

# Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas

Sergio Castel Gayán

Jefe del Servicio de Participación Ciudadana

Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón

Fecha de publicación: octubre de 2014

## Resumen

El aprovechamiento de las posibilidades que las TIC proporcionan a los ciudadanos para participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos constituye un debate de primer orden en el contexto actual. Estas nuevas formas de relación entre la ciudadanía y los poderes públicos parecen promover una evolución de un sistema democrático representativo a una democracia conversacional y abierta que la complementa y perfecciona. El propósito del presente trabajo es analizar la progresiva asunción normativa, así como la aplicación y los efectos políticos y sociales, de la participación electrónica en las recientes estrategias impulsadas en el ámbito autonómico. Estas reflexiones son una aportación parcial a la realidad global que están generando las TIC, dado que aquí se estudian las iniciativas institucionales, sin perjuicio del surgimiento de otros movimientos que se vienen impulsando desde la propia ciudadanía y al margen de este marco institucionalizado. La conclusión principal de este repaso es que las TIC son un instrumento más para profundizar en el derecho de participación, entendiendo que la e-democracia consiste ante todo en democracia.

## Palabras clave

participación electrónica, e-democracia, comunidades autónomas, democracia participativa

## Tema

participación electrónica

## *Normative and Institutional Framework for the Emerging Law on Participation and the ICTs: Analysis of Experiences in Spanish Regional Governments*

### **Abstract**

*One of the leading debates today centers on how citizens can make the most of the possibilities offered by ICTs to take part in governmental decision-making processes. These new forms of relationship linking citizens and public power would seem to promote an evolution from a representative democratic system to a conversational and open democracy that complements and perfects it. The aim of this paper is to analyze the regulations on electronic participation adopted in the Spanish autonomous communities, their application, and the political and social effects. These reflections are on part of the global reality that ICTs are generating. They focus on institutional initiatives, leaving to one side other movements arising from the citizens themselves beyond the scope of the institutional framework. The main conclusion reached in this review is that ICTs are another tool for increasing the right to participation, bearing in mind that e-democracy is, above all else, democracy.*

### **Keywords**

*electronic participation, e-democracy, autonomous communities, participative democracy*

### **Topic**

*e-participation*

## 1. Una breve introducción

La sólida consolidación de los sistemas democráticos representativos y la plena normalidad en que se desarrollan sus instituciones no ha evitado la necesidad de enfrentarse a sus límites, abriendo la experiencia democrática a otras formas de participación que, de forma complementaria, enriquezcan el sistema democrático y reafirmen sus fundamentos. Así de contundente se expresa la exposición de motivos de la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana de Guipúzcoa. La emergencia de sociedades crecientemente complejas que crean nuevas necesidades sociales e incrementan el riesgo de distanciamiento entre sociedad e instituciones y, simultáneamente, el actual contexto de desafección política y crisis de la democracia representativa (o, mejor dicho, de insatisfacción de los ciudadanos con su funcionamiento) exigen una profunda revisión de nuestro modelo

de participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin duda, la promoción de una participación activa y de calidad constituye uno de los ejes nucleares del actual debate político y social en torno a la mejora de la calidad de nuestra democracia.

En los últimos años se observa en el ámbito autonómico una eclosión de normas y estrategias institucionales que han adquirido la naturaleza de auténtica política de participación ciudadana, cuyo objetivo es habilitar nuevos canales que complementen y refuercen nuestro sistema representativo. Dentro de estas estrategias de democratización y apertura, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) asumen un papel fundamental, como instrumento de comunicación en el que desaparece el principio de jerarquía al abrir un marco multidireccional y multidimensional que permite a todos los actores interactuar, y convierten al ciudadano en sujeto activo y protagonista.

## 2. Participación ciudadana y TIC: ¿de qué estamos hablando?

Nunca antes como ahora se ha hablado tanto de las bondades del e-gobierno, si bien un análisis pormenorizado exige analizar sus tres dimensiones básicas: *e-Administración*, *e-democracia* y *e-gobernanza*.<sup>1</sup> Dado el objeto de estudio de este trabajo, interesa centrar la atención en el concepto de la e-democracia (o de la participación electrónica), es decir, el uso de las TIC para promover la incorporación de la ciudadanía en los procesos democráticos y participativos de los sistemas democráticos liberales.

Pero ¿qué tipo de participación ciudadana se está impulsando en las recientes estrategias institucionales? Salvo excepciones muy puntuales, las experiencias más importantes están focalizando su atención en espacios propios de una democracia participativa, de modo que los cauces de participación electrónica que se están impulsando permiten a la ciudadanía influenciar en la toma de decisiones públicas (sin carácter vinculante) a través de medios electrónicos o telemáticos. El objetivo no es ni debería ser, ni mucho menos, abrir un nuevo escenario que provoque el resurgimiento del debate clásico entre democracia representativa y democracia directa. Se trata de construir nuevos espacios que, como complemento al sistema representativo, permitan generar una interacción entre poderes públicos y ciudadanía que implique a esta en mayor medida en los asuntos públicos. Es este, como se verá más adelante, el objeto de las recientes leyes autonómicas de participación ciudadana o de gobierno abierto, la promoción de canales de democracia participativa (que no es participación política del artículo 23 de la Constitución Española -sentencia del Tribunal Constitucional [STC] 119/1995-), habilitando instrumentos en los que, si bien la última palabra corresponde al poder público competente, permiten tomar en consideración la opinión de los ciudadanos, en cuanto tales (*uticives*) o como actores afectados directamente, de forma individual o agrupada.

Además de los conceptos de e-democracia y de participación ciudadana, un primer repaso terminológico exige detenernos en el modelo de gobierno abierto, que se sustenta fundamentalmente en tres pilares básicos: transparencia, participación y colaboración.<sup>2</sup> La delimitación conceptual de cada uno de estos pilares nos conduce inexorablemente al Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009. Así, se entiende por gobierno participativo aquel que favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la Administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos.

Es cierto que el eje de la participación como elemento informador del gobierno abierto está íntimamente ligado al uso de las TIC. Se trata de la apertura de procesos y el uso de redes sociales y plataformas de participación ciudadana (*open action*) con el objeto de facilitar la participación de la ciudadanía en las decisiones del gobierno y la colaboración en el proceso de formulación de políticas y ejecución de políticas públicas.<sup>3</sup> Pero conviene resaltar que, sin perjuicio de las oportunidades ofrecidas por las TIC en la promoción de la participación, el adjetivo *abierto* exige reflexionar profundamente sobre su significado o, al menos, sobre lo que debería ser su filosofía. Un gobierno realmente abierto a la participación no debe sustentarse exclusivamente en espacios tecnológicos: «el eGovernment tiene más que ver con el (buen) gobierno que con el "e"». <sup>4</sup> La profundidad del concepto de *gobierno abierto* y la necesidad de repensar las formas de hacer política exigen clarificar los contornos reales de este modelo. Las TIC están siendo el instrumento natural para la aplicación del gobierno abierto, pero la apertura de los poderes públicos no debe basarse exclusivamente en estos canales. Quizás sean el instrumento esencial para facilitar el derecho de participación en ámbitos territoriales nacionales o supranacionales, pero, a medida que descendemos en la escala administrativa territorial, estos espacios pueden constituir un complemento privilegiado de otros cauces presenciales de participación en los que

1. Las tres dimensiones básicas del e-gobierno pueden ser concebidas siguiendo las siguientes ideas: a) e-Administración: prestador de servicios y mejora de la gestión interna -gestión, información, tramitación de servicios, formulación de quejas y sugerencias-; b) e-democracia: promotores de procesos de consulta y extensión de los procesos democráticos; c) e-gobernanza: dinamizadores del proceso de elaboración de las políticas públicas teniendo en cuenta los actores críticos en la elaboración de las políticas, gestión y evaluación de los resultados.
2. M. Villoria y A. Ramírez-Alujas (2012, pág. 25) hablan del subproblema de la democratización de la Administración y el de su contribución al fortalecimiento de la democracia representativa, necesitando aquí de un gobierno abierto e inclusivo.
3. En esta línea, véase M. C. Guemes y A. Ramírez-Alujas (2012, pág. 94).
4. Field *et al.* (2003 pág. 94).

el principio deliberativo, como requisito de calidad, puede ser más operativo.

### 3. De la necesaria renovación del marco normativo

#### 3.1. Un nuevo marco de referencia para el legislador

Uno de los aspectos que merecen un estudio específico en la relación «derecho de participación y TIC» es su ordenación jurídica. Este interés deriva, entre otros motivos, del reciente proceso de juridificación que parece reflejar la interiorización de esta nueva realidad y de las posibilidades abiertas por las TIC en nuestra democracia representativa. Y en este sentido, una primera idea merece ser destacada como hilo conductor: el legislador español no ha sido ni rico ni innovador en la regulación de la participación electrónica. El régimen jurídico que se ha venido adoptando en nuestro sistema se ha caracterizado por su naturaleza imprecisa y excesivamente generalista, con una incorporación continua de cláusulas habilitantes y abiertas. Se puede afirmar, en este sentido, que este régimen se acerca mucho al denominado *soft law*. Sin embargo, como iremos viendo en las siguientes líneas, parece que podemos estar ante un leve cambio de tendencia.

Ha sido el ámbito supranacional el que ha puesto de manifiesto en los últimos tiempos la necesidad de impulsar este proceso juridificador. En concreto, el Derecho comunitario se ha convertido en el faro que está iluminando la evolución y

el desarrollo de nuestra legislación, y se deben tomar como marco de referencia el Libro Blanco sobre la gobernanza europea de 2001,<sup>5</sup> la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea o la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa Rec (2001) 19, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local,<sup>6</sup> que, a pesar de carecer de efectos jurídicamente obligatorios, se ha convertido en texto fundamental en la materia como expresión de unos objetivos que marcan un camino de convergencia para todos los Estados que forman parte de la Unión Europea.<sup>7</sup> Si focalizamos el debate en torno a la profundización de la participación electrónica, conviene citar las diversas recomendaciones dictadas por el Consejo de Europa, entre otras, la Rec (2004) 15 sobre el gobierno electrónico, o la Rec (2009) 1 sobre la democracia electrónica (e-democracia).<sup>8</sup> Esta última recomienda a los Estados a considerar las oportunidades que ofrece la e-democracia para fortalecer la democracia, las instituciones democráticas y los procesos democráticos; así como a impulsar políticas para introducir, desarrollar o revisar la e-democracia y, cuando se considere apropiado, la legislación.

Nuestro bloque de constitucionalidad, como es lógico en un Estado democrático, asume el derecho de participación como pilar estructural del sistema político. No es objetivo de este trabajo analizar exhaustivamente las previsiones constitucionales y estatutarias, pero sí conviene hacer una mención expresa, dentro del nuevo panorama normativo, de una de las novedades jurídico-políticas más importantes de los Estatutos de Autonomía de última generación: la promoción del derecho de participación. Frente a los primeros Estatutos

5. El Libro Blanco recogía recomendaciones tendentes a profundizar en la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones. En esencia, abogaba por la apertura de las decisiones públicas a la participación ciudadana, entendiendo que es necesario superar la exclusividad de los poderes públicos en la gestión de los asuntos públicos y reconocer la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir. Se defiende así que el modelo de gobernanza multinivel debe constituir la guía que inspire la política actual.
6. La Rec (2001) 19 señala expresamente que es en el nivel local donde el derecho democrático puede ejercerse más directamente y conviene, por tanto, actuar para implicar a los ciudadanos de forma más directa en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando siempre la eficacia y la eficiencia de la gestión. En concreto, la Recomendación insta la implementación de una política de promoción de la participación democrática en el nivel local, basada en la implicación de los diferentes niveles territoriales y el aprendizaje recíproco a través del intercambio de información sobre las mejores prácticas de participación. En todo caso, merece la pena destacar, del Anexo II, la medida 3ª del grupo C, sobre la utilización «plena» de: «i. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y emplearse a fondo para que las autoridades locales así como los demás organismos públicos utilicen (además de las formas tradicionales y siempre válidas, tales como los tableros de anuncios y los folletos oficiales) toda la gama de medios de comunicación (páginas web interactivas, medios audiovisuales multicanales, etc.)».
7. J. M. Pemán. (2005, págs. 33-34).
8. La Rec (2009) 1 reconoce que las TIC facilitan la difusión de información y la discusión de las cuestiones políticas, una más amplia participación democrática de los individuos y grupos, así como una mayor transparencia y rendición de cuentas en las instituciones y procesos democráticos; y todo ello al servicio del ciudadano de manera que beneficia a la democracia y a la sociedad.

que reconducían su mirada a la participación política, los textos de última generación renuevan profundamente el derecho de participación con especial atención a la promoción de la democracia participativa,<sup>9</sup> teniendo siempre en cuenta que el texto constitucional diseña un sistema político en el que priman los mecanismos de democracia representativa (STC 119/1995).<sup>10</sup> Y es en esta línea en la que también se pronuncia la citada recomendación (2009), que entiende la democracia electrónica como adicional, complementaria y vinculada con los procesos tradicionales de la democracia.

En concreto, uno de los preceptos más novedosos y comunes a estos Estatutos es aquel que ordena a los poderes públicos -tanto autonómicos como locales- promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico (entre otros, artículos 4.2 del Estatuto catalán; 20.a del Estatuto aragonés; 1.3 del Estatuto valenciano; 10.1 del Estatuto andaluz; 8.2 del Estatuto castellano-leonés). Una participación que (y esto es tan importante como el propio reconocimiento del derecho) debe ser de calidad y no meramente formal, tal y como proclama de forma acertada el Estatuto andaluz (artículo 10.1). Nada dice, como es lógico, de los cauces específicos para promover la participación ciudadana y, por consiguiente, del papel que deben tener las TIC. La declaración genérica de «facilitar y promover la participación» nos conduce al ámbito objetivo («el qué»), sin mencionar la esfera instrumental («el cómo») sobre la que deben apoyarse los poderes públicos más allá de la asunción competencial en materia de consultas populares

(encuestas, audiencias públicas o foros de participación). Por este motivo, del genérico mandato estatutario debe interpretarse la necesidad de abrir todos los canales posibles para profundizar en el derecho de participación y, por tanto, impulsar las TIC como instrumento privilegiado.

### 3.2. Un nuevo Derecho para la participación electrónica

Este nuevo escenario estatutario asume un rol impulsor mediante declaraciones genéricas, cuya eficacia y exigibilidad requieren la aprobación de un régimen jurídico específico. Más allá del debate en torno a determinados nominalismos estatutarios (derechos, habilitaciones al legislador o principios rectores), es cierto que resulta necesaria la intermediación del legislador para la configuración de auténticos *derechos subjetivos*.

Se puede afirmar que es el legislador autonómico el que se está encargando de generar una renovación para adaptar el derecho de participación y su marco normativo al contexto tecnológico. Por el ámbito que aquí tratamos y por su finalidad transformadora, especial importancia reviste la construcción en los últimos años de un nuevo «corpus normativo» a nivel autonómico,<sup>11</sup> centrado en una primera fase en la regulación específica de la participación ciudadana, que posteriormente transita hacia un modelo regulatorio integrador y global -regulación del gobierno abierto en un único texto legal- y que en la actualidad concluye en un escenario heterogéneo.<sup>12</sup>

9. S. Castel (2013, pág. 164). En referencia a la democracia participativa, la STC 119/1995, de 17 de julio, afirma: «no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos -en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado- precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa» (FJ 6)
10. Tal y como se ha encargado de proclamar el Tribunal Constitucional, nuestro sistema pivota en torno a una clara preeminencia del sistema de democracia representativa, al resaltar que la participación política -como manifestación de la soberanía popular- se ejerce normalmente a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo (STC 119/1995).
11. S. Castel (2013, pág. 165-166).
12. A fecha de redacción del presente trabajo: Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega; Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana; Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares; Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón; proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía; proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia; proyecto de Ley de la Administración Pública vasca; la proposición de Ley de consultas populares no refrendarias y participación ciudadana y la proposición de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña; o el borrador del anteproyecto de Ley de transparencia, acceso y reutilización de la información pública y participación ciudadana en los asuntos públicos de la Comunidad de Castilla y León.



Este nuevo marco normativo parte de un claro mandato general, que ordena a la Administración promover canales propios de la e-democracia: «en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma se favorecerá la participación ciudadana a través del uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación» (artículo 55.1 del proyecto de ley aragonés).<sup>13</sup>

Este mandato constituye el pórtico sobre el que se pretende construir el nuevo edificio jurídico de la participación electrónica. Este precepto de partida refleja la filosofía de las recientes leyes autonómicas, pero a partir de este punto común se observa un escenario normativo que, desde una perspectiva comparada, empieza a estar informado por el principio de diversidad en cuanto que existe un diferente grado de intensidad que parece otorgar la ley al uso de las TIC. En unos casos, el legislador las concibe como un instrumento más dentro de la variada panoplia de cauces que permiten ejercer el derecho de participación: «Favorecimiento de los mecanismos de participación y de cultura democrática mediante las nuevas tecnologías, **entre otros medios**, e implementación progresiva de procesos de participación a través de medios electrónicos» (artículo 37.1.e de la ley extremeña).<sup>14</sup> En una línea similar, el proyecto de ley aragonés prevé la participación electrónica como *complemento* de los instrumentos presenciales de corte deliberativo: «la puesta en marcha de un proceso de participación ciudadana deberá complementarse con herramientas y recursos tecnológicos que faciliten la obtención de opiniones y propuestas ciudadanas en el Portal de Participación Ciudadana» (artículo 55.3).

La ley navarra va más allá y parece conceder un carácter preferente a la participación electrónica, al proclamar que el derecho de participación se podrá hacer efectivo mediante cualquier mecanismo que sirva para favorecer la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos «y, **especialmente**, mediante el uso de las nuevas tecnologías» (artículo 36.2). Finalmente, en un escalón superior se sitúa el borrador de anteproyecto de la ley de Castilla y León, que apuesta directa y exclusivamente por la participación electrónica,

dado que el título III, «Participación ciudadana», tiene por objeto «la regulación de la participación de los ciudadanos de Castilla y León en los asuntos públicos a través del Portal de Gobierno Abierto» (artículo 16).

En el desarrollo y para el cumplimiento efectivo de estas declaraciones genéricas (de intenciones), el legislador recoge diferentes mandatos específicos que exigen una actuación proactiva por parte de la Administración. Este contenido material o «núcleo duro» de las leyes autonómicas en el ámbito de la participación electrónica puede agruparse en torno a seis grandes ejes. En primer lugar, la previsión de **canales específicos para la promoción de la participación electrónica**, como redes sociales e instrumentos de comunicación social en Internet, tales como foros, blogs, plataformas de vídeo, comunidades, u otros recursos web, o dispositivos de telecomunicaciones móviles (artículo 36.2 de la ley navarra). Como no podía ser de otro modo, el legislador se limita a recoger una cláusula habilitante que otorga un amplio margen a la Administración para elegir, en cada momento, el canal más adecuado a la importancia, complejidad o dimensión de cada actuación pública. La cantidad, la variedad y el dinamismo de estos canales complican la posible fijación de estándares en una norma con rango de ley.

Entre los canales para la promoción de la participación electrónica, especial mención merece la regulación y creación del **Portal de Gobierno Abierto** (artículos 7 de la ley navarra, disposición adicional segunda de la ley extremeña, 37 del proyecto de ley asturiano, 121 del proyecto de ley vasco y 2 del borrador del anteproyecto de ley de Castilla y León), **Portal de Participación Ciudadana** (artículo 46 del proyecto de ley aragonés) o **Portal de Transparencia** (artículos 20 del proyecto de ley riojano y 66.3 de la proposición de ley de transparencia de Cataluña), elevado a la consideración de canal institucional principal para promover, canalizar y centralizar los espacios de participación electrónica en las políticas de la comunidad autónoma. No obstante, este espíritu centralizador parece matizarse en el texto asturiano, en cuanto propone la creación de una diversidad de portales: «los sujetos incluidos en el artículo 2.1 impulsarán la

13. En la misma línea se expresan los artículos 4.5 de la ley canaria, 37.1.e de la ley extremeña, 36.2 de la ley navarra o 9.2 del anteproyecto andaluz.

14. En la misma línea se expresan la ley balear (art. 6.1.e), el proyecto de ley del País Vasco (art. 116) y el anteproyecto andaluz (art. 9.1). Este último texto proclama directamente la necesidad de promover tanto la participación electrónica como aquella que se desenvuelve a través de cauces presenciales: «Las Administraciones Públicas andaluzas adecuarán sus estructuras organizativas, responsabilidades, funciones y procedimientos con el fin de integrar la participación ciudadana en el conjunto de sus actuaciones para que ésta pueda ser ejercida tanto individual como colectivamente, de forma real, efectiva, presencial y telemática».

puesta en marcha de canales o plataformas de colaboración dirigidas a la ciudadanía a través de internet».

Tan importante como su reconocimiento legal son los rasgos que según el legislador deben informar a estos portales y la participación que se genere en ellos. En este sentido, deben habilitar espacios que permitan una bidireccionalidad: «facilitar espacios en línea para que la ciudadanía de forma abierta, pública, libre y sin intermediación pueda dirigirse a la Administración Pública Vasca, tanto para proponer iniciativas como para expresarse sobre las que proponga la propia Administración», así como «impulsar el diálogo bidireccional estimulando la participación ciudadana y el compromiso público de su toma en consideración» (artículo 121.2 del proyecto de ley vasco).<sup>15</sup> Esta toma en consideración conduce al segundo gran rasgo: garantizar una fase de retorno, como compromiso de rendición de cuentas de los poderes públicos, a través del informe de participación ciudadana (artículos 18.4 de la ley valenciana y 48 de la ley navarra), y siempre atendiendo al principio de publicidad y transparencia con la publicación de los resultados de la participación electrónica en el portal.

El segundo eje novedoso es el reconocimiento de **derechos específicos de participación electrónica** en el diseño y evaluación de políticas públicas y en la evaluación de los servicios públicos. Fundamentalmente, la novedad radica en la incipiente *procedimentalización de esta participación electrónica*, encaminada así a fortalecer la concreción jurídica. Es el caso, por ejemplo, del derecho de participación en la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, reconociendo los textos extremeño (artículo 40), navarro (artículo 44), vasco (artículo 120), andaluz (artículo 26) y catalán (artículo 69) un derecho específico de «remisión de sugerencias o recomendaciones» a través de un procedimiento que no sustituye al trámite de audiencia e información pública ni atribuye la condición de interesado. La participación a través de sugerencias se desarrollará principalmente por medio de las sedes electrónicas o portales de participación ciudadana, y serán tenidas en cuenta por el órgano encargado de la tramitación que podrá asumirlas o rechazarlas motivadamente y, posteriormente, ponerlas en conocimiento de quienes las han promovido, y que deberá

publicar la respuesta en la plataforma correspondiente (principio bidireccional). En este sentido, y para mayor concreción jurídica, resaltan las obligaciones temporales impuestas en el borrador del anteproyecto de ley castellano-leonés, que prevé la inserción de los anteproyectos objeto de participación mediante su inserción en el Portal de Gobierno Abierto durante un período mínimo de 10 días naturales (artículo 18).

La **participación electrónica para hacer efectivos los instrumentos específicos de participación ciudadana** conforma el tercer gran eje de la nueva regulación autonómica, definidos estos instrumentos específicos como *los cauces utilizados por la Administración para hacer efectiva la participación de la ciudadanía en las políticas públicas*. Así, se habilita el fomento de la participación electrónica para la puesta en marcha y convocatoria de encuestas, sondeos o paneles ciudadanos sobre las actividades públicas (artículos 36.2.c de la ley navarra y 37.2 de la ley extremeña) o la participación en la elaboración de los presupuestos garantizando la información por vía electrónica para (icasi nada!) promover mecanismos de democracia directa (artículos 37.1.f de la ley extremeña y 6.1.f de la ley balear).

Sin duda, son los textos andaluz y catalán los que de forma clara incorporan las TIC en la aplicación de un importante instrumento específico de participación ciudadana: las consultas participativas. Partiendo de la obligación general de promover el ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana a través de las TIC, el anteproyecto andaluz establece que uno de estos espacios deben ser los sistemas de votación y encuesta de carácter electrónico (artículo 9.2). Así, al regular las consultas participativas y su sistema de votación, se ordena la habilitación de sistemas que permitan «emitir el voto por correo y, en su caso, mediante sistemas electrónicos» (artículo 36.3). Por su parte, la proposición de ley de Cataluña (artículo 28) prevé que las consultas populares puedan realizarse por medios electrónicos, según el tipo de consulta, y añade que el canal electrónico de votación ha de tener siempre un carácter voluntario (el ciudadano debe elegir entre votar de forma presencial, por correo o por medios electrónicos).

El cuarto eje trata de dar respuesta a uno de los grandes retos a los que se enfrentan los poderes públicos en la promoción

15. En el mismo sentido se pronuncia la exposición de motivos del proyecto de ley asturiano, que «promueve la creación de instrumentos de participación ciudadana y plataformas de gobierno abierto con la finalidad de impulsar cauces de comunicación bidireccionales entre la ciudadanía y la Administración Pública». Con este objetivo, «se fomentará el uso de instrumentos adecuados como la conversación telemática bidireccional» (art. 36.2).

de la participación electrónica: la **brecha digital**. De nuevo, conviene traer a colación la Recomendación (2009), que resalta los riesgos potenciales que se derivan de la falta de acceso a las TIC y el poco dominio de e-alfabetización de ciertos sectores de la población. Por ello, el legislador autonómico parte del principio de accesibilidad para garantizar una participación real y efectiva, de modo que la utilización de los medios tecnológicos y electrónicos no debe implicar, en ningún caso, merma de derechos de los ciudadanos ni restricciones o discriminaciones de cualquier naturaleza en dicho acceso (artículo 4.n de la ley extremeña); por lo que debe fomentarse, además, el acceso a los procesos participativos por medios electrónicos y eliminar las barreras que limiten dicho acceso (artículos 17 de la ley canaria y 62.2 del anteproyecto andaluz).

En quinto lugar, y en parte también como respuesta al reto de la brecha digital, la ley ordena la puesta en marcha de **planes formativos** dirigidos a la ciudadanía y al personal al servicio de la Administración en materia de e-democracia (entre otros, artículos 34 de la ley navarra, 23 de la ley valenciana, 61.2.d del proyecto de ley aragonés y 64.2.d del anteproyecto andaluz). La finalidad es impulsar una estrategia de alfabetización digital para garantizar el principio de igualdad en el ejercicio del derecho de participación, siguiendo la línea planteada por la Recomendación (2009) que insta a reducir la brecha digital mediante el apoyo a la educación y la formación en alfabetización electrónica.

El último aspecto novedoso que merece ser destacado en el reciente panorama normativo es la previsión de una **unidad administrativa específica para la democracia digital** en el anteproyecto andaluz. Dentro del título regulador de la organización administrativa de la participación ciudadana, y como órgano directivo para el fomento de la participación ciudadana, señala que funcionará el centro directivo competente en materia de política digital como el encargado de asumir las funciones, con carácter transversal para la Administración autonómica, de promoción e impulso de la participación ciudadana a través de las tecnologías de la información y la comunicación. En concreto, esta función será desarrollada específicamente por una unidad administrativa dependiente de este centro directivo, que actuará como referencia especializada y de coordinación en materia de democracia digital para los distintos departamentos y organismos de la Administración (artículo 76.2).

En definitiva, la ley parece que ha asumido la necesidad de reconocer contenidos propiamente jurídicos y exigibles a los poderes públicos. La nueva legislación autonómica quiere exteriorizar una voluntad de cambio, encontrando nuevos mandatos que reflejan una mayor concreción jurídica y un tránsito del «podrán» al «deberán». Desde aquí defendemos que este tránsito es fundamental para promover de manera progresiva, real y efectiva mayores cotas de participación electrónica en nuestras administraciones, y reducir así el margen de discrecionalidad. Como se ha ido viendo, la ley empieza a reconocer el carácter preceptivo de algunos instrumentos de participación electrónica, obliga a la creación de un portal de participación o exige garantizar un retorno de las aportaciones ciudadanas. Es cierto que otros aspectos concretos para favorecer la participación electrónica aún no han encontrado reflejo y concreción en la legislación, como las exigencias de accesibilidad, los requisitos de usabilidad o la regulación de contenidos mínimos. Pero quizás es aquí donde hay que poner en valor el papel que debe desempeñar la norma reglamentaria para garantizar un ejercicio real y efectivo del derecho de participación electrónica.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la necesidad de una mayor concreción, el exorbitante tecnicismo de esta materia y la velocidad de los cambios tecnológicos otorgan un especial protagonismo al reglamento. En este sentido, conviene resaltar que la relación entre Derecho y TIC no es del todo pacífica, y más aún si tenemos presentes los retos a los que se enfrenta la norma jurídica en la ordenación de la e-democracia. A los problemas generales con los que se encuentra el legislador para regular la participación ciudadana, se añaden otros específicos en el ámbito de la participación electrónica: flexibilidad, dinamismo, variabilidad técnica, desconocimiento, costes o el *tempo reposado* que exige el Derecho. Sin duda, habrá que esperar al desarrollo reglamentario de las nuevas leyes autonómicas.

Finalmente, es necesario reflexionar sobre determinadas cuestiones que el legislador debería ir adoptando para configurar un marco normativo adecuado, como la posibilidad de innovar la regulación de la participación orgánica mejorando los principios de información, transparencia y participación;<sup>16</sup> la inclusión de un régimen de infracciones y sanciones; o la debida separación entre los elementos propios de la e-Administración y de la e-democracia. En

16. Artículo 56 del proyecto de ley aragonés: «1. Se publicarán en el Portal de Participación Ciudadana los órganos de participación ciudadana dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma. A efectos de su publicación, la creación, modificación y extinción de estos



cuanto al modelo de participación ciudadana diseñado por el legislador, la propuesta que se pretende apoyar en este estudio es la necesidad de configurar un modelo participativo mixto (presencial y tecnológico) y no focalizar el interés en un modelo basado, casi exclusivamente, en las TIC. Pero este asunto se verá en el siguiente apartado.

#### 4. Un recorrido por las estrategias de participación electrónica, ¿las TIC como respuesta?

Este recorrido normativo permite afirmar que el régimen jurídico que se encuentra actualmente en fase de construcción no es sino la institucionalización legal de la práctica administrativa que se viene desarrollando en los últimos años. Dicho de otro modo, el legislador no se anticipa, está ejerciendo un papel de codificador de los espacios e instrumentos de participación electrónica que se vienen aplicando. Por este motivo, los rasgos y contornos de las estrategias autonómicas para la promoción de la participación ciudadana se ven claramente reflejados en esta normativa, así como las diferencias existentes entre estas estrategias. En concreto, en el plano de la participación electrónica, las estrategias (y su consiguiente reconocimiento normativo) se pueden englobar en torno a tres grandes modelos de participación desde la perspectiva de la e-democracia.

##### 4.1. Modelos de participación electrónica

En primer lugar, el *modelo tecnológico de participación*, basado fundamentalmente en las TIC, sin perjuicio de aquellos trámites o instrumentos presenciales preceptivos recogidos en otras leyes sectoriales. Comunidades autónomas como País Vasco, Castilla y León o Asturias sustentan el grueso de su nuevo modelo participativo en los espacios tecnológicos, creando portales institucionales y abriendo otros canales (redes sociales, aplicaciones móviles, etc.) que permiten a cualquier ciudadano participar con carácter universal en las decisiones públicas.

El *modelo presencial de participación*, en el que se han situado tradicionalmente Aragón, Cataluña o Canarias, es aquel en el que las TIC quedan relegadas a un segundo plano y se revaloriza el impulso de procesos participativos presenciales de carácter deliberativo. En estos procesos se implica de manera activa a los agentes potenciales afectados por las decisiones políticas, generando espacios que permiten presentar alternativas y generar un debate público en torno a los diversos argumentos.

Finalmente, el *modelo intermedio o mixto de participación*, que acompaña las experiencias presenciales con los espacios ofrecidos por las TIC. Este modelo es, como se verá más adelante, el estadio natural de llegada para aquellas estrategias participativas que apuestan por una visión global, como las comunidades autónomas de Aragón o Andalucía.

Estos modelos son descritos en su estado puro, de modo que en la práctica las iniciativas impulsadas se mueven dentro de un *continuum* de espacios participativos. Además, y tomando como referencia «la escalera de participación» -información, comunicación, consulta, deliberación, decisión- (Arnstein, 1971), conviene precisar que la aplicación de las TIC sigue siendo hoy desigual según sea el nivel de participación. Es cierto que con carácter general se está avanzando progresivamente en herramientas propias de e-democracia, pero las mejores experiencias se han producido fundamentalmente en las primeras fases de la escalera de participación (información y comunicación) y se difuminan en la esfera de decisión (voto electrónico). Un escenario del todo coherente con el foco de atención de los mandatos estatutarios citados anteriormente, si bien los últimos textos legales pueden modificar esta afirmación con la regulación de la participación electrónica a través de instrumentos como las consultas populares o participativas.

Las funciones informativas y comunicativas han sido y son las más frecuentes, dado que las TIC facilitan un acceso más directo a la información pública, al generar una distribución eficiente y sencilla de toda la documentación generada en el proceso político. Partiendo de esta idea y entendiendo que poner el acento en el voto electrónico (democracia directa)

---

órganos deberá comunicarse al Departamento competente en materia de participación ciudadana, indicando, en su caso, su finalidad, estructura, composición, funciones y demás aspectos esenciales de su régimen de funcionamiento. 2. El funcionamiento de los órganos de participación ciudadana se regirá por el principio de transparencia. A tal fin, se publicará en el Portal de Participación Ciudadana la convocatoria y el orden del día con carácter previo a la celebración de sus sesiones, así como el acta de cada sesión».

llevaría a un reduccionismo de la e-democracia,<sup>17</sup> es cierto que el ámbito de mejora progresiva está teniendo lugar fundamentalmente en la esfera de los espacios de democracia participativa (foros electrónicos, blogs, encuentros virtuales, etc.).

#### 4.2. Algunos ejemplos de plataformas autonómicas

Con esta filosofía, la mayoría de las comunidades autónomas están creando portales de participación que, con diferente denominación, constituyen plataformas inspiradas en el principio bidireccional, de modo que se publican proyectos gubernamentales para su debate y conocer así la opinión de los ciudadanos con la recepción de sus aportaciones y mejoras, y se abren espacios para que los ciudadanos hagan propuestas para su posterior valoración por el resto de los ciudadanos y por la Administración. Entre todos estos portales vamos a centrar aquí nuestra atención, a modo de ejemplo, en las plataformas aragonesa y vasca, por su consolidación en el tiempo, sus rasgos específicos que los diferencian del resto de las plataformas y por su reconocimiento internacional.<sup>18</sup>

El Portal Aragón Participa, iniciativa pionera en este campo en España, constituye la plataforma del Gobierno de Aragón destinada a informar de las iniciativas y los procesos de participación ciudadana impulsados en la comunidad autónoma y a desarrollar espacios de participación en línea. Constituye, por tanto, una web de información y participación de la que se interpreta que Aragón adopta un modelo mixto que combina la participación presencial a través de procesos de participación deliberativa (garantizando su transparencia al facilitar la consulta en el portal de los documentos, debates y actas de estos procesos), con la participación electrónica, abriendo espacios (encuestas, foros, etc.) para que los ciudadanos puedan realizar sus aportaciones a las diferentes políticas del Gobierno y que son objeto de respuesta en una fase de retorno. Pero este portal también destaca por constituir una web global de la comunidad autónoma, ya que, además de incorporar las experiencias participativas

impulsadas por el Gobierno de Aragón, se configura como una plataforma de apoyo a las entidades locales.

Irekia se constituye como una plataforma completa de gobierno abierto, ya que incluye no solo la participación ciudadana, sino también la transparencia y la escucha activa. Este portal aporta un modelo de participación bidireccional: por un lado, el Gobierno vasco publica, dentro del apartado de propuestas del Gobierno, las iniciativas o proyectos que abre a las opiniones y aportaciones de la sociedad civil; por otro lado, permite realizar propuestas ciudadanas, que se mantienen públicas abiertas para recoger más aportaciones y un debate público. La plataforma se completa con la publicación de un espacio dedicado a la escucha activa, que recoge las opiniones más notorias de la ciudadanía en Internet y las redes sociales, los principales temas de conversación, así como encuestas sobre temas técnicos y políticos.

Y, sin embargo, el carácter bidireccional y deliberativo de las TIC aún cuenta con importantes déficits si lo comparamos con otros instrumentos presenciales que se vienen consolidando, como el denominado *proceso de participación ciudadana*.<sup>19</sup> Es este uno de los grandes retos del aplicador de la ley. Si bien la participación unidireccional puede servir para acercar a los sujetos implicados en la gestión pública y fundamentar la adopción de determinadas decisiones públicas, sin duda es la participación deliberativa y bidireccional la que garantiza una gestión eficaz del interés común. Desde la concepción habermasiana de la democracia deliberativa, el modelo de participación debe generar un compromiso con la idea de negociación, el debate e intercambio de ideas, la recepción y propuesta de acciones políticas, y con su toma en consideración.

#### 4.3. Reflexiones desde las experiencias autonómicas

Es cierto que el papel de las TIC resulta útil y operativo en la fase de información, pero el debate sobre su utilización gana complejidad cuando su ámbito de acción es la promoción de

17. L. Cotino (2007, pág. 79).

18. La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, en su informe de 2012 «El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad», ya ponía como ejemplo tres plataformas españolas: Aragón Participa, Opina Extremadura e Irekia. <<http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/w465.pdf>>.

19. Este proceso se regula en los artículos 52 del proyecto aragonés (procesos de participación ciudadana), 111 del proyecto vasco (procesos participativos), 15 y siguientes del anteproyecto andaluz (procesos de deliberación participativa) y 2.d de la proposición de Ley de participación ciudadana de Cataluña (procesos participativos institucionales).

la participación ciudadana. Los defensores de la introducción de las TIC sustentan su discurso en diferentes argumentos, como la reducción de la asimetría de la información y la participación y, por consiguiente, la universalización *de hecho* del derecho de participación y la pluralidad política del debate; mayor eficacia y eficiencia, que permiten una reducción de los costes de la participación en términos económicos, temporales y organizativos; la generación de una participación más informada; o la promoción de la inclusión, al extender la posibilidad de participación a aquellos sectores de la población que normalmente no participan o que participan menos. En definitiva, dan respuesta a uno de los principales problemas de los que adolecen algunos modelos de democracia participativa y que se conectan con la lógica selectiva y discriminatoria, al superar el protagonismo de los «grupos profesionales de la participación».

Como contrapeso a las indudables ventajas, desde otras posiciones se alerta de los riesgos y dificultades de aplicar las TIC al ámbito de la participación ciudadana. Entre otros, se argumenta que la extensión de procesos de e-democracia supone una ampliación y fragmentación de la demanda de productos gubernamentales, lo que genera una presión creciente en la esfera gubernamental; la brecha digital supone un acceso desigual a la oferta de participación, ya que excluye del ejercicio de este derecho a gran parte de la sociedad; o la pérdida de calidad de la participación en la arena tecnológica frente a la deliberación presencial.

El segundo de estos argumentos, la brecha o estratificación digital, podría generar una dualización social en el ámbito del derecho de participación, una democracia de élites (elitocracia) y una sobrerrepresentación con innegables problemas para la teoría de la legitimidad y representatividad. Si la participación no aumenta considerablemente y las opiniones de los ciudadanos que sí participan a través de la red fuesen determinantes, generaríamos un escenario que podría conllevar un déficit de verdadera representatividad. Respecto a la ausencia de calidad de la participación, se defiende con acierto que el sistema político y las TIC tienen principios de funcionamiento diferentes. La democracia

tiene un marco más tranquilo -inversión de tiempo para la deliberación y la interacción- y supone un razonamiento complejo y elaborado que incorpora varias perspectivas, mientras las TIC imponen un marco más acelerado y tienden a la simplificación de los razonamientos, de la socialización y de la cultura política.<sup>20</sup>

Tras estos argumentos se traduce, en sus modelos extremos, un intenso debate que no es ni mucho menos unidimensional; al revés, las TIC pueden proyectarse en las diversas concepciones de la democracia, y coexistir dos versiones diferentes atendiendo a su grado transformador. Por un lado, la *versión fuerte*, en la que las TIC vienen a ser la excusa para superar el sistema político actual, late así una apuesta por una democracia directa, en la que cada ciudadano puede expresar instantáneamente desde su pantalla de ordenador su punto de vista. Se trataría de crear un tipo de democracia directa de alta tecnología en las poliarquías representativas de hoy.<sup>21</sup> Por otro, la *versión débil*, que defiende el uso de las TIC dentro de la lógica interna de la democracia representativa para mejorar su funcionamiento a través de instrumentos complementarios. Es decir, apuesta por una concepción de la democracia que tiende a ser más deliberativa y participativa, siempre en el marco de un sistema de democracia representativa e indirecta,<sup>22</sup> como estrategias que buscan una nueva manera de hacer política de forma más participada y primando los elementos relacionales de las TIC.<sup>23</sup>

Partiendo aquí de esa versión «débil», en la que defendemos el sistema representativo reconociendo en paralelo sus imperfecciones, está claro que el impulso de la e-democracia debe estar ligado a la mejora de la calidad de la política y la democracia, la generación de confianza y aceptación del proceso político, así como la posibilidad de compartir la responsabilidad de las tomas de decisiones públicas. Si entendemos la e-democracia como modelo dirigido a mejorar la calidad democrática, conviene reflexionar en torno a la operatividad de algunos modelos de participación electrónica implementados. Los mecanismos participativos no deben buscar la cantidad en la participación a toda costa, sino la calidad.<sup>24</sup> Y si el compromiso lo tenemos con la calidad de

20. C. Colombo (2006, pág. 35-36).

21. M. J. Sodaro (2006, pág. 136).

22. L. Cotino (2006, pág. 3-4).

23. J. Subirats (2002, pág. 20).

24. Incluso en este aspecto de «cantidad», tampoco las plataformas de participación que se vienen creando vencen hoy a los nuevos canales presenciales. Las recientes experiencias autonómicas permiten comprobar cómo, desde una perspectiva cuantitativa, el número de aportaciones ciudadanas es bastante mayor en las iniciativas deliberativas presenciales que en los nuevos portales de participación ciudadana.

la participación, todo mecanismo debe estar basado en la idea de deliberación pública y democrática (más allá de los beneficios que reportan los canales unidireccionales en las fases primeras de la escalera de la participación). Es necesario potenciar el diálogo entre la propia ciudadanía y entre la ciudadanía y la Administración. Y en este sentido, si hablamos de e-democracia, la tecnología no es nunca un fin, sino solo un medio al servicio de estas consideraciones.<sup>25</sup>

## 5. A modo de conclusión

El debate sobre la utilidad de las TIC para una participación política de calidad sigue y seguirá vivo. Desde una posición utópica, que considera la extensión de Internet a la vida pública como una fuerza democratizadora que activará la participación, hasta la vertiente realista pesimista, que considera que Internet ahondará las diferencias y el control dirigista. Es cierta la capacidad de las TIC para facilitar la democracia participativa al mejorar la comunicación entre los ciudadanos y los poderes públicos. Pero en ningún caso se debe incurrir en el error de pensar que las TIC serán la panacea y la solución mágica a los problemas actuales. En ocasiones se acude con excesivo entusiasmo a las TIC como salvadoras de la democracia, pero debemos guardar un mesurado optimismo porque las TIC por sí mismas no promueven la participación ciudadana. La tecnología no es más que un instrumento, no garantiza ni mayor ni mejor participación, y ni mucho menos promueve ciertos valores inherentes a una democracia real y de calidad.

La democracia electrónica no debe suponer un cambio radical en el sistema político, sino una mejora en el fun-

cionamiento de nuestra democracia representativa que ayuda a acercar a los ciudadanos y a sus representantes políticos. Es necesario repensar de forma global el derecho de participación, como vía para perfeccionar el sistema representativo, a través del diseño de una «auténtica» política de promoción de la participación ciudadana que adquiera la naturaleza de integral, en el sentido ya citado de configurar modelos mixtos (tecnológicos y presenciales). Una política de promoción en la que la riqueza deliberativa que aportan los nuevos instrumentos presenciales les otorgue un papel principal, atribuyendo un carácter complementario y de apoyo a las TIC. Una política que, finalmente y en su objetivo de promover una participación real y de calidad, tenga presentes determinados elementos estratégicos: las iniciativas de participación y, en concreto, de e-democracia requieren de una planificación (en muchas ocasiones se ha optado por una visión cortoplacista); la concepción de las TIC como instrumento esencial para favorecer la información, pero cuya aplicación en la arena de la participación debe ser pausada, progresiva y con un análisis estratégico previo; y el cambio cultural exige un fuerte liderazgo político que aplique estrategias transformadoras profundas.

Muchas iniciativas aplican una versión drástica del cambio cuando este tipo de transformación requiere un cambio cultural –social y administrativo– progresivo. Muchas de las actuales experiencias de democracia electrónica son ejemplos de construcción de la casa por el tejado, poniendo en marcha campañas de repercusión mediática pero con un resultado «relativo» en cuanto al grado cuantitativo y cualitativo de participación. Surge un *boom* de experiencias, una carrera por diseñar el espacio tecnológico más avanzado e innovador, sin tener en cuenta que muchas de estas iniciativas no construyen los cimientos necesarios.

25. J. L. Martí (2008, pág. 8-9).

## Bibliografía

- ARNSTEIN, S. (1971). «Ladder of participation in the USA». *Journal of the Royal Town Planning Institute*.
- AGUIRRE, J. F. (2013). «Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales». *Culturales*. Núm. 18, pág. 119-150.
- BARRAT, J.; FERNÁNDEZ, R. M. (2011). *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*. Madrid: Civitas.
- CASTEL, S. (2013). «Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias». *Revista Aragonesa de Administración Pública, Monográfico XIV «Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI»*. Pág. 159-201.
- CEBRIÁN, E. (2012). *Deliberación en Internet: una propuesta de modelo de participación política*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- COLOMBO, C. (2006). «Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?». *Revista de Internet, Derecho y Política*. Núm. 3, pág. 28-40.
- COTINO, L. (2006). «Democracia electrónica». Curso *Democracia y derechos humanos* (G. ESCOBAR ROCA, [dir.]). Universidad de Alcalá. <[http:// documentostics.com/component/option,com\\_docman/task,doc\\_view/gid,1290/](http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1290/)>
- COTINO, L. (2007). «Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas». *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 35, pág. 75-120.
- ECHEVARRÍA, J.; UNCETA, A. (2014). «Tecnologías de la información y la comunicación y nuevas formas de participación ciudadana». *El Parlamento ante la crisis: XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pág. 91-102.
- FIELD, T.; MULLER, E.; LAU, E. (2003). *The e-Government Imperative*, OECD.
- FUSTER, M.; SUBIRATS, J. (2012). «Crisis de representación y de participación. ¿Son las comunidades virtuales nuevas formas de agregación y participación ciudadana?». *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*. Núm. 756, pág. 641-656.
- GUEMES, M. C.; RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2012). «Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcance, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana». *La promesa del Gobierno Abierto*. Pág. 193-225.
- MARTÍ, J. L. (2008). «Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa». *Revista de Internet, Derecho y Política*. Núm. 6, pág. 3-12.
- PEMÁN, J. M. (2005). «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración Local». *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Núm. 27, pág. 19-60.
- SÁNCHEZ, Z. (2010). *Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana*. Granada: Comares.
- SODARO, M. J. (2006). *Política y ciencia política*. Madrid: McGraw Hill.
- SUBIRATS, J. (2002). «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación». En: H. CAIRO CAROU (comp.). *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Barcelona: Trotta. Pág. 89-114.
- VILLORIA, M.; RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2012). «Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?». *Revista vasca de economía*. Núm. 80, pág. 20-45.



### Cita recomendada

CASTEL GAYÁN, Sergio (2014). «Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. Núm.19, pág. 48-61. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<<http://journals.uoc.edu/index.php/idp/article/view/n19-castel/n19-castel-es>>  
 <<http://dx.doi.org/10.7238/idp.v0i19.2332>>



Los textos publicados en esta revista están –si no se indica lo contrario– bajo una licencia Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite a su autor y la revista y la institución que los publica (IDP. Revista de Internet, Derecho y Política; UOC); no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>.

### Sobre el autor

Sergio Castel Gayán  
 scastel@aragon.es

Jefe del Servicio de Participación Ciudadana  
 Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón

Licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Investigador-colaborador de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Departamento de Presidencia y Justicia  
 Edificio Pignatelli  
 Pº María Agustín, 36  
 50071 - Zaragoza