera el objetivo que nos hemos propuesto.

En todo caso, hemos visto que se hace mucho hincapié a la participación colectiva a través de asociaciones, partidos políticos y sindicatos. Especialmente a las primeras, ya que los partidos políticos y los sindicatos ya tienen sus propios cauces de intermediación y representación. Bien es cierto que la participación colectiva, a través de asociaciones, está reconocida en nuestra Constitución y es un derecho fundamental, pero también es cierto que existe un riesgo de que, centrando tanto la representatividad en las asociaciones, se pierda en el camino representatividad, pues genera falsas representatividades. Si hay un colectivo que se une para ejercer su derecho asociativo, y esa asociación participa activamente en el proceso de toma de decisiones políticas, hay que ver en qué medida queda el resto de los ciudadanos. Puede que esa asociación sea muy activa pero no tenga representatividad significativa. En ese caso, la entidad local le dará medios y opinión, e incluso puede verse mediatizada por dicha asociación, pero es obvio que aquí habría un claro perjuicio para el resto de ciudadanos, que seguramente sean la mayoría, que no han decidido seguir los postulados de esa asociación y que, por tanto, no comparten sus criterios. Igualmente, una representación solo individual genera otro problema: dejar fuera a aquellos colectivos que por sí solos no pueden utilizar un canal de representación. Es claro el ejemplo de los más desfavorecidos.

Por tanto, ha de existir un equilibrio (difícil pero necesario) entre la participación colectiva a través de asociaciones y la participación meramente individual. No es fácil conseguirlo, como decimos.

iv. ¿Qué cambios procedimentales y organizativos se producen como consecuencia del uso de las TIC en el proceso de toma de decisiones local?

Los cambios fundamentales vienen dados por la Administración electrónica en tres aspectos fundamentales: (1) creación del procedimiento administrativo electrónico, que confiere eficacia jurídica a los actos administrativos realizados mediante el uso de las TIC; (2) los actos jurídicos de cobros y pagos mediante procedimientos electrónicos como elemento que, como piedra de toque, favorece un primer contacto con la Administración en la red; y (3) muy en menor medida, los actos participativos de votación.

En esta línea, señala PALOMAR OLMEDA (2010) la transformación tecnológica que están experimentando nuestras Administraciones es la justificación inmediata para la simplificación y la reconfiguración de procesos. La automatización debe ser, en lo interno, algo más que una mera sustitución de los trámites y de la forma de realización de los mismos, aunque también ha de realizarse dicha sustitución. Esto justifica la propia previsión que se contiene en el artículo 34 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos a los servicios cuando señala que los procedimientos relativos a los medios e instrumentos de participación (además de los de transparencia e información) tienen que ser simplificados:

«...La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios irá siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, en el que se considerarán especialmente los siguientes aspectos: a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación; b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información; c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta. d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas...».

En esta misma línea, GUILLÉM CORRAU (2011) señala de forma muy sensata que no basta con hacer gastos, programas y estudios, sino que hay que modificar procedimientos y el enfoque global simplificando y haciendo más accesible la relación con la Administración por estas nuevas vías al punto de que aspectos como el uso de la

firma electrónica y otras complejidades técnicas sean lo más sencillas y transparentes para el usuario. Es decir, estamos hablando de la mejora de la usabilidad a lo que puede contribuir el desarrollo de entornos nuevos y plataformas como el *smartphone*: «Si se parte de que las TIC suponen para la Administración electoral un reto de futuro con tres ejes fundamentales de actuación (dotación de infraestructuras, recursos y soluciones tecnológicas; actuaciones y objetivos concretos de simplificación administrativa; y preparación y articulación de adaptaciones normativas para la eficaz aplicación de soluciones tecnológicas), la aproximación a esta cuestión, no puede limitarse a la ejecución de un proyecto integral de *telematizar* procedimientos o a hacer un uso intensivo de las TIC en los procesos electorales, sino que se vale de esos nuevos instrumentos para promover un movimiento de Desarrollo Organizacional (OD), que se realiza desde el máximo nivel de autoridad (Presidencia de la Junta Electoral) hasta el nivel más bajo de la organización, introduciendo modificaciones fundamentales en los procedimientos, en los modos de gestión y formación digital de los recursos humanos y en la relación de los actores del proceso electoral y Administración e incidiendo en la demanda de servicios públicos online por parte de los propios actores en sentido estricto y la ciudadanía, los medios de comunicación social, etc., mediante la difusión entre las mismas de la firma electrónica avanzada y de formación digital, tratando de inducir, mediante la mutación tecnológica del entorno administrativo, su capitalización tecnológica y capacitación en el uso de las TIC en todos los procesos, todo ello también dirigido a desencadenar en la Administración electoral un cambio que transforme la estructura burocrática en una infocracia inteligente.»

v. ¿La realización de proyectos de innovación tecnológica ha quedado como mera retórica?

Los proyectos siguen siendo lo poco que hay al respecto (dejamos al lado la Administración electrónica). Estamos en fase de experimentación, no de implantación. No porque no haya tecnología, sino porque fundamentalmente falta voluntad política y cultura participativa.

Los proyectos son necesarios, y de ellos se obtienen interesantes conclusiones. Pero llama la atención que en nuestro país sigamos en esta fase en lo atinente a la participación mediante las TIC, no así en cuanto a la Administración electrónica. Esta dicotomía, con tan diferente velocidad de implantación, entre la Ciberdemocracia por un

lado y la Administración electrónica por otro, tiene que llevarnos a la reflexión sobre si hay realmente voluntad política detrás de todos estos cambios. La Administración electrónica, además de ser una obligación legal, es también una mejora en la gestión administrativa, por lo que genera menos recelos en los representantes políticos. Pero no hay ningún motivo, o al menos no somos capaces nosotros de vislumbrar ese motivo, por el cual la Administración electrónica se haya implantado ya masivamente (pues masivamente se prestan servicios electrónicos), y la participación ciudadana a través de las TIC siga en fase prácticamente experimental, de propuestas, de estudios, de grandes proclamaciones en suma. Es decir, exactamente como estábamos en los años ochenta y noventa del siglo pasado.

vi. ¿Aparecen nuevos temas de interés en los vecinos que participan usando las TIC en el proceso de toma de decisiones local?

Los temas de interés son los mismos en el mundo *off-line* y en el mundo *on-line*. Las TIC no crean realidades virtuales, con temas nuevos que aparezcan de la nada. Los ciudadanos no se ven inmersos en realidades virtuales, pues sus problemas siguen siendo los mismos: los servicios que han de recibir de las entidades locales, las gestiones que tienen que realizar ante ellas, los cauces de quejas, peticiones, preguntas, etc. que en un momento dado puedan querer utilizar, más allá del hecho de que en las redes sociales, desde el punto de vista sociológico, es un ámbito propio de los más jóvenes y en consecuencia son sus problemas como grupo social en los que más incidan.

La explosión a lo largo de la primera década del siglo XXI de las plataformas de intercambio de vídeo, los blogs o los sitios de redes sociales, en los que se estimula la creación de contenidos por parte de los usuarios hará que paulatinamente se utilicen más para temas políticos. Serán los usuarios de dichas redes los que vayan generando los temas que resulten de interés para el resto. Eso debería suponer una pérdida de iniciativa en las Administraciones públicas, que dejarán de marcar la agenda de temas para que sea los usuarios de las redes quienes fijen dicha agenda de temas.

vii. ¿Cómo se ven afectados los derechos constitucionales, en especial el de participación ciudadana vecinal, que tiene que ver con el de libertad de expresión, derecho de asociación, autonomía local, etc.?

Deberían verse reforzados por el uso de las TIC. Por tanto, el uso de las TIC, en la medida que facilitan el ejercicio de un derecho, son una forma de reforzar y afianzar dicho derecho.

viii. ¿Pueden crear las TIC y el acceso a las mismas situaciones de discriminación entre los ciudadanos / medidas para eliminación?

La brecha digital hemos visto que no es ya un problema como se pensaba hace años. La universalización de Internet ha eliminado dicho riesgo. La universalización de los datos a través de la telefonía móvil también contribuirá a reducir esa brecha digital. El debate, al menos en nuestro país, sobre la fragmentación social debido al acceso o no acceso a las TIC nos parece redundante. En cualquier caso, la propia regulación en materia de Administración electrónica recoge previsiones legales destinadas: (1) permitir elegir al ciudadano el canal de relación con la Administración en pie de igualdad; y (2) a obligar a la Administración a poner a disposición de los ciudadanos los medios técnicos precisos para poderlo hacer por vía electrónica si es esta la vía elegida por estos.

No son las TIC nuestro foco de atención, porque prácticamente todos tienen acceso a redes de datos (el teléfono móvil, por ejemplo), sino la formación y la educación no tanto en cómo se utilizan las TIC sino en su uso para fines políticos.

ix. ¿El legislador tiene que cambiar algo?

Pensamos que sí, tal como expondremos en la segunda parte de estas conclusiones. Los cambios tienen que ir enfocados tanto en reforzar los mecanismos de participación funcional y participación orgánica como en crear nuevos cauces.

x. ¿Hay que llegar a la e-gobernanza en vez de a la Ciberdemocracia?

Decíamos en el planteamiento metodológico que si bien la e-gobernanza está “triunfando”, no así la Ciberdemocracia. Esto se demuestra por los datos estadísticos, los cambios normativos y las políticas desarrolladas por las entidades locales y sus asociaciones. Mejor dicho: en vez de triunfo de la e-gobernanza, podríamos decir que parece que de momento no hay mucha voluntad política, no acompañada por las carencias en cultura participativa, para que las TIC sean una realidad en el proceso de toma de decisiones local. La participación a través de las TIC, fuera de lo que es la actuación de los administrados ante las Administraciones públicas en los distintos servicios que éstas ya prestan de forma telemática (fundamentalmente los de cobros de tributos), es reducida y se limita lamentablemente a distintos proyectos experimentales y grandes proclamaciones.

CONCLUSIONES (II). PROPUESTAS AL LEGISLADOR

Pensamos que el legislador tiene que establecer obligaciones claras sobre los usos de las TIC, otorgando plena eficacia jurídica a los actos administrativos que se dictan con ellas y a los actos que los ciudadanos puedan realizar ante la Administración. La normativa actual está llena de proclamaciones, y falta una obligación imperativa, que no existe y, en su caso, los correspondientes desarrollos reglamentarios. Solo de esa manera se podrán superar las reticencias tanto de los cargos electos como los intermediarios políticos.

Dicho lo anterior, lo importante es la participación funcional, los servicios electrónicos que presta la Administración electrónica, en donde la accesibilidad y prestación por las entidades locales es bastante amplia. Hay una progresiva e imparable implantación de esos servicios públicos, con lo que la ciudadanía interactúa con las entidades locales utilizando ampliamente las TIC. Si a ello unimos que las entidades locales utilicen el procedimiento de las consultas populares utilizando las TIC, tendremos lo que consideramos suficiente para considerar que existe una auténtica Democracia local semi-directa que emplea las TIC, lo que podríamos denominar Ciberdemocracia de las entidades locales.

Dicho lo anterior, si realmente hubiera un inequívoco interés en el uso de las TIC en asuntos públicos, el legislador podría crear una institución nueva de consulta popular del artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Este cauce de participación ciudadana, como hemos visto, parte de la iniciativa de la propia entidad local. Podría crearse una consulta popular abierta, a modo de canalización de propuestas permanentes de la ciudadanía, a modo de lo que ya existe fuera del ámbito público, como los portales www.change.org, que son aglutinadores de adhesiones a una petición dada pero que también utilizan comercialmente la información y que no están contrastados. En www.change.org, por ejemplo, no existe un control de identidad, se puede ingresar con una cuenta de Facebook o con una dirección de correo para firmar cualquier petición, incluso se pueden usar varias cuentas desde el mismo ordenador; no exigen un documento de identidad válido ni nada por el

estilo. De este modo, cualquiera podría crear cuentas ficticias y firmar su propia petición.

La comunidad política se caracteriza por ser un tipo de red con número claro de integrantes, que, al tener intereses comunes, intercambian opiniones acerca de ese interés común. Se identifican bien los problemas que son tratados, su contenido, así como la forma como deben ser tratados, que es determinada por el ordenamiento jurídico. La comunidad política, pues, se basa pues en la consulta y en la negociación, y son supervisadas por la Administración, que asume un papel importante en su desarrollo. La participación democrática a través de la red no se concreta en encuestas desorganizadas de opinión sobre diversos temas, sino cuestiones que verdaderamente atañen al municipio. Esto no existe en la red, pues hay un grupo social que no está identificado, no hay intereses comunes claros, y hay ausencia de consenso. La Administración, en este marco, queda reducida al papel de garante de las reglas formales, abstractas y universales que cada cual debe respetar en tanto en cuanto persigue sus propios objetivos, pero no entra en el debate sobre el conflicto. Por eso es peligroso que los cargos electos se vean influenciados por este tipo de iniciativas no contrastadas.

En la Tabla 57 se expresan las diferencias entre una comunidad política dada y la comunidad de Internet.

DIMENSIÓN	COMUNIDAD POLÍTICA	RED TEMÁTICA
Miembros		
Número de participantes	Restringido.	Abierto
Tipo de intereses	Dominio de un número limitado de intereses.	Amplia gama de intereses afectados.
Integración		
Frecuencia de interacción	Frecuente, alta cualidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia.	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad.
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados persisten a lo largo del tiempo	Aceso fluctuante (inconstante).
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de consenso, pero el conflicto está presente.
Recursos		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos, pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular de los miembros.
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo pueda dominar, debe tratarse de un juego de resultado positivo para que la comunidad persista.	Poderes desiguales que reflejen recursos y acceso desiguales: juego de resultado nulo.

Tabla x. Diferencias entre participación a través de cauces gestionados por la Administración y gestionados fuera de la Administración. Fuente: SIERRA CABALLERO y FAVARO GARROSSINI (2011).

Pero lo que sí es importante es que jamás la ciudadanía ha tenido tanto poder desde que estamos conectados a Internet, porque Internet es un poderoso medio de cambio social y porque permite sentar una posición cuando la burocracia no lo permite, pero aunque las “hojas de reclamaciones” burocráticas ya no den para más, las sociedades deben seguir exigiendo los caminos de participación que están previstos, y se debe reaccionar por las Administraciones públicas creando otros nuevos. Las Administraciones públicas, como instrumentos instituidos para el cambio social, no pueden quedar al margen de las iniciativas sociales que propugnan ese cambio. No se trata de que las entidades locales creen plataformas de cambio social, sino algo con un enfoque más limitado y local: instrumentos o cauces para la participación ciudadana para el debate y gestión de los asuntos locales. Esos instrumentos tienen que gozar de eficacia jurídica, no han de ser meros altavoces de algunos ciudadanos que presentan sus quejas. El ciudadano tiene que comprobar fácilmente qué ha ocurrido con su participación, teniendo en cuenta que no puede exigir que hagan caso a su propuesta si no ha conseguido la mayoría de votos o participaciones, pero sí que tiene derecho a

saber que su aportación ha sido recibida, tenida en cuenta y, en su caso, saber por qué no se adopta finalmente. A este respecto la regulación suele ser muy cicatera (COTINO, 2003). Bien gestionado y bien planificado, pueden contribuir de forma decisiva a una cooperación entre la entidad local y la ciudadanía para la gestión de los asuntos públicos locales. Si los participantes ven que sus propuestas, su actuación, tiene una consecuencia jurídica, se sentirán atraídos por esta vía participativa.

No es conveniente que este tipo de iniciativas, fuera del ámbito de la Administración, proliferen sin que haya una respuesta desde lo público. Puede que los cargos electos se sientan inclinados a gobernar a golpe de estas iniciativas privadas, que no están contrastadas, controladas ni auditadas. No se sabe quién hay detrás, qué ha votado ni por qué. Lo que aparece ser mucho puede que luego sea nada, o lo que hoy es mucho mañana quedará en nada, o incluso se cerrará la página web. Esa es la realidad virtual de las redes. Tiene que ser la propia Administración la que lo gestione, garantizando con ello el interés general de la ciudadanía, y utilizando para ello todos los instrumentos jurídicos de inspección, control y supervisión que garanticen la idoneidad de dicho cauce como vía de representación verdadera de la ciudadanía ante la entidad local.

Por otro lado, el artículo 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local todavía establece que algunos órganos como la Junta de Gobierno Local, tengan sus reuniones de forma no pública. No hay motivo por el que el legislador establezca, como premisa, que las reuniones de dicho órgano sean no públicas, según establece dicho artículo. El carácter público o no público de estas sesiones no depende del uso de las TIC, pero si la Ciberdemocracia lo que hace es adentrarnos en un mundo de transparencia y participación, no se entiende que la normativa aplicable continúe preservando estos privilegios para los cargos electos. Las TIC permiten que puntualmente informe sobre cada órgano participativo, su composición y procedencia de todos los miembros, su presupuesto y retribuciones, fórmulas de elección, así como de sus reuniones y los resultados de las mismas (COTINO, 2003). Obviamente, no desconocemos que en determinados casos podría decretarse que las sesiones fueran secretas, pero de forma reglada y justificada, no discrecionalmente. Exactamente lo mismo que existe en el ámbito judicial, en el que la instrucción en determinados casos, de forma motivada, puede declararse secreta. Pero una cosa es que de forma reglada pueda decretarse el secreto de las deliberaciones, y otra muy distinta que la norma proclame el secreto de las mismas, porque en tal caso se está vulnerando el principio de publicidad, que es consustancial al derecho a la

participación ciudadana. En efecto, el principio de publicidad es un principio instrumental que tiene como fin garantizar el principio democrático (artículo 1.1 de la Constitución Española) que da lugar al derecho a la participación en los asuntos públicos de los ciudadanos (artículo 23.1 de la Constitución). Es oportuna la publicidad del proceso de adopción de un acuerdo por parte de una Junta de Gobierno Local. Consideramos que es antidemocrático que los acuerdos de la Junta se realicen sin asistencia de público, aunque sea telemáticamente utilizando los medios que nos facilitan las TIC. Lo mismo puede decirse de las deliberaciones en el Parlamento (cfr. artículo 64.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el artículo 75 del Reglamento del Senado), así como en las diferentes regulaciones en las Asambleas legislativas autonómicas.

Finalmente, frente a la participación funcional que establece el artículo 70.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, es preciso que se amplíen las vías de participación orgánica, no reduciéndose a las establecidas en los artículos 131 y 132: Consejo Social de la Ciudad y Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones. Hay dos formas de cambiar esto: (1) o crear nuevos órganos, ó (2) que estos órganos ya existentes puedan canalizar de forma directa, y no de forma intermediaria como hacen ahora, las propuestas de los ciudadanos. En realidad, para que se canalice el sentir de la ciudadanía de forma directa no harían falta más órganos sino más cauces de consulta popular, como hemos comentado antes.

BIBLIOGRAFIA

AIBAR, E. y DIAZ MARTÍNEZ, J.A.: «Dos décadas de evaluación de tecnologías. Del enfoque tecnocrático al diseño actual», *Sistema*, 1994.

ALMOND, G.A. y VERBA, S.: *The Civic culture Revisited*, Newbury Park, SAGE Publications, 1989. -*La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación Foessa Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, 1987.

ÁLVAREZ, M.A. y DE MONTALVO, F.: «La teledemocracia como nueva forma de democracia directa en el ejercicio del derecho fundamental de sufragio activo», en HERRÁNZ *et al.*: *Derecho y nuevas tecnologías*, Pamplona, Universidad de Deusto, 2011.

ANTTIROIKO, A.V.; MALKIA, M.; y SAVOLAINEN, R.: *e-Transformation in Governance: New Direction in Government and Politics*, en línea, www.igi-global.com/book/etransformation-governance-new-directions-government/397, 2004. - ANTTIROIKO, A.V.: «Introduction to democratic e-Governance», *Transformation in Governance. New directions in government and politics*, M. Mälkiä, A.-V. Anttiroiko *et al.*, Eds. London, Idea Group Publishing, 2004.

ARTERTON, F.C.: *Teledemocracy. Can Technology Protect Democracy?*, Newbury Park, SAGE Publications, Political Science Library, 1987.

BALOYRA, E. (ed.): *Comparing new democracies*, Boulder, Westview Press, 1987.

BANES, S.: *Greenwich Village 1963: Avant-Garde Performance and the Effervescent Body*, Durham, 1993.

BARBER, B.J.: *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984. -«Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for Which Technology?», *International Journal of Communications Law and Policy*, n. 6, invierno de 2000-2001, en línea, <www.digitallaw.net/IJCLP/6_2001/pdf/ijclp_webdoc_5_6_2001.pdf>. -«¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación?», *IDP. Revista de*

Internet, Derecho y Política, n. 3, 2006. –BARBER, B.J. et al.: *Internet, Derecho y Política. Las transformaciones del Derecho y la Política en 15 artículos*, Barcelona, UOC, 2012.

BARREDA, M. et al., «La Democracia electrónica», *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, monográfico, 2008, en línea, http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/democracia_electronica.pdf.

BARRIENTOS, F.: «Dimensiones discursivas en torno al voto electrónico», *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n. 1, 2007, en línea, http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000200006&script=sci_arttext.

BAYM, N.K.: «The emergence of Community in Computer-Mediated Communications», en JONES, S.G.: *Cybersociety. Computer-Mediated Communications and Community*, Thousand Oaks, SAGE, 1995.

BECKER, T.L.: «Teledemocracy: Bringing power back to the people», *Futurist*, n. 15, 1981. -*Teledemocracy: Past, present, future*, Honolulu, University of Hawaii, 1982. –BECKER, T.L. y DARYL STATON, Ch.: *The future of Teledemocracy*, Praeger, Westport, Connecticut, 2000.

BEETHAM, D.: «Liberal Democracy and the Limits of Democratization», *Political Studies*, número especial monográfico, XL, 1992.

BELL, D.: *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Madrid, Alianza, 1977.

BENTHAM, J.: *Panopticon: or the Inspection House*, Ed Bowring IV, 1791, p. 31-72, tomado de MORESO, J.: «J. Bentham: Utilitarisme Moral i Democràcia», en *Working Papers, Revista del Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona, 1993.

BERROCAL GONZALO, S.: *Comunicación política y televisión. Definición de un marco teórico en la investigación electoral en televisión. Las elecciones legislativas de 1993*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, en línea, <http://biblioteca.ucm.es/tesis/19911996/S/3/S3011601.pdf>, 1996.

BIKSON, T. K.; EVELAND, J.D. y GUTECK, B.A.: «Flexible Interactive Technologies for Multi-Person Tasks: Current Problems and Future Prospects», en OLSON, M.H. (ed.): *Technological Support for Work Group collaboration*, NuevaJersey, Erlbaum, 1989.

BORGE, R.; COLOMBO, C. y WELP, Y.: «Análisis explicativo de la participación ciudadana electrónica y presencial en el ámbito municipal de Cataluña», *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, n. 6, 2008.

BOY, D., DUPOIRIER, MEYNAUD, H.: «Le Marketing politique», *Pouvoirs*, n. 33.

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R.: «Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización», *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Q. Brugué y R. Gomà, Eds. Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1998. -BRUGUÉ, Q., DONALDSON, M., y MARTÍ, S.: *Democratizar la democracia. Reptes i mecanismes de participació en l'ambient local*, Barcelona, Fundació Catalunya Segle XXI, 2003.

BURTON, P.: *Information technology and society*, Londres, Library Association ed, 1992.

BUSTAMANTE, J.: *Sociedad informatizada. Sociedad despersonalizada*, Madrid, Gaia, 1993.

CAMPOS DOMÍNGUEZ, E.M.: *El desarrollo de la ciberdemocracia en el congreso de los diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, en línea, <http://eprints.ucm.es/12401/1/T31297.pdf>, 2011.

CAMPOS JIMÉNEZ, A.: *Participación ciudadana y Administración local*, Tesis Doctoral, Universidad Rey Juan Carlos, en línea, <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/5823/TESIS%20Campos%20Jim%C3%A9nez.pdf?sequence=1>, 2014.

CANALS, I. y MARTÍ, J.L.: *L'Àgora digital. Internet al servei de la participació democràtica*, Barcelona, Fundació Catalunya Segle XXI, 2003.

CARNE, B.E.: «Future Household Communications-Information Systems», en BURKE, Th. y LEHMAN, M.: *Communication technologies and Information Flow*, Nueva York, Pergamon, 1981.

CERRILLO, A.: «III. Web 2.0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información», en COTINO HUESO, F. (ed.): *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2010, en línea, <http://www.uv.es/cotino/elibertades2010.pdf>.

CHAÍN NAVARRO, C.: «Propuesta de un modelo bidimensional de análisis de contenido de los sistemas webs de las administraciones locales españolas», *Revista Española de Documentación Científica*, vol. 26, n. 3, 2005.

CHAYKO, M.: «What is real in the age of virtual reality? Reframing frame analysis for a technological world», *Symbolic Interaction*, vol. 16, n. 2, 1993.

CHESEBRO, J.W. y BONSALL, D.G.: *Computer-Mediated Communications*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1989.

CHOMSKY, N.: *Política y cultura a finales del siglo XX. Un panorama de las actuales tendencias*, Barcelona, Ariel, 1994.

CLANCEY, M. y ROBINSON J.M.: «General Election Coverage (part 1)», en *Public Opinion*, diciembre de 1985.

CLIFT, S.L.: «e-Government and democracy. Representation and citizen engagement in the information age», en línea «www.publicus.net/articles/cliftgovdemocracy.pdf», 2004. -*Communications, Technology and Democratic Participation*, Nueva York, Basics, 1977.

COLOMBO VILARRASA, C.: *e-Participación: las TIC al servicio de la innovación democrática*, Barcelona, UOC, 2007. -«Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?», *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, n. 3, 2006. - «Internet i la participació ciutadana en la presa de decisions públiques: el cas de Consensus, ciutadans en xarxa», *Revista Catalana de Sociologia*, n. 23, 2008.

COMUNICACIÓN de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa, en Documentos COM. N. 567, 2003. En línea, http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/egov_communication_es.pdf.

COMUNICACIÓN de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de acción sobre administración electrónica i2010: acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos. En Documentos COM. N. 173, 2006, http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/highlights/comm_pdf_com_2006_0173_f_es_acte.pdf.

CONTRERAS, J.M.: *Vida política y televisión*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.

COTARELO, R. (comp.): *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.

COTINO HUESO, L.: «De qué hablamos cuando hablamos de democracia y participación electrónicas», *Revista de derecho y nuevas tecnologías*, Monografía n. 4, 2006. -«Derecho y «gobierno abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas», *Revista Aragonesa de Administración pública*, monográfico *Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI*, 2003. -COTINO HUESO, L. (coord.): *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Granada, Comares, 2007. -«Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas», *Revista catalana de dret públic*, n. 35, 2007. -COTINO HUESO, L. (coord.); *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Granada, Comares, 2006. -«Premisas jurídico-constitucionales la democracia y participación electrónicas (impulso regulador, acceso a la red y prevención de la elitocracia y los peligros de gran hermano)», en *Actas del Simposio alemán-colombiano-español en Konstanz, Seminario internacional “La Protección de los Derechos Fundamentales en el Estado social y democrático” 10-16 de junio de 2008*, Universidad de Konstanz, 2009. -«Derechos, libertades y democracia en Internet. Una aproximación jurídica», en ARELLANO TOLEDO, W. (coord.): *La Sociedad de la Información en Iberoamérica. Estudio multidisciplinar*, México, Ed. Porrúa e INFOTEC, Fondo de Información y Documentación para la Industria, del CONACYT, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, 2012. -«El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y participación electrónicas por los cimientos», en COTINO HUESO, L. (coord.): *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*, Granada, Comares, 2006.

COVI, L.M.: «The Role of Community Networks in Promoting Democratized Participation, Student Pugwash USA», *Eight International Conference Guidebook*, junio de 1994.

CRAIN, W. y GOFF, B.L.: «Televising Legislatures: An Economic Analysis», en *The Journal of Law and Economics*, volumen XXIX (2), octubre de 1986.

DADER, J.L.: «Ciberdemocracia y comunicación política virtual: El futuro de la ciudadanía electrónica tras la era de la televisión», en BERROCAL, S. (coord.): *Comunicación política en televisión y nuevos medios*. Madrid, Ariel, 2003. -

«Ciberdemocracia y ciberparlamento El uso de correo electrónico entre los parlamentarios españoles y ciudadanos comunes (1999-2001)», *Telos. Cuadernos de Comunicación e Innovación*, en línea, <http://telos.fundaciontelefonica.com/telos/home.asp?idrevistaant=55.htm>, 2009.

DAHL, R.: *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.

DATOR, J.: «The 1982 Honolulu electronic town meeting», PAGE, W. (ed.): *The future of politics*, Londres, Frances Pinter, 1983.

DE LA HERA PASCUAL, C. et al.: *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*, Claves de Gobierno Local, n. 12, 2010.

DE MIGUEL MOLINA, M.: «E-Government in Spain: An Analysis of the Right to Quality E-Government», *International Journal of Public Administration*, vol. 33, n. 1, 2009.

DEL REY, J.: *Comunicación política, Internet y campañas electorales*, Barcelona, Tecnos, 2007.

DÍAZ MARTÍNEZ, J.A.: «Tecnologías de la información en los hogares españoles», en TEZANOS, J.F. (ed.): *Los impactos sociales de la revolución científico-tecnológica, noveno Foro de Tendencias Sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 2007. -«Tendencias tecnológicas emergentes de la sociedad informacional en España», en TEZANOS, J.F. y SÁNCHEZ, M.R.: *Tecnología y Sociedad en el nuevo siglo*, Madrid, Editorial Sistema, Madrid, 1998. -«La sociedad de la información en España», *Revista Empresa y Humanismo*, Instituto Empresa y Humanismo, Universidad de Navarra, Volumen IV, número 2/ 2001. -«Social trends of the information and communication technologies in Spain», *Futures* 32, Londres, 2000.

DURBIN, P.T.: *Researchs in Philosophy and Technology 7*, Greenwich, Conn, JAI Press, 1984.

ECHEVERRIA, J.: «Telópolis», *Claves*, diciembre de 1992.

ELKIN, S.: «Democracy and Citizenship», en *Political Science & Politics*, The American Political Science Association, 1.991.

ELLUL, J.: *The Betrayal of the West*, Nueva York, The Seabury Press, 1978. -*The Technological Society*, Nueva York, Random House, 1964.

ELSTAIN, J.B.: «Democracy and the Qube tube», *The Nation*, 1976.

EMERY, J.C.: «Electronic Marketplace of Ideas», *Journal of Communications*, primavera de 1978.

ENGBERG, O.: «Who will lead the way to the information society», *Impact of science on society*, vol. 28, n. 3, 1.978.

ENTRENA RUIZ, D.: «Hacia la teledemocracia: los derechos del público a recibir una comunicación audiovisual plural y a participar en el control de los contenidos audiovisuales», en CHINCHILLA MARÍN, C. y AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (coords.): *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*, Pamplona, Aranzadi, 2011.

ERSON, C.B.: *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

ESCRICHE, P.: *La comunicación internacional*, Barcelona, Mitre, 1985.

ETZIONI-HALEVY, E.: *The Elite Connection. Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1993.

EUDEL: «E-Gobernanza, participación ciudadana y participación», *Guía 22*, 2010, en línea, <http://www.eudel.eus/es/publicaciones/libros>, 2010. -¿Cómo realizar un proceso participativo de calidad?, en línea, <https://www.google.es/#q=%22cultura+participativa%22+eudel>.

EUDES, Y.: *La colonización de las conciencias*, Barcelona, Gustavo Gili, 1984.

EXPÓSITO, E.: «Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Zaragoza, 2013.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, FEMP: *Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de Transparencia y Participación Ciudadana*, en línea, www.femp.es/files/566-1684-archivo/Guia%20transparencia%20y%20participaciww%C3%B3n%20FEMP.pdf. - *Encuesta sobre la implantación de la ley 11/2007, de acceso electrónico, en las administraciones locales a los 5 años de su publicación, con referencias específicas a la participación del archivero*, elaborado por Carmen Cubero y Eugenio Villarreal, Madrid, FEMP, marzo de 2014, en línea, <http://www.femp.es/files/566-1592-archivo/Informe%20del%20estudio%20sobre%20la%20Implantación%20Ley%2011-2007%20FEMP.pdf>. - *Grado de adaptación de las Entidades Locales (menores de*

20.000 habitantes) a la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP), en línea, <http://www.femp.es/files/566-753-archivo/Grado%20de%20adaptacion.pdf>, 2011. -*Empleo de la Factura Electrónica en la Contratación Pública*, en línea, <http://www.femp.es/files/566-1655-archivo/informe%20encuesta%20efactura%202014.pdf>, 2014. -*Movimiento asociativo de mujeres y las políticas locales de igualdad*, Madrid, en línea, www.femp.es/files/566-188-archivo/Movimiento%20asociativo%20mujeres_politicas%20locales%20igualdad.pdf, 2005.

FISHKIN, J.: *Democracia y Deliberación*, Barcelona, Ariel, 1995.

FONT, J. y BLANCO, I.: *Experiències de participació ciutadan. Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com y per que*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2003.

FONT, J.; BLANCO, I; GOMÁ, R. *et al.*: «Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica», en línea, *XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Administración Pública y Ciudadanía*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Serie Documentos Debate, 6, 2000.

FORERO ROMERO, A.: *La participación teledemocrática y las interacciones a través de Internet en una pequeña población de España. Propuesta de un modelo de teledemocracia y e-participación para el desarrollo humano y tecnológico de pequeñas poblaciones en Colombia*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 2008.

FROMM, E.: *The Sane Society*, Nueva York, Rinehart & Co, 1959.

FUNDACIÓN ORANGE: *Estudio comparativo 2014 de los Servicios Públicos on line en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación Orange, en línea, https://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eE2014/Informe_CC_AA_2014.pdf.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA, *Preguntas más frecuentes sobre la Sociedad de la Información: ¿Qué son las TIC y qué beneficios aportan a la sociedad?*, en línea, F. Telefónica, http://info.telefonica.es/sociedaddelainformacion/html/faq_home.shtml, 2007.

GALINDO AYUDA, F.: «Democracia, Internet y Gobernanza: Una concreción», en *Seqüência*, n. 65, pp. 33-56, 2012, en línea, Doi: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n65p33>. -«Justicia, Gobernanza y Legalidad», *Seqüência*, n. 55, pp. 29-64.

GALSTON, W.: «Liberal Democracy and the Problem of Technology», en *Technology in the Western Political Tradition*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

GANUZA FERNÁNDEZ, E.: *Teoría sociológica y participación: una experiencia de democracia participativa*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2005, en línea, <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t28809.pdf>.

GARCIA JIMENEZ, J.: *Narrativa Audiovisual*, Madrid, Cátedra, 1993.

GINSBERG, B.: *The Captive Public*, Nueva York, Basic Books, 1986.

GIRALDO LUQUE, S.: *El uso de las páginas web de los Parlamentos nacionales como recurso comunicativo para promover la participación política de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones políticas*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, en línea, <http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=46&ved=0CD8QFjAFOChqFQoTCPL64rGu1McCFUM6FAodTpILWA&url=http%3A%2F%2Fwww.tdx.cat%2Fbitstream%2Fhandle%2F10803%2F96246%2Fsgl1de1.pdf%3Fsequence%3D1&ei=J9TkVbLLIsP0UM6krsAF&usg=AFQjCNH9i5aUlcVHVVDqc97uNcQq4SYvnA&sig2=PmVBX9Tain0jt72bBbYBjw>, 2012.

GOLDSTONE, D.J.: «The public forum doctrine in the age of the information superhighway (where are the public forums on the information superhighway)», *Hastings Law Journal*, enero de 1995.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.J.: «La administración y las nuevas tecnologías». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 7, 2002, pp. 215-240, en línea, www.revistacts.net/3/9/07/file.

GOTTLIEB, G.: «Nations without States», *Foreign Affairs*, mayo/junio 1994.

GUADIÁN, C.: «V. Administración 2.0, ¿tecnología o actitud?», en COTINO HUESO, F. (ed.): *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2010, en línea, <http://www.uv.es/cotino/elibertades2010.pdf>.

GUILLÉM CORRAU, J.: «¿Cómo modernizar el proceso electoral? Retos tecnológicos asociados a las TIC», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, n. 26, 2011.

GUTHRIE, K.K. y DUTTON, W.H.: «The Politics of Citizen Access Technology: The Development of Public Information Utilities in Four Cities», *Policy Studies Journal*, n. 4, vol. 10, 1992.

HABERMAS, J.: *The Theory of Communicative Action*, vol. 1, Boston, Beacon Press, 1984.

HALEVY, E.: *The Elite Connection. Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1993.

HARO, R.: «Elecciones primarias abiertas», en *Revista de Estudios Políticos*, n. 78, 1992.

HARRIES, S.: *Networking and telecommunications for information systems. An introduction to information networking*, Library Association Publishing, Londres, 1993.

HARTO de VERA, F.: «Tipologías y modelos de democracia electrónica», *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, n. 2, 2006, en línea, <http://www.uoc.edu/idp/2/dt/esp/harto.pdf>.

HEIM, M.: *The Metaphysics of Virtual Reality*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1993.

HELD, D.: *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 2001.

HELLERSTEIN, L.N.: «The social use of electronic communication at a major university», *Computers and the Social Sciences*, n. 1.

HILLER, J. y BELANGER, F.: *Privacy strategies for electronic government*, Arlington, PwC, 2001.

HOFFMAN, A.; RAMÍREZ ALUJAS, A. y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, J.A.: *La promesa del Gobierno Abierto*, México, ECDEA, en línea, <http://www.inaipyucatan.org.mx/transparencia/Portals/0/imagenes/Comunicados/2013/docs/000207022013.pdf#page=117>, 2012.

HOLZER, M. y KIM, S.T.: «Digital Governance in Municipalities Worldwide. An assessment of municipal web sites through the World», en línea, National Center for Public Productivity (www.andromedia.rutgers.edu/~egvinst/Website).

HOUWELING, D. (ed.): *The Commission on Preservation and Access: the Evolving National Information Network: Background and Challenges*, Washington, Commission on Preservation and Access, 1993.

HUNTINGTON, S.: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.

IHL, O.: «L'Urne Electorale», *Revue Française de Science Politique*, vol. 43, n. 1, febrero de 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP): *Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2008.

IYENGAR, S. y KINDER, D.: *News that matters: televisión and American Opinion*, Chicago, University of Chicago Press, 1.990.

JHO, W. y SONG, K.J.: «Institutional and technological determinants of civil e-Participation: Solo or duet?», *Government Information Quarterly*, septiembre de 2015, en línea, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15300083>.

JONES, S.G. *Cybersociety. Computed-Mediated Communication*, Thousand Oaks, SAGE Publication, 1995.

KANGAS, J. y STORE, R.: «Internet and teledemocracy in participatory planning of natural resources management», *Elsevier*, vol. 62, n. 2, 2003.

KANTER, R.M.: *The Change Masters*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983.

KEANE, J.: *Democracy: Risks and Reversals, The Media and Democracy*, Polity Press, 1991.

KELSEN, H.: *Esencia y Valor de la Democracia*, Comares, Granada, 2002.

KINDER, T.: «Vote early, vote often? Tele-democracy in European cities», *Public Administration*, vol. 80, n. 3, 2002.

LAPORTA, F.J.: «Los problemas de la democracia deliberativa», *Claves de Razón Práctica* 109, 2001.

LAVÍN DE LA CAVADA, J.M.: *De la participación a la e-participación*, Tesis Doctoral, Universidad Rey Juan Carlos, en línea, [https://ciencia.urjc.es/bitstream/handle/10115/11357/Tesis%20doctoral%20JM%20La v%C3%ADn.pdf?sequence=1](https://ciencia.urjc.es/bitstream/handle/10115/11357/Tesis%20doctoral%20JM%20La%20v%C3%ADn.pdf?sequence=1), 2011.

LE CORNEC UBERTINI, A.-H.: « Les autoroutes de la démocratie locale française : l'évolution des offres d'usage d'Internet depuis 1997», *Quaderni*, n. 75, 2011.

LEON, J.L.: *Persuasión de masas. Psicología y efectos de las comunicaciones sociopolíticas y comerciales*, Madrid, Deusto, 1989.

LIPSET, S.M.: «Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy», *American Political Science Review*, n. 53, 1959. -LIPSET, S.M., y STEIN, R.: *Party Systems and voter alignments: cross-national perspectives*, Nueva York, Free Press, 1967. -«Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimad política», BATLLE A. (ed.): *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 1992.

LIZCANO ÁLVAREZ, J.: «Importancia de la transparencia en el Sector público: El Índice de Transparencia de las Diputaciones», *Revista Democracia y Gobierno Local*, n. 15, Cuarto trimestre 2011. -«Corrupción a nivel nacional e internacional: La transparencia como antídoto», capítulo de *Implicaciones de la economía sumergida en España*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2010.

LLAURADÓ, J.: *Democràcia digital: informació, participació, transparència*, Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears, 2000.

LOCALRET: *Enquesta sobre l'adopció de les tecnologies de la informació i la comunicació als ajuntaments de més de 20.000 habitants de Catalunya 2014*, Barcelona, Localret, 2014, en línea, http://www.localret.cat/wp-content/files_mf/14230669232014informeenquestaticciutats.pdf. -*Els governs locals davant el repte del Web 2.0*, Barcelona, 2008, en línea, http://www.localret.cat/wp-content/files_mf/1422979603governsllocalsdavantelreptedelweb2.0.pdf. -*Les noves tecnologies i la modernització del mon local*, Barcelona, 2010, autores: SERRA, A.; SANZ-CARRANZA, A.; DEUMAL, E. y SANZ, B, en línea, www.localret.cat/wp-content/files_mf/14231292702010lesnovestecnologiesilamodernitzaciodelmonlocal.pdf.

LÓPEZ-TRIGO, M.: *El uso de Internet en las elecciones generales en España de 2011: análisis de las estrategias de marketing electoral en los medios digitales del PP y el PSOE*, Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Cardenal Herrera Oria-CEU, 2013.

LORENZO RODRÍGUEZ, J.: *La configuración de la oferta de los partidos políticos en la red. Un estudio comparado entre España e Italia*, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, en línea, <http://e->

archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/15111/Javier_Lorenzo_Rodriguez_Tesis.pdf?sequence=1, 2012.

LOWI, Th. y LYTEL, D.: «Comments on Democracy in an Information Society: Making It a Real Revolution», *The Information Society*, vol. IV, 1986.

MAGLEBY, D.: *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore, 1984.

MANTOVANI, G.: «Is Computer-Mediated-Communications Intrinsically Apt to Enhance Democracy in Organizations?», *Human Relations*, n. 47, vol. 1, 1994.

MARSH, D.: «On Joining Interest Groups: An Empirical Consideration of the Work of Mancur Olson Jr.», en *British Journal of Political Science*, vol. 6, 1976.

MARSHALL, W. y SCHRAM, M.: *Mandate for Change*, Los Angeles, The Putnam Berkeley Group, Inc., 1993.

MARTIN, W.J.: «Information technology», *The Information Society*, Londres, ASLIB, 1988. -*The Information Society*, Londres, Aslib, 1988.

MARTÍN GRANADOS, I.: «El impacto de las nuevas tecnologías en la transformación de los actores políticos», *Investigaciones Sociales*, n. 15, en línea, http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv_sociales/n15_2005/a23.pdf 2005.

MARTÍN GUTIÉRREZ, P.: *La planificación participativa desde una perspectiva de las redes sociales*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, en línea, <http://eprints.ucm.es/11843/1/T32354.pdf>, 2010.

MARTIN SERRANO, M.: «Presentación de la Teoría Social de la Comunicación», en *REIS*, n. 33, Madrid, 1986.

MASMOUDI, M.: *Media and the State in Periods of Crisis, Media, crisis a democracy*, Sage Publications, Paris, 1.992

MATTELART, A. y MATTELART, M.: *Re-Thinking the media*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1992.

McLAUGHLIN, M.; OSBORNE, K. y SMITH, C.: «Standards of conduct of Usenet», en JONES, S.G.: *Cybersociety. Computer-Mediated Communication and Community*, Thousand Oaks, SAGE Publication, 1995.

McLEAN, I.: *Democracy and Technology*, Cambridge, Polity Press, 1989.

McPHERSON, C.B.: *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

MEDINA, M.: «La filosofía de la tecnocracia», en MEDINA, M. y SANMARTIN, J. (eds.): *Ciencia, Tecnología y Sociedad. Estudios interdisciplinarios en la Universidad*, Anthropos y Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1990.

MERINO FERNÁNDEZ, J.V.: *Estimulación de la participación de sectores sociales*, en SARRATE, M.L. (coord.): *Programas de animación sociocultural*, Madrid, UNED, 2002.

MOLNAR, Th.: «Is Technology Ideological? The Other Face of Politics», *Political Science Review*, 1989.

MORÁN, M.L.: «Algunas reflexiones en torno a la influencia de los medios de comunicación en la formación y características de la cultura política de los españoles», *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 57, monográfico sobre *El Cambio Social y Transformación de la Comunicación*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

MORENO JIMÉNEZ, J.M. y VELÁZQUEZ ARGUEDAS, M.: «Algunas notas sobre participación electrónica en España. Dos experiencias reales en el año 2010: Cadrete (Zaragoza) y Barcelona», *RESI*, vol. 10, n.1, 2011.

MORENO JIMÉNEZ, J.M.: «E-cognorancia: nueva sociedad, nueva democracia», *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 24. N. 1-2, 2006. -«E-cognorancia y representación democrática», *XVIII Anales de Economía Aplicada*, León, 2004. - *Participación ciudadana electrónica en el diseño de políticas públicas locales*, en línea, http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/participacion_ciudadana_electronica_1.pdf, 2009.

MORESO, J.: «J. Bentham: Utilitarisme Moral I Democràcia», en *Working Papers, Revista del Institut de Ciències Polítiques I Socials*, Barcelona, 1993.

MOSCO, V.: *The Pay-Per Society. Computers & Communication in the Information Age*, Nueva Jersey, Ablex Publishing Corporation, 1989.

NAISBITT, J.: *Macrotendencias: Diez nuevas orientaciones que están transformando nuestras vidas*, Barcelona, Editorial Mitre, 1983.

NAVARRO, C.J.; CUESTA, M. y FONT FÁBREGAS, J.: «¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas», *Opiniones y Actitudes*, n. 62, Madrid, CIS, 2009.

NOEL, D.: «Perot's Dangerous Idea. Running Government by Polls», *The Hartford Courant*, 10 de junio de 1992.

OLSON, M.: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

ORIOI PRATS, J.: Nuevas tecnologías, democracia y eficiencia de las instituciones políticas, *Papers*, n. 78, 2005, en línea, <http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CC4QFjAEahUKEwipprjR5KDHAhWG1hoKHTnZBIY&url=http%3A%2F%2Fwww.raco.cat%2Findex.php%2FPapers%2Farticle%2Fdownload%2F40277%2F40565&ei=t8nJVenuBYata7mym7AF&usq=AFQjCNFjahumaf8Bdb2eADtqlizj7OPrfQ>.

PALOMAR OLMEDA, A.: «Directiva de Servicios y Administración electrónica: dos nuevos retos para las Administraciones Públicas y un cambio profundo en su régimen de actuación», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n. 798/2010, 2010.

PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981. -«La autonomía local», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 229, 1986.

PARKER, L.A. y OLGREN, C.H.: *Teleconferencing and interactive media*, Madison, University of Wisconsin Extension, Center for Interactive Programs, 1980.

PARLAMENTO EUROPEO, *Report on the perspectives for developing civil dialogue under the Treaty of Lisbon*, A6-0475/2008, 4-12-2008, en línea, <http://www.europarl.europa.eu>, 2008. -*Report requesting the Commission to submit a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the citizens' initiative*, A6-0043/2009, 3-02-2009, en línea, <http://www.europarl.europa.eu>, 2009.

PASQUALI, A.: *Comunicación y cultura de masa*, Caracas, Monte Ávila, 1980.

PÉREZ LUÑO, A.: *¿Ciberciudadanía o Ciudadanía.com?*, Barcelona, Gedisa, 2004. -«Teledemocracia, Ciberciudadanía y derechos humanos», *Revista brasileira de políticas públicas*, vol. 4, n. 2, diciembre 2014.

PETRACCA, M.P. (ed.): *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder, Westview Press, 1992.

POOL, I. (ed.): *Talking back: Citizen feedback and cable technology*, Cambridge, MIT Press, 1973.

PRICE, C.R., y KERR, E.B.: «Electronic connectedness: Its meaning for personal and social disabilities», *Bulletin American Society Information Science*, n. 4.

PRIETO MARTÍN, P.: «Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño», *Revista TEXTOS de la CiberSociedad*, 9. Disponible en <http://www.cibersociedad.net>. -«Participación ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña», en línea, http://cv.uoc.edu/web/~ddoctorat/treballs/2004/egov/t_pprietom.pdf, 2004.

PRZEWORSKI, A.: «Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la Democracia», en O'CONNELL, G.; SCHMITTER, Ph. y WHITEHEAD, L. (comps.): *Transiciones desde un gobierno autoritario.3. Perspectivas*, Buenos Aires, Paidós, 1978.

RABOY, M. y BRUCK, P.A. (eds.): *Communications for and against Democracy*, Montreal, Black Rose Book, 1989.

RAPAPORT, M.: *Computer Mediated Communications*, Nueva York, John Wiley & Sons Inc, 1991.

REESE, J.; KUBICEK, H.; LANGE, B.; LUTTERBECK, B. y REESE, U.: *El impacto social de las modernas tecnologías de información*, Madrid, Fundesco/Tecnos, 1982.

REY MORATÓ, J.: *Teledemocracia a la Ciberdemocracia*, Madrid, Tecnos, 2007.

RHEINGOLD, H.: *The virtual community: Homesteading on the electronic frontier*, Reading, Addison-Wesley, 1993.

RISPA MARQUEZ, P.: *La Revolución de la Información*, Barcelona, Salvat editores, 1984.

ROBLES, J.M.; MOLINA, O. y DE MARCO, S.: «Participación política digital y brecha digital política en España. Un estudio de las desigualdades digitales», *Arbor*, vol. 188, julio-agosto de 2012.

ROBLES, J.M.; TORRES, C. y MOLINA, O.: «La brecha digital. Un análisis de las desigualdades tecnológicas en España», *Sistema*, vol. 218, 2010.

RODOTÁ, S.: «La soberanía nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa», *Política del Derecho*, n. 4, diciembre, 1993. -*Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Losada, Buenos Aires, 2000.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M.A.: *Educación y participación ciudadana en la democratización de la Administración Local: realidades y perspectivas de futuro en Galicia*, Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela, en línea, http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0CFEQFjAHahUKEwiskrCglNTHAhXMsxQKHUm2B3I&url=http%3A%2F%2Fdspace.usc.es%2Fbitstream%2F10347%2F12004%2F1%2Frep_751.pdf&ei=v7jkVey2LsznUsnsnpAH&usq=AFQjCNG0brjbABLZYbRvksnmUdlwpRieOQ&sig2=xWDFk0z6EsfKXIL1lfrGw, 2014.

ROGERS, E.: *Communication technology. The new media society*, Nueva York, Free Press, 1986.

ROSZAK, Th.: *La cultura la información. El folclore de los ordenadores y el verdadero arte de pensar*, Barcelona, Crítica, 1988.

ROSE, S.: *Computers, Managers and Society*, Londres, Penguin Books, 1969.

ROTHENBERG, L.: *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics at Common Cause*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

ROVIRA VIÑAS, A.: «Reflexiones sobre el derecho a la intimidad en relación con la informática, la medicina y los medios de comunicación», en *Revista de Estudios Políticos*, vol. 77, 1992.

SALVADOR, M.; CORTÉS, R.; SANCHEZ, R. *et al.*: *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet. Un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*, en línea, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra (www.upf.es/cpgp/Ajuntint.pdf), 2004.

SAMPEDRO BLANCO, V.: *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*, Madrid, Istmo, 2000. -«Públicos y recursos tecnopolíticos. Minorías insatisfechas y diques a la participación», en SAMPEDRO, V. (ed.): *Cibercampaña. Cauces y diques para la participación. Las elecciones generales de 2008 y su proyección tecnopolítica*, Madrid, Editorial Complutense, 2011.

SÁNCHEZ NAVARRO, A.J.: «Sistema electoral y nuevas tecnologías: oportunidades y riesgos para la legitimación democrática del poder», *Nuevas políticas*

públicas. *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n. 1, 2005.

SANMARTIN, J.: «La ciencia descubre. La industria aplica. El hombre se conforma. Imperativo tecnológico y diseño social», en MEDINA, M. y SANMARTIN, J. (eds): *Ciencia, Tecnología y Sociedad. Estudios interdisciplinarios en la Universidad, en la educación y en la gestión pública*, Barcelona, Anthropos y Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1990.

SANOFF, A.P.: «ABCs phone-in polling: Does it put credibility on the line?», *Washington Journalism Review*, 1984.

SARTORI, G.: *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Taurus, 2003.

SCAMMELL, M.: «Political Advertising and the Broadcasting Revolution», *The Political Quarterly*, vol. 61, n.2 (abril-junio 1.990).

SCHILLER, H.: *Información y economía en tiempo de crisis*, Madrid, Fundesco, 1986.

SCHLOZMAN, K. y TIERNEY, J.: *Organizate Interests and American Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1986.

SCHOR, J.: *The Overworkes American: The Unexpected Decline in Leisure*, Boston, Basic Books, 1992.

SHORE, W.B.; ANDERSON, R.T.; McMANUS, M.J.; GOLDBECK, W. y HACK, P.H.: *Listening to the metropolis: An evaluation of the New York regions Choices for 76 mass media town meetings and handbook on public participation in regional planning*, Nueva York, Regional Planning Association, 1974.

SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1983.

SELIGSON, M.A.: «Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships», *American Political Science Review*, vol. 88, n. 3, 1994.

SERRA GIMÉNEZ, F.: «Problemas políticos y jurídicos de la democracia electrónica», en: CAIRO CAROU, H.: *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, 2002.

SIERRA CABALLERO, F. y FAVARO GARROSSINI, D.: *Nuevas tecnologías de la información e inclusión digital. Análisis de redes y procesos de empoderamiento*

social en localidades periféricas y subdesarrolladas, Sevilla, Universidad de Sevilla, en línea, www.ae-ic.org/tarragona2012/contents/comunicacions_cd/ok/325.pdf, 2011.

SLADE, M.: «Ross Perot or Superhero? Science Fiction Got there First», *New York Times*, 4 de octubre de 1992. -«The Electronic Town Meeting is Alive and Well: Interactive Network Surveys Membership on Key Sacramento and Bay Area Issues», *Business Wire*, 2 de junio de 1991.

STEINBERGER, P.J.: *Is Liberalism in Dire Straits?*, *The Virginia Quarterly Review*, Virginia, The University of Virginia, 1986.

STONE, A.R.: «Will the real body please stand up? Boundary stories about virtual cultures», en BENEDIKT, M. (ed.): *Cyberspace*, Cambridge, MIT Press, 1991.

SUBIRATS, J.: «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación», en CAIRO CAROU, H.: *Democracia digital: límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, 2002.

SUNSTEIN, R.: *Democracy and the Problem of Free Speech*, Nueva York, The Free Press, 1993.

TAPIADOR, F.J.: «Ciberdemocracia: No», *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, en línea, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-170-50.htm>, 2004.

TARJANNE, P.: «En la ruta de las superautopistas. De Internet a las infraestructuras de la información», *Comunicaciones World*, n. 100, abril de 1996.

TOFFLER, A.: *The Third Wave*, Nueva York, William Morrow & Co, 1980 (hay edición española, *La Tercera Ola*, Barcelona, Plaza y Janés, 1980).

TRECHSEL, A.H., KIES, R., MÉNDEZ, F., *et al.*: *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe. e-Democratizing the parliaments and parties of Europe*, Geneve & Florence: University of Geneve & European University Institute, en línea, <http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/Main_Report_final%201.pdf> .

TSAGAROUSIANOU, R.; TAMBINI, D. y BRYAN, C.: *Cyberdemocracy: Technology, cities and civil networks*, Londres, Routledge, 1998.

TÚÑEZ, M. y SIXTO, J.: «Redes sociales, política y Compromiso 2.0: La comunicación de los diputados españoles en Facebook», *Revista Latina de*

comunicación social, 2011, en línea, http://www.revistalatinacs.org/11/art/930_Santiago/09_Tunez.html.

TURNER, F.C.: «Introduction: Public opinion and electoral behaviour», *International Social Science Journal*, diciembre de 1995.

VALASKAKIS, K. y ARNOPOULOS, P.: *Telecommunitary democracy: Utopian vision or probable future*, Montreal, Mc Gill and Montreal Universities, Gamma Research Service, 1982.

VALENCIA SAIZ, A.: «Democracia, nuevas tecnologías y comunicación: Nuevas respuestas y viejos problemas dentro de la teoría de la democracia», *Sistema*, n. 136, enero de 1997.

VARLEY, P.: «Electronic Democracy», *Technology Review*, nov./dic. 1991.

VÁSQUEZ GONZÁLEZ, Y.L.: *Participación ciudadana y Democracia local. La influencia del contexto político y social. Estudio comparado Bogotá y Madrid*, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá de Henares, en línea, <http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/20177/Tesis%20Y.%20Lorena%20V%C3%A1squez.pdf?sequence=1>, 2013.

VIDA FERNÁNDEZ, J.: «La Administración electrónica en la Unión Europea», *Claves del Gobierno Local*, n. 12, Fundación Democracia y Gobierno Local, en línea, http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/966/claves12_05_vida.pdf?sequence=1, 2010.

WALKER, J.L.: *Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions and Social Movements*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

WARE, A.: *Parties and the State. A Reappraisal*, Cambridge, Polity Press, 1987.

WATSON, R.T.; AKSELSEN, S.; EVJEMO, B. y AARSAEHTER, N.: «Politicians in a small Norwegian municipality experience how telecommunications technology can support and impact the election process», *Communications of the ACM*, vol. 42, n. 12, diciembre 1999.

WEINBERGER, J.: «Liberal Democracy and the problem of Technology», *Democratic Theory and Technological Society*, Armonk, Sharpe, 1988.

WELP, Y.: «La e-gobernanza: propuesta para el análisis», VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, en línea,

http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07. -¿Hacia el fin de la administración pública burocrática? Los efectos de las TIC sobre el cambio organizativo: Los casos de Cataluña, Escocia, Emilia-Romaña y Quebec, Tesis Doctoral, Universidad Pompeu Fabra, 2007, en línea, <http://www.tdr.cesca.es/handle/10803/7244;jsessionid=6C6BEA25F28EEA646AE6D6C9591352FB.tdx1>.

WHITE, C.S.: «Citizen participation and the Internet: Prospects for civic deliberation in the information age», *Social Studies*, 88, 23-31. 1997.

WHYTE, W.F. (ed.): *Participatory Action Research*, Newbury Park, SAGE Publications, 1990.

WILLIAMSON, O.: *Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press, 1985.

WINNER, L.: *Autonomous technology. Technics-Out-of-Control as a Theme in Political Thought*, Cambridge, MIT Press, 1977.

WITTIG, M.: «Electronic City Hall», *Whole Earth Review*, n. 71, 1991.

WOLFE, A.: *The limits of Legitimacy*, Nueva York, The Free Press, 1977.

WOOLGAR, S.: «¿Un Internet reflexivo? La experiencia británica de las nuevas tecnologías electrónicas», en: CASTELLS, M. (ed.): *La sociedad red: una visión global*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 169-187, 2006.

WURTH-HOUGH, S.: «Network News Coverage of Terrorism: The Early Years», *Terrorism*, 1983.

ZOLO, D.: «Televisione e potere», en *Democrazia e diritto*, 1993.

ANEXO I. ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN LA RED PROMOVIDA POR LOCALRET (*CONSENSUS*)

Ayuntamiento de Arenys de Mar
Ayuntamiento de Arenys de Munt
Ayuntamiento de Argentona
Ayuntamiento de Badalona
Ayuntamiento de Barberá del Vallés
Ayuntamiento de Caldes de Montbui
Ayuntamiento de Calldetenes
Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat
Ayuntamiento de Flix
Ayuntamiento de Lloret de Mar
Ayuntamiento de Manresa
Ayuntamiento de Mollet del Vallés

Ayuntamiento de Olot
Ayuntamiento del Prat de Llobregat
Ayuntamiento de San Andrés de la Barca
Ayuntamiento de Sabadell
Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés
Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat
Ayuntamiento de Sant Just Desvern
Ayuntamiento de Vallirana
Ayuntamiento de Vielha te Mijaran
Ayuntamiento de Viladecans
Consejo Comarcal del Priorat

ANEXO II. ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN LA RED PROMOVIDA POR LA FEMP. RED DE ENTIDADES LOCALES POR LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN

ADHESIONES RED DE ENTIDADES LOCALES PARA LA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Datos hASTA 31 DE JULIO DE 2015

Tipo Entidad	Denominación	Fecha de ratificación en Junta FEMP
Ayto.	ALAIOR	28-04-2015
Ayto.	ALAMEDA	28-04-2015
Ayto.	ALBACETE	28-04-2015
Ayto.	ALBALAT DELS TARONGERS	14-07-2015
Ayto.	ALCAÑIZ	28-04-2015
Ayto.	ALCOBENDAS	14-07-2015
Ayto.	ALCORCÓN	26-05-2015
Ayto.	ALFAFAR	28-04-2015
Ayto.	ALGECIRAS	28-04-2015
Ayto.	ALGETE	28-04-2015
Ayto.	ALGORFA	26-05-2015
Ayto.	ALICANTE	28-04-2015
Ayto.	ALMASSORA	26-05-2015
Ayto.	ALMORADI	28-04-2015
Ayto.	ALMUSSAFES	24-03-2015

Ayto.	ARGANDA DEL REY	28-04-2015
Ayto.	ARGOÑOS	26-05-2015
Ayto.	ARONA	28-04-2015
Ayto.	ÁVILA	28-04-2015
Ayto.	AVILÉS	28-04-2015
Ayto.	BADALONA	28-04-2015
Ayto.	BELLREGUARD	28-04-2015
Ayto.	BENIFAIRO DE LES VALLS	14-07-2015
Ayto.	BOAL	28-04-2015
Ayto.	BUÑOL	28-04-2015
Ayto.	BURGOS	28-04-2015
Cabildo	CABILDO INSULAR DE TENERIFE	28-04-2015
Ayto.	CALAMONTE	24-03-2015
Ayto.	CALATAYUD	28-04-2015
Ayto.	CAMPELLO (EL)	28-04-2015
Ayto.	CANFRANC	28-04-2015
Ayto.	CARAVACA DE LA CRUZ	14-07-2015
Ayto.	CARPIO (EL)	14-07-2015
Ayto.	CASTELLÓN DE LA PLANA	24-03-2015
Ayto.	CASTRO DEL RÍO	14-07-2015
Ayto.	CASTUERA	
Ayto.	CAUDETE DE LAS FUENTES	14-07-2015
Ayto.	CENIZATE	14-07-2015
Ayto.	CENTELLES	28-04-2015
Ayto.	CHAPINERÍA	24-03-2015
Comarca	COMARCA DE GÚDAR-JAVALAMBRE	28-04-2015
Comarca	COMARCA DEL JILOCA	28-04-2015
Ayto.	CÓRDOBA	28-04-2015

Ayto.	CORDOBILLA DE LACARA	28-04-2015
Ayto.	CORNELLÀ DE LLOBREGAT	28-04-2015
Ayto.	CUENCA	
Diputación	DIPUTACIÓN DE JAÉN	28-04-2015
Diputación	DIPUTACIÓN DE CÓRDOBA	14-07-2015
Diputación	DIPUTACIÓN DE LEÓN	26-05-2015
Ayto.	DOÑA MENCÍA	26-05-2015
Consell	EIVISSA	14-07-2015
Ayto.	ESCURIAL	24-03-2015
Ayto.	GANDÍA	24-03-2015
Ayto.	GETAFE	28-04-2015
Ayto.	GIJÓN	28-04-2015
Ayto.	GIRONA	28-04-2015
Ayto.	GRAUS	26-05-2015
Ayto.	GUADALAJARA	14-07-2015
Ayto.	GRAZALEMA	
Ayto.	GUADIX	24-03-2015
Ayto.	HERENCIAS (LAS)	28-04-2015
Ayto.	HORCHE	28-04-2015
Ayto.	HOYO DE PINARES	28-04-2015
Ayto.	HUESCA	28-04-2015
Ayto.	IBI	28-04-2015
Ayto.	FAURA	14-07-2015
Ayto.	ICOD DE LOS VINOS	28-04-2015
Ayto.	LLEIDA	28-04-2015
Ayto.	LLERENA	24-03-2015
Ayto.	LOGROÑO	28-04-2015
Ayto.	MADRID	26-05-2015

Ayto.	MAELLA	14-07-2015
Ayto.	MAJADAHONDA	28-04-2015
Ayto.	MATANZA DE ACENTEJO (LA)	28-04-2015
Ayto.	MATET	28-04-2015
Ayto.	MECO	28-04-2015
Ayto.	MIGUELTURRA	28-04-2015
Ayto.	MOIXENT	28-04-2015
Ayto.	MONFERO	14-07-2015
Ayto.	MONZÓN	14-07-2015
Ayto.	MOLINA DE SEGURA	28-04-2015
Ayto.	MORELLA	26-05-2015
Ayto.	MÓSTOLES	28-04-2015
Ayto.	MUEL	14-07-2015
Ayto.	OVIEDO	14-07-2015
Ayto.	PALMA DE MALLORCA	28-04-2015
Ayto.	PALMA D'EBRE	26-05-2015
Ayto.	PALMA DEL CONDADO (LA)	14-07-2015
Ayto.	PALMA DEL RÍO	28-04-2015
Ayto.	PEDRAFITA DO CEBREIRO	14-07-2015
Ayto.	PEDRO BERNARDO	26-05-2015
Ayto.	PELABRAVO	26-05-2015
Ayto.	PIEDRABUENA	26-05-2015
Ayto.	POBLA DE VALLBONA (LA)	14-07-2015
Ayto.	POLOPOS - LA MAMOLA	14-07-2015
Ayto.	PUENTE GENIL	28-04-2015
Ayto.	PUENTES VIEJAS	24-03-2015
Ayto.	PUERTO DE LUMBRERAS	26-05-2015
Ayto.	PUERTO DE SANTA MARÍA (EL)	26-05-2015

Ayto.	QUATRETONDA	
Ayto.	REAL SITIO DE SAN ILDEFONSO	28-04-2015
Ayto.	RIUDARENES	28-04-2015
Ayto.	ROMERAL (EL)	24-03-2015
Ayto.	ROTA	14-07-2015
Ayto.	SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA	28-04-2015
Ayto.	SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	28-04-2015
Ayto.	SANT FELIU DE LLOBREGAT	28-04-2015
Ayto.	SANTA EUGÈNIA	14-07-2015
Ayto.	SANTANDER	28-04-2015
Ayto.	SEGOVIA	28-04-2015
Ayto.	SEVILLA	28-04-2015
Ayto.	SEVILLA LA NUEVA	28-04-2015
Ayto.	TALAVERA DE LA REINA	26-05-2015
Ayto.	TERUEL	26-05-2015
Ayto.	TORRE PACHECO	14-07-2015
Ayto.	TORREJÓN DE ARDOZ	24-03-2015
Ayto.	TORRELODONES	28-04-2015
Ayto.	TORRENT	28-04-2015
Ayto.	TORRES DE COTILLAS (LAS)	28-04-2015
Ayto.	TÓRTOLA DE HENARES	26-05-2015
Ayto.	TUDELA	28-04-2015
Ayto.	UBRIQUE	28-04-2015
Ayto.	UTEBO	24-03-2015
Ayto.	VALDEPEÑAS DE LA SIERRA	28-04-2015
Ayto.	VALENCIA	28-04-2015
Ayto.	VALLADOLID	26-05-2015
Ayto.	VALVERDE	24-03-2015

Ayto.	VIGO	28-04-2015
Ayto.	VILANOVA I LA GELTRÚ	26-05-2015
Ayto.	VILLA DE DON FADRIQUE (LA)	28-04-2015
Ayto.	VILLA DE GARAFÍA	
Ayto.	VILLACARRILLO	28-04-2015
Ayto.	VILLAFRANCA DE LOS BARROS	24-03-2015
Ayto.	VILLENA	26-05-2015
Ayto.	XERACO	28-04-2015
Ayto.	YESA (LA)	28-04-2015
Ayto.	ZARAGOZA	14-07-2015
Mancomunidad	MANCOMUNIDAD DE SERVICIOS MANSERMAN	14-07-2015

ANEXO III. ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN LA RED PROMOVIDA POR EUDEL. RED DE AYUNTAMIENTOS VASCOS POR LA TRANSPARENCIA

La Red se constituye el 30 de enero de 2013, y actualmente está compuesta por 31 ayuntamientos de todos los tamaños de población (pequeños, medianos y grandes) así como por la Mancomunidad del Txorierrri.

Son 32 ayuntamientos y 1 Mancomunidad (Txorierrri)

- Menos de 10.000 habitantes: Abanto-Zierbena, Alonsotegi, Bakio, Balmaseda, Derio, Elorrio, Etxebarri, Güeñes, Laguardia, Ugao-Miraballes, Zalla y Zamudio
- Entre 10.000 y 50.000 habitantes: Amurrio, Andoain, Arrigorriaga, Basauri, Bermeo, Elgoibar, Ermua, Eibar, Galdakao, Hernani, Hondarribi, Leioa, Mungia, Portugalete y Santurtzi
- Más de 50.000 habitantes Barakaldo, Bilbao, Getxo, Irun, y Vitoria-Gasteiz

ANEXO IV. ESQUEMA DE PARTICIPACIÓN ESTABLECIDO POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID EN MADRID-DECIDE, 2015 (HTTPS://DECIDE.MADRID.ES)

¿Cómo funciona este Portal de Gobierno Abierto?

El nuevo Portal de Gobierno Abierto está dividido en tres partes: Participación, Transparencia y Datos Abiertos (verás los enlaces en la parte superior derecha).

I. Participación: Donde poder decidir qué ciudad queremos tener (a través de propuestas ciudadanas, espacios de debate, presupuestos participativos, legislación colaborativa, y muchos otros procesos que iremos implementando).

II. Transparencia: En este espacio se publicarán todos los datos relativos a quién y cómo se gestiona Madrid (nombres de los responsables, cargos, sueldos, planes de gobierno, contratos, agendas de los responsables...). Además es el espacio donde ejercer el derecho de acceso a la información, pudiendo solicitar cualquier información sobre el Ayuntamiento de Madrid de manera fácil y rápida.

III. Datos Abiertos: En este espacio se cuelgan las bases de datos que tiene el Ayuntamiento, para que cualquiera pueda usar toda la información directamente, sin necesidad ni siquiera de preguntar. También se puede solicitar la publicación de más bases de datos.

Inauguramos el nuevo portal con la nueva sección de Participación, y en breve añadiremos las nuevas secciones de Transparencia y Datos Abiertos (así que mantenemos por el momento los enlaces a las páginas al respecto que ya existían).

I.A PARTICIPACIÓN

El apartado de participación comprenderá diferentes mecanismos de participación: propuestas ciudadanas, espacios de debate, presupuestos participativos, legislación colaborativa, entre muchos otros. Por el momento presentamos el espacio de debate, y muy pronto las propuestas ciudadanas.

EI. ESPACIO DE DEBATE

En este espacio, cualquier persona puede abrir un hilo de discusión sobre cualquier tema, creando un espacio independiente donde la gente podrá debatir sobre el tema propuesto. De esta manera, en este espacio digital convivirán cada día cientos de espacios de debate distintos entre los que la ciudadanía podrá pasearse, sumándose a los que más les interese.

Tanto los hilos, como los comentarios podrán ser valorados por cualquiera, de tal manera que será la propia ciudadanía, y nadie en su nombre, la que decida cuáles son los temas más importantes en cada momento. Estos serán presentados en la portada del espacio, pudiendo por supuesto accederse a todos los demás temas en páginas posteriores, o usando otros criterios de ordenación (los temas con más comentarios, los más nuevos, los más controvertidos, etc.).

Cada uno de los trabajadores del Ayuntamiento tiene un usuario propio, que será resaltado como tal, permitiendo que participen en los debates al mismo nivel que todos los demás ciudadanos. Esto permitirá crear espacios de comunicación directos entre unos y otros, evitando los inconvenientes que implica la comunicación meditada, y respondiendo a un planteamiento claro por parte del nuevo gobierno de Madrid por el cual el Ayuntamiento trabaja para la ciudadanía, y ante ella debe responder.

EI. ESPACIO DE PROPUESTAS

En este espacio, cualquier persona puede proponer una iniciativa con la intención de recabar los suficientes apoyos como para que la idea pase a ser consultada a toda la ciudadanía con carácter vinculante.

Las propuestas pueden ser apoyadas por ciudadanos empadronados en Madrid que hayan verificado su cuenta en la plataforma de participación, de tal manera que será la propia ciudadanía, y nadie en su nombre, la que decida cuáles son las propuestas que merecen la pena ser llevadas a cabo.

Una vez que una propuesta alcance una cantidad de apoyos equivalente al 2% del censo de Madrid (unos 53000), automáticamente pasa a ser estudiada por un grupo de trabajo del Ayuntamiento y pasará a la siguiente fase de consulta popular, en la que la ciudadanía de Madrid votará si se lleva a cabo o no. El plazo máximo para recabar los apoyos necesarios será de 12 meses.

Utilízalo en tu municipio

Utilízalo en tu municipio libremente o ayúdanos a mejorarlo, es software libre.

Este Portal de Gobierno Abierto usa la aplicación Consul que es software libre, con licencia AGPLv3, esto significa en palabras sencillas, que cualquiera puede libremente usar el código, copiarlo, verlo en detalle, modificarlo, y redistribuirlo al mundo con las modificaciones que quiera (manteniendo el que otros puedan a su vez hacer lo mismo). Porque creemos que la cultura es mejor y más rica cuando se libera.

No sólo puedes utilizar libremente este portal en tu municipio, sino que desde el Ayuntamiento de Madrid vamos a ayudarte todo lo posible a que lo hagas, así que si estás interesado, escríbenos a ag.gobiernoabierto@madrid.es

Si eres programador, puedes ver el código y ayudarnos a mejorarlo en [github](https://github.com).

Participación y Transparencia en Madrid - Próximas novedades

Desde el nuevo gobierno del Ayuntamiento de Madrid ponemos en marcha un nuevo proyecto de participación y transparencia, desarrollado a través de la recién creada área de gobierno: Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto. El objetivo de este nuevo proyecto es claro: que los madrileños puedan decidir directamente la política

de la ciudad, y que todo lo que ocurra en el Ayuntamiento, hasta el último rincón, esté a la vista de todos.

Este nuevo área de gobierno también es la encargada de la atención al ciudadano, de las sugerencias y reclamaciones, de la evaluación y calidad de las políticas y gestión del Ayuntamiento, de la administración electrónica y otros temas relacionados con la relación entre ciudadanía e institución.

Iremos publicando nuestros avances, las novedades y cualquier otra cosa que queramos compartir con vosotros en relación con el proyecto en nuestro blog.

Podéis escribirnos para lo que queráis a ag.gobiernoabierto@madrid.es

A continuación os presentamos algunas de las principales novedades que tenemos planeadas poner en marcha en relación con el proyecto de participación y transparencia, aparte de las que vayamos diseñando o se nos vayan proponiendo durante la legislatura:

PARTICIPACIÓN.

Propuestas ciudadanas. Dentro de muy poco inauguraremos esta sección. Un espacio que permitirá que entre todos decidamos qué debe ser Madrid. Cualquiera podrá presentar propuestas, que en caso de que sean aceptadas mayoritariamente se llevarán a cabo por parte del Ayuntamiento. Debate, propón, decide.

Presupuestos participativos. Parte del presupuesto de inversión del Ayuntamiento (el que no está comprometido ya con necesidades básicas como pueden ser los servicios sociales o las emergencias), será reservado para ser decidido su uso por la ciudadanía. La gente hará propuestas, se tasarán las más apoyadas, y luego los ciudadanos decidirán en cuáles de esos proyectos priorizar el presupuesto reservado.

Legislación colaborativa. A través de diferentes fases de participación, la ciudadanía tendrá un papel fundamental colaborando directamente en la elaboración de las propuestas, reglamentos, decretos o cualquier otro tipo de trabajo político desarrollado por el gobierno municipal. Una participación real desde el principio al fin del proceso legislativo, desde decidir los expertos en la materia hasta revisar el texto final.

Co-gobierno ciudadano. Mediante este sistema la ciudadanía podrá decidir las líneas prioritarias de actuación del Ayuntamiento a medio plazo.

Participación sectorial. La participación ciudadana se va a tratar de manera transversal en todas las áreas de gobierno del Ayuntamiento, afectando a todos los procesos que se lleven a cabo. Un ejemplo de esto es el proceso de auditoría ciudadana de la deuda, que llevaremos a cabo con el Área de Gobierno de Economía y Hacienda.

Inclusión, neutralidad y privacidad. Una de las misiones principales del área será velar por la inclusión de todo el mundo en los procesos participativos, para que todas las voces y voluntades formen parte de ellos y no se quede nadie fuera. Para ello, desarrollaremos una mesa de inclusión a la que invitaremos a todos los expertos, colectivos y asociaciones que trabajen con colectivos excluidos, para diseñar las maneras adecuadas de superar estas brechas. La protección de la participación se complementará con la protección de la neutralidad y privacidad en todos los procesos, para asegurar su legitimidad y confianza.

Innovación social. Pretendemos crear un entorno que movilice la inteligencia colectiva existente en favor de una ciudad más hospitalaria e inclusiva. Espacios donde la sociedad se hable y piense con la administración, con la convicción de que son los ciudadanos quienes mejor conocen sus problemas, y es en lo colectivo donde están los expertos que pueden hallar las soluciones.

TRANSPARENCIA

Ordenanza de transparencia Este ayuntamiento cree en la transparencia como medio para conseguir objetivos claves para el desarrollo de la democracia. En la práctica, el derecho de acceso a la información tiene un efecto disuasorio y preventivo sobre la corrupción. Además tiene un impacto directo sobre los derechos democráticos más esenciales como es el derecho a la participación, desde su concepción más básica como es votar en las elecciones, el derecho a una prensa libre e independiente o sobre todo nuestro derecho a obtener o a exigir una rendición de cuentas completa de lo público. El Ayuntamiento de Madrid se propone aprobar una norma de transparencia que incluya los principios más avanzados en esta materia y que incluya la obligación de las instituciones públicas hacer pública, reactiva o proactivamente, toda la información, registrada, archivada, elaborada, recibida o en posesión de las autoridades públicas sea cual sea el formato. Se trata de explicar todo lo que afecte a una decisión sobre lo público: qué se hace, quién lo hace, por qué se hace, cómo se hace y cuánto cuesta. Además esta información debe ser publicada en formatos abiertos que la hagan más accesible y reutilizable por cualquiera.

Portal de transparencia En cumplimiento de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, y de su futura implementación en una Ordenanza Municipal en Madrid, el Ayuntamiento de Madrid plantea el desarrollo y mejora del Portal de la Transparencia. El Ayuntamiento no se limitará a cumplir con las obligaciones que se adquieren cuando entre en vigor la ley 19/2013 sino que aprobará mediante su Ordenanza las obligaciones y derechos que posibiliten la publicación de una lista de la información más ambiciosa que debe encontrarse en el Portal de transparencia del Ayuntamiento siguiendo los mandatos legales. El objetivo de esta mejora es no solo la publicación de un mayor volumen de información sino también la publicación de esta información en formatos que la hagan más accesible y fácil de entender para los ciudadanos.

Datos abiertos El Ayuntamiento tiene como objetivo compartir todos los datos que tienen en su poder en formatos abiertos y fomentar su reutilización por parte de la sociedad. El objetivo por tanto es doble, por un lado se trabajará en la mejora del portal de datos, en aumentar la cantidad, la calidad y la frecuencia en la publicación de datos, y por otro lado se abrirán canales de colaboración para promover las aplicaciones y los usos que resulten de la reutilización de los datos.

Agendas públicas En el moderno proceso de toma de decisiones por los responsables políticos, la publicación de las agendas de los cargos públicos es una medida fundamental para garantizar la transparencia de las instituciones. De esta forma, la ciudadanía puede tener una idea clara de quiénes participan en el proceso de toma de decisiones. Esta necesidad de publicidad viene refrendada por destacados organismos

internacionales, como el Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), que la señala como uno de los estándares internacionales a tener en cuenta para incorporar al sistema parlamentario español; o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que, en junio de 2013, destacaba que "en el despertar de una crisis global donde la protección del interés público ha sido cuestionada de forma mundial, hay una creciente necesidad de valorar el progreso alcanzado para garantizar un proceso de toma de decisiones abierto, balanceado y con un público informado".

En línea con este espíritu de apertura, y con la decidida voluntad de que exista fluidez en la información, se considera necesario hacer públicas las agendas de los Concejales como inicio de una política de transparencia y rendición de cuentas en el Ayuntamiento de Madrid, de forma que sea posible saber qué trabajo realizan los miembros del gobierno municipal y qué colectivos o circunstancias pueden tener repercusión en las decisiones que se toman.

Ya se pueden consultar las agendas de los concejales pero el Ayuntamiento está trabajando en una aplicación mejor que permita encontrar las reuniones más fácilmente.

Transparencia del Lobby Con el objetivo de hacer el proceso de toma de decisiones del Ayuntamiento de Madrid un proceso lo más transparente posible, se propone la creación de un registro de lobbies que obligue a todas las personas que quieran reunirse con el Gobierno para ejercer influencia sobre los asuntos públicos a estar registrada en el mismo. El objetivo de este registro es conocer a qué intereses representan las personas que se reúnen con los representantes públicos.

EXPLICACIÓN DETALLADA DEL PROCESO

Creación de una propuesta. Cualquier persona (sin necesidad siquiera de estar empadronada en Madrid) puede crear una propuesta. Lo único que hay que hacer es pulsar el botón "Crear una propuesta" y rellenar los campos requeridos. La propuesta puede ser tan sencilla como una simple frase, pero te recomendamos detallarla todo lo posible, incluso añadiendo material adicional, para que sea más completa e interesante. Una vez creada aparecerá en esta web para que cualquiera pueda apoyarla.

Apoyo de propuestas. Para apoyar una de las propuestas que aparece en la web, pulsamos el botón "apoyar esta propuesta" que aparece en cada una. Para este paso tendremos que estar empadronados en Madrid, así que al llevarlo a cabo por primera vez se nos pedirá que verifiquemos nuestra cuenta para estar seguros de este requerimiento. Se nos va a pedir que introduzcamos algunos datos para comprobar nuestra información de empadronamiento, y se nos enviará un código personal para que el proceso sea seguro. Las propuestas necesitan una cierta cantidad de apoyos para pasar a la siguiente fase; concretamente el 2% de los empadronados mayores de 16 años (que suponen 53.726 apoyos).

Decisión sobre propuestas. Cuando una propuesta consigue los apoyos necesarios, se anuncia en la web. Desde ese momento se dejan 45 días para que todo el mundo pueda debatir e informarse sobre la propuesta. Todas las otras propuestas que hayan conseguido los apoyos necesarios en los primeros 30 días del tiempo de debate se

agruparán junto a la primera para decidir sobre ellas al mismo tiempo. Pasados los 45 días se exponen estas propuestas en un espacio especial de votación de la web, donde durante una semana cualquier persona empadronada en Madrid y mayor de 16 años podrá decidir si está a favor o rechaza la propuesta. Para participar en este paso tendrás que tener tu cuenta de usuario verificada completamente, de tal forma que nos aseguremos que cada persona no tiene más de una cuenta y el proceso es seguro.

Realización de las propuestas. En caso de que haya más gente a favor de una propuesta que rechazándola se aceptará como propuesta colectiva de la ciudadanía de Madrid, y el gobierno del Ayuntamiento de Madrid la asumirá como propia y la llevará a cabo. Para ello en un plazo máximo de un mes, se realizarán los informes técnicos correspondientes sobre su legalidad, viabilidad y coste económico, teniendo en cuenta a los sectores afectados y a la persona que haya lanzado la propuesta, para detallar la actuación correspondiente por parte del Ayuntamiento. Se publicarán en la web todos los informes realizados, y un seguimiento de las actuaciones que se lleven a cabo, para asegurar un correcto desarrollo de la propuesta.

Todas las acciones relacionadas con el proceso de propuestas ciudadanas pueden realizarse a través del portal de gobierno abierto, o presencialmente en cualquiera de las 26 Oficinas de Atención al Ciudadano existentes en Madrid. Ver la lista completa de oficinas y su ubicación.

El proceso de recogida de apoyos de una propuesta puede realizarse también a través de hojas de firmas, cuyo modelo puede ser descargado en este enlace. Los apoyos recogidos de esta manera se sumarán a los apoyos ya existentes en el portal de gobierno abierto. Las hojas pueden ser entregadas en cualquiera de los Registros del Ayuntamiento, presentes en cada una de las Juntas de Distrito. Ver la lista completa de Oficinas de Registro.

PREGUNTAS FRECUENTES

¿Cuáles son los requisitos que se solicitan para poder apoyar o votar propuestas?

Estar empadronado en Madrid y ser mayor de 16 años. En caso de que se haga a través de Internet se requerirá que se haya verificado la cuenta de usuario de la web (encontramos el botón de verificación en el apartado “Mi cuenta” en la esquina superior derecha), proporcionando la información del padrón, y un medio de comunicación para obtener un código seguro de participación que introduciremos en la web para validar nuestra cuenta.

¿Cómo va a controlarse que cada persona vote una única vez por propuesta?

Las votaciones presenciales en las Oficinas de Atención al Ciudadano están controladas porque la persona tiene que presentar su DNI. Para la votación a través de Internet se verifica que la cuenta de usuario corresponde a un único ciudadano/a. Para ello se facilita un código personal seguro de verificación de la cuenta que se comunica a través de canales de comunicación privados, como son teléfonos móviles que constan en el Ayuntamiento que pertenecen a la persona adecuada, o por correo a través del buzón que figura en la dirección de empadronamiento. De esta forma nos aseguramos de que sólo esa persona ha recibido el código. En caso de que dichos medios de comunicación

no estén disponibles se solicitará a la persona que acuda presencialmente a alguna de las Oficinas de Atención al Ciudadano, para obtener su código.

¿Se llevará a cabo cualquier propuesta que se acepte por mayoría en la web? ¿incluso aunque sean ilegales o atenten contra los derechos humanos? ¿y si no hay presupuesto para llevarla a cabo? Se establecen una serie de criterios objetivos por los que una propuesta no podrá ser aceptada como, por ejemplo, que tenga fines delictivos o que atente contra derechos fundamentales y libertades públicas. Además se excluyen del proceso las propuestas sobre otras modalidades de participación tales como presupuestos participativos, procesos revocatorios, audiencia pública o iniciativas normativas populares.

Este mecanismo de participación no cambia los límites ya existentes para el Ayuntamiento, lo que hace es trasladar quién toma la decisión de lo que haya que hacer, incluyendo a toda la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. En el caso de las propuestas que quedan fuera de las competencias municipales el Ayuntamiento no podrá llevarlas a cabo, pero emprenderá actuaciones alternativas dentro de sus capacidades que intenten cumplir con la decisión de la propuesta. Lo mismo sucede con el presupuesto para llevar a cabo la propuesta; el ayuntamiento utilizará los recursos necesarios en cuanto sea posible, de la misma manera que se costean las decisiones adoptadas sin participación ciudadana. También puede ocurrir que la actuación requiera la aprobación del Pleno, por lo que el resultado dependerá del posicionamiento de todas las fuerzas políticas respecto a la actuación presentada.

¿Qué diferencia existe entre los debates y las propuestas? Aunque ambos pueden ser apoyados, los primeros no activan ningún mecanismo de actuación concreto, mientras que las segundas pasan a una fase de decisión colectiva y en caso de que sean aprobadas, son asumidas por el Ayuntamiento.

¿Vota toda la gente de Madrid en cada propuesta? ¿incluso aunque haga referencia a un único distrito? Sí. El mecanismo actual se desarrolla a nivel de toda la ciudad. Lo que no entra en colisión con que a nivel distrital se puedan desarrollar mecanismos de participación ciudadana que afecten únicamente a cada distrito.

¿Y si se presentan varias propuestas iguales? ¿Se plantea la posibilidad de unificarlas para evitar que se diversifiquen los apoyos y/o votos? Propuestas similares pueden ser marcadas como tales en la plataforma, lo que se señala al visualizar cada una de ellas. Más allá de eso no se unifican, dejando que sea la gente la que decida si apoyar a una o a otra.

¿Durante cuánto tiempo se pueden recoger apoyos? Las propuestas pueden recoger apoyos durante 12 meses. Si en ese tiempo no consiguen alcanzar el 2% de los apoyos necesarios dejan de poder recibir más apoyos.

¿Durante cuánto tiempo se votará cada propuesta? Una vez que las propuestas reciben el apoyo del 2% pasan a la fase de decisión final donde la gente puede votar aceptando o rechazando la propuesta durante un plazo de una semana.

¿Pueden participar asociaciones, fundaciones y ONG's? ¿Y empresas?

Las propuestas tienen que ser presentadas individualmente, sin problema de que la persona que la presenta represente a una organización de cualquier tipo. Al registrar una propuesta en la web existe la posibilidad de señalar este caso como registro de asociaciones/colectivos.

¿Cuánta gente tiene que votar una propuesta para que sea aprobada? ¿Qué quórum mínimo se necesita para que las votaciones sean vinculantes?

El quórum es el mínimo de participación necesaria para considerar una votación vinculante de manera legal. Ningún reglamento del Ayuntamiento puede hacer que este mecanismo sea vinculante jurídicamente, porque eso está en contra de la legislación española. La vinculación con el mecanismo es política y se asume de manera personal por los concejales y la Alcaldesa. Por ello no se considerará ningún quórum.

¿Existen mecanismos presenciales para participar? ¿Se ha planteado llegar a los ciudadanos y ciudadanas con dificultades de acceso a Internet o en situación de exclusión?

Todas las acciones relacionadas con el proceso de propuestas ciudadanas pueden realizarse presencialmente en cualquiera de las 26 Oficinas de Atención al Ciudadano repartidas por todos los distritos de Madrid. Además, el proceso de recogida de apoyos de una propuesta puede realizarse también a través de hojas de firmas, cuyo modelo puede ser descargado en este enlace.

Adicionalmente se ha creado en el Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto el Servicio de Inclusión, Neutralidad y Privacidad que pondrá en marcha una mesa de inclusión con personal del Ayuntamiento y asociaciones que trabajan con colectivos en situación de exclusión, para diseñar mecanismos especiales para que puedan participar dichos colectivos.

¿Cómo puede participar la gente que no esté empadronada en Madrid?

Presentando propuestas, participando en los debates, y difundiendo lo que ocurra en la plataforma.

¿El voto es secreto? ¿el Ayuntamiento podrá tener acceso a los votos de los ciudadanos?

El voto es totalmente secreto. Se encripta de manera conjunta con diferentes autoridades externas al Ayuntamiento, de tal manera que para poder conocer la identidad de un votante todas las autoridades tendrían que realizar fraude conjuntamente.

¿Al ser electrónico el voto no se aumenta el riesgo de fraude?

No, incluso lo reducimos. Hay una sensación subjetiva muy fuerte de diferencia de seguridad entre procesos en papel y procesos electrónicos que no se corresponde con la realidad. En las elecciones generales donde el voto es en papel, después de que las mesas hayan hecho el recuento, las papeletas de los votos se tiran a la basura, y la persona responsable se dirige en persona con el recuento en la mano al centro donde se comparten los datos. Y sin embargo pensemos por ejemplo en el sistema de tarjetas de crédito y cuentas bancarias, donde cada día confiamos la seguridad de nuestro dinero a un sistema electrónico. En el caso del Ayuntamiento, la votación está asegurada mediante diferentes entidades externas, y además cualquier votante puede tanto comprobar que su voto particular está en el recuento final, como realizar el recuento completo de todos los

votos por su cuenta. Dos garantías de seguridad completamente imposibles en un votación tradicional.

¿Cómo se sabe que una propuesta se ha cumplido?

Cuando se aprueba una propuesta, el Ayuntamiento publica en la página web cuáles son los pasos que se van a realizar para ponerla en práctica, incluyendo los informes que las correspondientes áreas redacten y las acciones que se emprenden. La información es completa y transparente para que puedas hacer un seguimiento de cómo evoluciona cada propuesta ciudadana.

HOJAS DE FIRMAS PARA RECOGER APOYOS

El proceso de recogida de apoyos de una propuesta, además de en la web, puede realizarse a través de hojas de firmas, cuyo modelo puede ser descargado en este enlace.

La hoja debe contener en las casillas superiores el código de la propuesta y su título, según figura en la página web específica de la propuesta, dentro del Portal de Gobierno Abierto.

Los apoyos recogidos de esta manera se sumarán a los apoyos ya existentes en el portal de gobierno abierto. Las hojas pueden ser entregadas en cualquiera de los Registros del Ayuntamiento, presentes en cada una de las Juntas de Distrito. Ver la lista completa de Oficinas de Registro.

