

La juridificación de la participación ciudadana

La legislación como herramienta para una administración deliberativa



Sergio CASTEL ⁽¹⁾
Dirección General de Participación Ciudadana
Gobierno de Aragón

1. Una primera aproximación a modo de introducción

1.1. Las transformaciones del Estado, de la sociedad y del Derecho

Desde que en 1920 Hans Kelsen publicara “De la esencia y valor de la democracia”, se abre en el mundo científico-político un largo e intenso debate que intenta precisar lo que en realidad constituye un régimen democrático. La democracia, como principio inspirador de una organización política, conlleva inexcusablemente una serie de premisas básicas, como la proclamación de la soberanía popular, la aceptación del pluralismo político y social, la responsabilidad de los poderes públicos, y el reconocimiento de la participación de los ciudadanos en la “cosa pública”.

Sobre esta última, y desde una perspectiva general, se pueden distinguir dos formas de democracia/participación institucionalizada. Un sistema de democracia directa, en el que la ciudadanía toma parte de manera inmediata, sin ningún tipo de intermediarios, en la determinación de las decisiones colectivas, con lo que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio del poder. Por otro lado, un sistema de democracia representativa, ideada alrededor del concepto de Estado-Nación, basado en la existencia de una Asamblea parlamentaria reclutada por medio de elecciones periódicas, de tal modo que el pueblo se gobierna por sus elegidos, delegando en éstos las funciones de organización de la comunidad.

La disyuntiva democracia directa-democracia representativa ha sido objeto de un importante debate, ya desde el proceso revolucionario francés, con dos grandes corrientes. Por un lado, la tradición democrática –cuyo mejor exponente es Rousseau- que proclama que la única democracia posible es la directa ya que el pueblo, al elegir sus representantes, pierde parte de su irrenunciable soberanía. Por otro, la tradición liberal –cuya más acabada expresión sería Montesquieu- que se decantaba por la democracia representativa como consecuencia del principio de soberanía nacional.

⁽¹⁾ Sergio Castel es Licenciado en Derecho y Asesor de la Dirección General de Participación Ciudadana del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón.

La evolución posterior se decantaría a favor del régimen representativo. La democracia directa como sistema único de toma de decisiones políticas es considerada como de difícil o imposible aplicación en las complejas sociedades actuales, lo que, junto a otros factores históricos, ha provocado una progresiva extensión de la participación representativa. De este modo, el principio metafísico del poder del pueblo se realiza técnicamente a través de la elección libre de representantes, articulando así el principio democrático.

Ahora bien, será con la afirmación del Estado Democrático tras la I Guerra Mundial, y concretamente con la Constitución de Weimar, cuando las posibilidades de un sistema de democracia directa se vuelven a plantear. Pero ya no en la forma de democracia directa *versus* democracia representativa, sino bajo la consideración de complemento de los sistemas representativos.

Este debate de complementariedad continúa hoy con fuerza en un contexto de transformaciones estructurales. Desde finales del siglo XX estamos asistiendo a una serie de cambios políticos, económicos y sociales que suponen el surgimiento de nuevos retos al modelo clásico de Estado, a su Administración, y al Derecho Público.

Se observa el paso del Estado Social de Derecho al Estado policéntrico y contractual que actúa en red, como modelo que permite la adaptación del Estado y de su Administración a una nueva sociedad. Si el anterior sistema suponía la caracterización de un poder centralista alrededor del Estado, el actual modelo policéntrico conlleva un especial protagonismo de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas. Consecuencia inmediata de esta nueva perspectiva organizativa es la superación del concepto de interés general en manos exclusivas de la Administración, sustituido

por el de interés colectivo abierto a la participación social en su determinación y gestión ⁽²⁾.

La transformación del modelo weberiano de corte burocrático en una Administración deliberativa, exige la adopción de respuestas firmes y eficaces. En la década de los sesenta del siglo pasado comienza a manifestarse la crisis de legitimidad de los poderes públicos como consecuencia de su incapacidad para dar una adecuada satisfacción a las necesidades sociales. Se forma una conciencia que pone fin a la aceptación de la legitimidad fundada exclusivamente sobre principios jurídicos constitucionales, bien por la fuente del poder –principio de potestad pública–, bien por su finalidad –criterio del servicio público–. Se abre la idea de que la legitimidad de los poderes públicos debe fundarse también en su eficacia. Hoy, nos situamos ante una Administración deliberativa, en la que además de ajustarse a la legalidad y actuar con eficacia, se le exige que abra campos de participación al ciudadano, lo que repercute positivamente en aras de la legitimidad de la actuación pública y de la consecución eficaz de los intereses colectivos.

Los actuales cambios socio-económicos sobre el Estado también repercuten directamente sobre el Derecho Público y, muy en especial, sobre la rama que organiza a la Administración Pública, el Derecho administrativo. Éste, por ser reflejo de la significación y configuración del Estado en cada época histórica, se encuentra en continua evolución resaltando así su carácter instrumental, por lo que hoy se encuentra afectado de lleno por esas transformaciones. De este modo, si el Derecho Administrativo clásico se basaba en la unilateralidad de las decisiones administrativas, las tendencias económicas y sociales actuales aportan una nueva lógica a los Estados y a sus Administraciones –y por consiguiente a su ordenamiento jurídico–, e invalidan los medios

⁽²⁾ El Tribunal Constitucional declaró, ya en su Sentencia 18/1984, de 7 de febrero, la difuminación de la dicotomía público-privado, de modo que no corresponde al Estado en exclusiva el logro de los fines de interés general, sino que existe una acción mutua entre aquél y la sociedad.

⁽³⁾ CHEVALLIER, J. “Vers un droit post-moderne? Les transformations de la regulation juridique”. *Revue du droit public*. 1998, pp. 668 y ss. Tal y como señala Chevallier, el derecho posmoderno se enfrenta al derecho moderno: a la unidad opone el pluralismo; a la jerarquía, la diversidad; a la sujeción, la regulación; a la estabilidad, la adaptabilidad.

tradicionales de actuar de los poderes públicos ⁽³⁾. El Derecho Administrativo se mueve en un contexto nuevo, en el que la complejidad de la realidad actual demanda una intervención administrativa en sectores cada vez más complejos, novedosos, e interrelacionados, lo que exige la participación de diversos puntos de vista con interés en la materia correspondiente, bajo los conceptos socio-jurídicos de diálogo y concertación social.

Esta exigencia de participación y concertación trae consigo la ausencia de un poder normativo intrínseco. El valor normativo no se desprende de la autoridad de las normas, sino de su aceptación y de la adhesión a sus mandatos por los sujetos destinatarios, por lo que resulta necesario el consenso que se desprende de la participación en el proceso de elaboración de esas normas. Se configura así un derecho negociado fruto de la deliberación colectiva y de un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados, que constituye un exponente de la participación como *complemento* de la democracia representativa –ya que no pone en cuestión dónde reside la decisión última–, contribuyendo a la configuración de un orden jurídico convencional, diferente del anterior derecho unilateral, buscando no tanto la imposición como la adhesión ⁽⁴⁾.

Por tanto, el Derecho del Estado actual lo podemos configurar como un sistema jurídico que, partiendo de la complejidad de la sociedad real, se convierte en instrumento flexible de regulación, útil para un gobierno más abierto y participativo. El nuevo Derecho constata la complejidad de la sociedad posmoderna que se manifiesta en la producción del Derecho y en la articulación de las normas jurídicas, así como en la flexibilidad de su contenido y de los procesos de adaptación.

1.2. ¿Por qué es necesaria la perspectiva jurídica de la participación ciudadana?

La participación ciudadana, como demanda en este nuevo contexto, es analizada desde diferentes

perspectivas y campos. Aquí se trata de entender por qué es importante estudiar su régimen jurídico.

El Derecho, la norma, tiene entre sus objetos fundamentales ordenar las relaciones humanas, responder a las evoluciones, necesidades y demandas de la sociedad. Así, en el actual contexto de gobernanza, donde la sociedad exige mayor corresponsabilidad, el Derecho tiene que adecuar la estructura y el funcionamiento de los poderes públicos a dicha demanda. Pero además, hoy día no puede hablarse de un sistema político y social verdaderamente democrático si su ordenamiento jurídico no cuenta con suficientes garantías para la participación de los ciudadanos en los procesos decisionales.

El ordenamiento jurídico no puede ser ajeno a dos principios fundamentales de la estructura política y social actual, que no son sino consecuencia de las transformaciones vistas anteriormente. Por un lado, la *multidimensionalidad* y la complejidad de las realidades actuales, que exige una toma de decisiones participativa, ya que el legislador no puede contemplar, él sólo, todas las posibles soluciones, sino que hace falta la visión de políticos, técnicos y ciudadanos; por ello, el ordenamiento jurídico debe contemplar mecanismos eficaces de participación. Por otro, el principio de *multinodalidad*, que supone que no hay un único centro de poder, sino que hoy las decisiones se toman de forma conjunta, sin perjuicio de que las decisiones últimas sean adoptadas formalmente por los poderes públicos libremente elegidos por la ciudadanía.

Partiendo de la importancia de esta perspectiva jurídica, y a modo de breve introducción conceptual, la participación obliga a analizar sus dos aspectos básicos: la relación entre democracia y Derecho, así como la participación ciudadana como concepto jurídico.

La relación entre democracia y Derecho gira en torno a cuatro pilares ⁽⁵⁾. En primer lugar, *la democracia como principio legitimador del*

⁽³⁾ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. *Derecho Administrativo y globalización*. Aranzadi, 2004, p. 170.

⁽⁴⁾ GARRORENA MORALES, A. "Democracia". En ARAGÓN REYES, Manuel (Coord.). *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I. Civitas, 2001, pp.118-120.

Derecho, es decir, la democracia se muestra como principio de justificación última del Derecho, lo que exige que éste apoye su capacidad de obligar en su condición como orden nacido del consentimiento de aquellas mismas personas a las que obliga. Así, el orden jurídico establecido es justo en la medida en que es un orden que nace de la decisión de sus propios destinatarios. En segundo lugar, *la democracia como fin del Derecho*, por lo que éste debe tender a realizar en nuestra convivencia los valores propios del ideal democrático, de tal modo que el ordenamiento jurídico del Estado democrático queda traspasado por un cierto sentido finalista que lo orienta hacia la progresiva perfección de la democracia, y a dicha luz deben ser leídas todas sus normas. En tercer lugar, *la democracia como contenido del Derecho*. Desde esta perspectiva, la democracia es materia ella misma a regular por el ordenamiento jurídico. El Derecho es norma que rige y determina los distintos procesos democráticos incluidos en el sistema, de tal modo que la democracia es también una realidad materialmente necesitada de reglas y, por lo tanto, constituida ella misma en objeto de regulación. En último lugar, *la democracia como forma de producción del Derecho*. La democracia es método o procedimiento para la creación de las normas del ordenamiento jurídico, lo que puede suceder porque la decisión última que constituya o cree tales normas proceda de la voluntad directamente expresada por los propios ciudadanos, o porque esa creación se confíe a la institución parlamentaria que ostenta la representación de la ciudadanía, lo que es más habitual en nuestras democracias liberales.

El segundo aspecto básico a analizar es el de la participación como un auténtico concepto jurídico. Desde esta perspectiva, la participación es en sí misma un derecho humano, que compete a cada individuo miembro de la comunidad como a la colectividad misma en su conjunto, así como un *elemento configurador* de la vida democrática y, por tanto, exigencia para los

individuos, grupos y, especialmente, para el Estado que estructura políticamente el conjunto de la convivencia social.

Por tanto, es imperativo de cualquier sistema democrático que el Estado debe crear las condiciones que permitan que este derecho de participación sea efectivo, removiendo para ello los obstáculos que limiten la libertad e igualdad de los sujetos en el acceso a la toma de decisiones, de acuerdo con los principios del Estado Social y Democrático de Derecho. Y bajo esta premisa, uno de los instrumentos con los que cuenta el Estado para crear dichas condiciones es su ordenamiento jurídico, en la medida en que éste debe contener normas jurídicas que garanticen la participación real en los procesos decisionales como uno de los derechos fundamentales del ciudadano. Pero además, no hay que olvidar que las actuaciones públicas están sometidas al principio de legalidad, por lo que es fundamental conocer el marco normativo en el que se desarrollan los instrumentos dirigidos a promover la participación ciudadana. Esto permitirá una labor de análisis crítico de su contenido con el fin de modificar ese marco y reconducirlo hacia formas que faciliten la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

De este modo, el desarrollo de un modelo verdaderamente democrático de participación ciudadana precisa de la configuración inicial de ese marco normativo y planificador que contemple las acciones, procesos, vías y órganos de participación que van a constituir dicho modelo. Sin embargo, es opinión unánime que hoy la creciente demanda de democracia participativa tropieza con la dificultad de establecer una normatividad que conecte de forma real las acciones de la sociedad civil con las decisiones políticas ⁽⁶⁾.

Por todo lo anterior, y partiendo de la importancia de esta perspectiva jurídica, el objeto de este capítulo no es otro que analizar cómo ha

⁽⁶⁾ RUBIO NÚÑEZ, Rafael. "La guerra de las democracias". *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 2007, Nº 16, p. 91.

evolucionado nuestro ordenamiento jurídico en aras de una profundización democrática - teniendo en cuenta el marco internacional y comunitario que incide en nuestro Derecho-, observando las transformaciones actuales de las que está siendo objeto este ordenamiento en los últimos años. Analizar qué evolución se ha producido y qué existe, sin la pretensión de agotar de forma exhaustiva toda la normativa vigente, sino únicamente aquellas líneas generales más representativas de la situación normativa para su correcto entendimiento y como punto de reflexión.

2. La participación ciudadana como principio inspirador en el ámbito supranacional

2.1. ¿La globalización afecta al derecho de participación ciudadana? Principios internacionales

El conocido proceso de globalización –al igual que el de regionalización- supone la internacionalización de determinadas fuentes del derecho y la armonización de principios jurídicos, lo que implica en última instancia la interdependencia de los sistemas normativos. De esta manera, se suele afirmar que la globalización no sólo alcanza a las actividades económicas y financieras, sino también a ciertos valores éticos universales.

En este sentido, se han ido aprobando diversos textos normativos de alcance global que tratan de crear una conciencia de respeto a los derechos de la persona en cualquier punto del planeta, garantizando una ética universal. Estos textos internacionales configuran un auténtico Derecho convencional, en la medida en que no tienen carácter imperativo ni capacidad de imposición, sino que se reconocen válidos en cuanto a las adhesiones que suscita.

Dentro de estos textos normativos de carácter internacional resalta, por su significado, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Dentro de su catálogo de derechos, el artículo 21.1 reconoce de forma expresa el derecho de participación, al señalar que *“toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”*, bajo la consideración de que *“la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”* (artículo 21.3). Por su parte, el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos establece que *“todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes*

derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” ⁽⁷⁾.

Ahora bien, este derecho de participación no se reconoce únicamente con un carácter general. Existen sectores en los que se han ido aprobando documentos normativos que resaltan la necesidad de potenciar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Son aquellos sectores cuyo funcionamiento tiene claras repercusiones globales, además de afectar de forma directa al individuo y a la colectividad conjuntamente.

Resalta, por su importancia y aceptación, el derecho de participación en las cuestiones medioambientales. Se considera que los problemas relacionados con el medio ambiente no son exclusivamente locales o regionales, sino que se manifiestan a nivel global y, por tanto, exigen la búsqueda de soluciones a este nivel. Ahora bien, esta adopción de políticas globales ha de estar basada en los pilares o derechos del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, que caracterizan lo que se ha dado en llamar la *democracia ambiental*. Estos tres pilares o derechos se erigen como un principio básico y general del Derecho global ambiental, proclamado en la Declaración sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en

la Conferencia de Río de 1992, cuyo principio 10 establece que *“el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”* ⁽⁸⁾.

Pero, ¿y la participación en las instancias internacionales?, ¿cómo aplicar el concepto democrático en un contexto globalizado?, ¿cómo participar en la actuación mundializada de la actividad política y económica? Robert Dahl señala que la democracia únicamente se ha desarrollado en dos estadios, en la polis griega y en el Estado Nación. En la primera, el sistema político se basaba en un régimen de democracia directa -con todos sus matices-, mientras que en el segundo, el sistema reinante

⁽⁷⁾ En este sentido, el artículo 10.2 CE'78 establece que *“las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”*. El Tribunal Constitucional viene reconociendo que *“la interpretación a que alude el artículo 10.2 del texto constitucional no convierte a tales tratados o acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Por el contrario, realizada la mencionada proclamación, no puede haber duda de que la validez de las disposiciones y actos impugnados en amparo debe medirse sólo por referencia a los preceptos constitucionales [...], siendo los textos y acuerdos internacionales del artículo 10.2 una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal”* (STC 64/1991).

⁽⁸⁾ Además de la Organización de Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales han adoptado el objetivo de la sostenibilidad medioambiental y el derecho de participación. Es el caso del Banco Mundial, en cuyo Informe de 2003 *Desarrollo Sostenible en una Economía Dinámica* recoge diez principios básicos en materia de medio ambiente, entre los que se encuentra *“reconocer la participación ciudadana como factor crucial”* y *“lograr el consenso entre las diferentes fuerzas sociales necesarias para conseguir el cambio”*. Por su parte, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publicó *Shaping the 21st Century* (2001), documento político en el que se llamaba a una asociación global para seguir una nueva estrategia de desarrollo, fijando determinados objetivos a cumplir mediante cuatro direcciones de actuación. La segunda dirección establece que el desarrollo sostenible requiere de instituciones que asuman procesos transparentes y que permitan la participación de todos los sectores de la sociedad desde productores a consumidores como la Administración.

es la democracia representativa. Si encontramos estos dos modelos de democracia, la pregunta que se plantea es qué ocurre en un contexto en el que las decisiones se han globalizado. Según Robert Dahl, en un mundo global, democracia significa ser capaz de transferir la autoridad a la esfera en la que se consiga más eficacia (multilateral, supranacional o mundial), manteniendo a la vez tanto los niveles de representatividad como la capacidad de los ciudadanos de ejercer un control sobre los políticos. Esto requeriría democratizar los Estados, pero también las organizaciones internacionales.

2.2. Orientaciones y directrices comunitarias: el espíritu de la gobernanza

El Tratado de la Unión Europea, en su artículo 6, invoca los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros, resaltando la necesidad de adoptar las decisiones de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos (artículo 1 TUE). Por su parte, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una buena administración.

Por tanto, la primacía de la ética de los derechos humanos constituye una clave de interpretación y de legitimación del orden jurídico europeo, que conduce necesariamente a una aproximación de los sistemas jurídicos nacionales al aplicar las mismas normas y jurisprudencia. A partir de aquéllos se introduce la democratización de los poderes públicos y la garantía de los derechos en el ámbito administrativo, como son los de participación en la decisión y gestión, concertación, transparencia, información, etc.

Uno de los objetivos estratégicos fijados desde el ámbito comunitario –en concreto, por el

Parlamento Europeo en febrero de 2000-, fue promover nuevas formas de gobernanza europea ⁽⁹⁾. El Programa de trabajo titulado “*Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Profundizar en la democracia de la Unión Europea*”, estableció unas bases para el proceso de acomodación de los Tratados respecto a la estructura interna y el funcionamiento de la Unión. El resumen del programa recogió el concepto de gobernanza propio de las instituciones comunitarias, destacando la importancia de la legitimidad vinculada a la aceptabilidad de las normas, a la participación de los ciudadanos y a la consideración de la diversidad cultural, lingüística y territorial.

El Libro Blanco para la Gobernanza Europea fue aprobado por la Comisión el 25 de julio de 2001, y contiene una serie de recomendaciones tendentes a profundizar en la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones, mejorando los procedimientos y prácticas que afectan a la manera en que actúan las Administraciones Públicas. Se fijó el objetivo estratégico de reforma de la gobernanza europea, entendida como el conjunto de “*normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*”. De este modo, el Libro Blanco propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traduce en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes.

Los principios de la buena gobernanza son los de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, principios que han de ser aplicados al Gobierno y al Derecho, en todos sus niveles –mundial, europeo, nacional, regional

⁽⁹⁾ PRODI, Romano. Dar forma a la nueva Europa, discurso en el Parlamento Europeo, 15 de febrero de 2000. Tal y como expuso el Presidente de la Comisión Europea, “*es tiempo ya de darse cuenta de que Europa no está tan sólo administrada por las instituciones europeas, sino también por las instituciones nacionales, regionales y locales y por la sociedad civil*”.

y local-. En concreto, el "principio de participación" supone la ampliación y potenciación de la participación ciudadana en todas y cada una de las fases del proceso de formación de las políticas públicas, desde la concepción hasta la aplicación, generando una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones ⁽¹⁰⁾.

De este modo, el Libro Blanco ha venido a proponer un cambio de cultura basada en una mayor participación de todos los actores sociales, a fin de hacer más transparente el sistema de funcionamiento, llegar hasta el ciudadano por la democracia regional y local, implicar a la sociedad civil, una consulta más eficaz y transparente en la elaboración de las políticas y establecer vínculos con las redes. Cambio de cultura política que, como se acaba de ver, está basado en ese concepto de gobernanza, entendido como un proceso de transformación del modo de gobernar que se caracteriza, por una parte, por superar la exclusividad de los poderes públicos en la gestión de los asuntos públicos dotados de potestades exorbitantes y de una capacidad coercitiva sobre la sociedad, y por otra, por reconocer la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir en los asuntos públicos e interdependencia entre los mismos, de modo que su asociación implique su participación y cooperación en la toma de decisiones, la gestión y las responsabilidades.

Posteriormente, el Comité de las Regiones en su sesión de 13 y 14 de marzo de 2002 aprobó un dictamen en el que propuso una mejora en el Libro Blanco. El Comité propuso una serie de principios adecuados a una nueva gobernanza europea, entre los que cabe resaltar aquí, el *principio de consulta*, según el cual cada esfera

de gobierno reconoce que debe consultar sistemáticamente, en una fase temprana, a aquellos que se vean afectados por sus decisiones; el *principio de participación*, en virtud del cual se percibe como esencial el compromiso de los ciudadanos, que será desarrollado por todas las esferas de gobierno; y el *principio de transparencia*, que exige que los poderes públicos deben garantizar la libertad de acceso a toda información cuya confidencialidad no deba preservarse, y justificar sus decisiones.

Sobre estas bases conceptuales la Unión Europea ha venido incidiendo en la necesidad de garantizar y potenciar la participación de la ciudadanía en determinados sectores de intervención administrativa, de modo que el Derecho comunitario ha ido obligando a los Estados miembros a reconocer en sus legislaciones sectoriales mecanismos de participación ciudadana.

En materia de medio ambiente, en 1998 se adoptó en el seno de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas el Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales -conocido como "Convenio de Aarhus", y ratificado por España en 2004-. Para su aplicación, la Comunidad Europea articuló tres directivas, dos de ellas ya aprobadas: la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso a la información medioambiental, y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, sobre la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y que modifica las Directivas 85/337/CEE (sobre

⁽¹⁰⁾ Para el Libro Blanco (III.3.1. Una mayor participación de todos los actores sociales: Hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión...), *"la democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público. Para ello, deben tener acceso a una información fiable sobre los asuntos europeos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político. En 2001, se han realizado considerables progresos con la aprobación de nuevas normas que permiten a los ciudadanos un mayor acceso a los documentos de la Comunidad. Pero las Instituciones y los Estados miembros tendrán también que establecer una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas. La política de comunicación de la Comisión y las restantes Instituciones fomentará los esfuerzos destinados a proporcionar información a nivel nacional y local, recurriendo en la medida de lo posible a las redes existentes, a las organizaciones de base y a las autoridades nacionales, regionales y locales. La información deberá presentarse de una forma adaptada a las necesidades y preocupaciones locales y en todas las lenguas oficiales de la Unión si se quiere evitar excluir a una gran parte de la población: este reto será aún más acuciante en el contexto de la ampliación"*.

evaluación de impacto ambiental) y 96/61/CE (sobre prevención y control integrado de la contaminación) del Consejo –actualmente, está pendiente la propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente-. La propia Unión Europea ha adoptado el Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre, sobre la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus.

También en materia hidráulica, la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (conocida como Directiva Marco del Agua), incide en la participación pública, estableciendo en su preámbulo 14 que *“el éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios”*. En concreto, formula una regulación detallada de la información y consultas públicas en su artículo 14, estableciendo que los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca ⁽¹¹⁾.

3. Situación normativa en el estado autonómico

3.1. El derecho de participación en el marco constitucional y estatutario

El Preámbulo de la Constitución Española de 1978 (CE'78) recoge la voluntad constitucional de establecer *“una sociedad democrática avanzada”*. De este modo, nuestro texto fundamental ha optado por definir al Estado español como un Estado Democrático (artículo 1.1) ⁽¹²⁾, lo que tiene como consecuencia obligada el reconocimiento, no sólo de derechos de libertad que garanticen una esfera de autonomía del individuo frente al Estado (*status libertatis*), sino también el derecho a participar en la formación de la voluntad estatal (*status activae civitatis*).

Esta calificación de “democrático” supone el reconocimiento de un principio informador de la propia identidad del Estado y, por tanto, del ordenamiento jurídico por él producido. La cláusula del citado precepto tiene una virtualidad clara, esto es, resumir y explicar todo el contenido de la CE'78 y del ordenamiento jurídico español y, por derivación, informar la legitimación del poder, la articulación de la sociedad con el poder, y la organización de éste ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ En concreto, el artículo 14 establece que *“los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los documentos siguientes: a) un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con inclusión de una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas, al menos tres años antes del inicio del período a que se refiera el plan; b) un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan; c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del período a que se refiera el plan.”*

⁽¹²⁾ La recepción constitucional de la definición democrática del Estado es relativamente reciente. Esta mención empieza a aparecer en el primer tercio del siglo XX en algunas Constituciones aisladas (Constitución mexicana de Querétaro de 1917, Constitución austríaca de 1920), generalizándose su uso tras la II Guerra Mundial. En el constitucionalismo español, el artículo 1 de la Constitución de 1931 calificaba como “democrática” a la República entonces establecida. Posteriormente, la Ley para la Reforma Política de 1977, volvía a hablar de democracia en su artículo 1.1. La CE'78 es así la culminación de un largo proceso histórico de lucha por la constitucionalización del Estado democrático.

⁽¹³⁾ Tal y como señala la STC 18/1981, de 8 de junio, la inclusión de los principios derivados del artículo 1.1 fundamenta una lectura finalista de la Constitución y, a su vez, de todo el ordenamiento jurídico.

Alude a los fundamentos y al modo de gestión del poder público para resaltar, por un lado, la legitimación de todo poder en la voluntad popular y, por otro, la obligación de ejercer ese poder teniendo en cuenta esa voluntad popular manifestada. Desde este punto de vista, lo importante es que la organización de los poderes públicos y el proceso de elaboración de sus decisiones garanticen la adecuación de la decisión final a la voluntad del pueblo ⁽¹⁴⁾. Porque los poderes del Estado emanan del pueblo, que aparece como sujeto de la soberanía nacional y autor último de la voluntad del Estado. El poder pertenece en última instancia al pueblo, lo que lleva a su conexión con el concepto de soberanía popular. Así, el artículo 1.2 de la CE'78 proclama que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado ⁽¹⁵⁾, lo que permite a todos los ciudadanos participar en los asuntos de su comunidad, expresar sus opiniones, y tener voz y voto en las decisiones de sus gobiernos.

Este principio de participación se expresa con carácter general en el artículo 9.2 CE'78 -inspirado en la cláusula Lelio Basso de la Constitución italiana ⁽¹⁶⁾-, al proclamar que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social -bajo esa voluntad de establecer una *"sociedad democrática avanzada"*-, lo que conlleva una extensión de la participación ciudadana.

Ante todo es necesario recalcar que este artículo 9.2 CE'78, como todas las disposiciones constitucionales, tiene un claro valor normativo, caracterizando la norma contenida en este

precepto como principio jurídico. En este sentido, conviene recordar que los principios generales pueden ser de diverso tipo, según contengan criterios de aplicación directa e inmediata o bien prevean una orientación -en este último caso se configuran como principios programáticos o «normas de finalidad»-. El carácter que se le adjudica al artículo 9.2 CE'78 es el de principio general del ordenamiento jurídico, y dentro de esta categoría genérica entraría en el tipo de norma programática o de finalidad, esto es, cumple una función informadora e integradora de todo el ordenamiento jurídico, a la vez que contiene un mandato vinculante de actuación para todos los poderes públicos ⁽¹⁷⁾.

Este principio se corrobora, en su manifestación de participación política, en el artículo 23 CE'78, al señalar que *"los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal"*. Por tanto, nuestra Constitución asume dos formas de acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas, directamente o por medio de representantes, que no es sino el reconocimiento de un sistema mixto, de democracia representativa y de democracia directa. Ahora bien, el tratamiento jurídico-político que se ha dado a este precepto, tanto en el propio texto constitucional como en la legislación de desarrollo, no hace sino probar que nuestro sistema se inclina decididamente por un modelo bastante cerrado de democracia representativa.

Así lo viene reconociendo el propio Tribunal Constitucional que, desde sus primeras sentencias,

⁽¹⁴⁾ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "El principio de participación en la Constitución Española". *Revista de Administración Pública*. 1979. Nº 89. p. 178.

⁽¹⁵⁾ Un Estado democrático es aquél, en palabras de García Pelayo, en donde el pueblo es fuente de la que emanan los poderes estatales o, más correctamente, donde los ciudadanos participan en la toma y control de las decisiones del Estado, como titulares de la soberanía.

⁽¹⁶⁾ El origen de este precepto se encuentra en el artículo 3.2 de la Constitución italiana, que prescribe la obligación de la República de suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.

⁽¹⁷⁾ En este sentido, M.J. LARIOS PATERNA ha resaltado que el artículo 9.2 CE'78 *"no contiene un mandato que vincule al legislador a la adopción de unas medidas legislativas concretas, sino un mandato abstracto que, aunque se configura como un auténtico deber de acción legislativa, no impone al legislador una acción determinada"*.

ha venido configurando una delimitación conceptual de la participación consagrada en los citados preceptos constitucionales, resaltando la preeminencia del sistema de democracia representativa.

Atendiendo a esa delimitación conceptual, el mandato recogido en el artículo 9.2 CE'78 implica la maximización de la participación como uno de los ejes centrales que deben guiar la actuación de los poderes públicos, proyectándose no sólo en las instituciones públicas o más inmediatamente políticas, sino que debe también hacerse presente en otros diversos ámbitos de decisión y gestión ⁽¹⁸⁾. Sin embargo, respecto a la manifestación contenida en el artículo 23 CE'78, ésta línea jurisprudencial ha seguido un concepto restrictivo, señalando que la participación en los asuntos públicos consagrada en este precepto es una participación estrictamente política, que se realiza, en primera línea, al elegir los representantes en todos los niveles territoriales en que se organiza el Estado, pero que se cumple también de forma directa mediante el ejercicio inmediato de cargos (concejo abierto en los Municipios) o del derecho de iniciativa legislativa o consultas populares, es decir, es fundamentalmente una participación política que entronca con el principio democrático (STC 119/1995, de 17 de julio, que reafirma la doctrina sentada en las anteriores 32/1985, 63/1987, 149/1988, 71/1989, 212/1993, 76/1994 y 80/1994). Quedan así fuera del artículo 23 CE'78 cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse por el ordenamiento jurídico, pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental. Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE'78,

es necesario que se trate de una participación política, una manifestación de la soberanía popular, lo que excluye del ámbito de protección del derecho fundamental a las formas de participación administrativa.

Sin embargo, la posibilidad de integrar la participación administrativa en el artículo 23 CE'78 es hoy una cuestión debatida. Una parte de la doctrina entiende que el reconocimiento de la participación directa en los "asuntos públicos" (artículo 23) permite incorporar la participación administrativa en el ámbito de la protección privilegiada que supone este precepto, ya que lo contrario supondría negar el propio carácter público de la Administración ⁽¹⁹⁾.

Sin entrar aquí en este debate, sí que existe una cierta unanimidad en cuanto a la necesidad de propiciar mayores cotas de participación, no sólo en el ámbito de la participación política, sino también en el de la participación administrativa. Así lo exige el principio democrático contenido en el artículo 9.2 CE'78, que se extiende a espacios diferentes del político-parlamentario, esto es, al resto de poderes públicos, en especial, al Gobierno y la Administración ⁽²⁰⁾. Así, la configuración de una Administración deliberativa demanda resaltar el interés por la participación en la esfera administrativa, más aún si tenemos en cuenta que, tras la superación de la teoría clásica de neutralidad del Estado liberal, la Administración Pública interviene hoy en muy diversos y complejos sectores para la consecución de los intereses generales. Ahora bien, hay que hablar de participación ciudadana en el desarrollo de las tareas y funciones administrativas que influyen en el interés colectivo, no en la mera intervención en el procedimiento administrativo para la defensa de los derechos particulares del interesado.

⁽¹⁸⁾ AGUIAR DE LUQUE, Luis. "Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español", en AA.VV. La experiencia constitucional, CEPC, Madrid, 2000, pg. 69.

⁽¹⁹⁾ Al respecto, PÉREZ MORENO, Alfonso. "Crisis de la participación administrativa", RAP. 1989, núm. 119, pp. 91 y ss.; SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. "La participación como coadyudante del Estado social y democrático de Derecho", RAP. 1989, núm. 119, pp. 133 y ss.

⁽²⁰⁾ CASTELLÀ ANDREU, Josep María. *Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, CEDES Ed., Barcelona, 2001, pg. 116.

Por otra parte, la referida jurisprudencia constitucional permite establecer una primera idea sobre la que ha de versar todo el análisis del régimen jurídico de la participación ciudadana, como es la existencia de una clara preeminencia del sistema de democracia representativa. El Tribunal Constitucional ha venido a 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, de 17 de julio). Así, la participación popular se encauza básicamente a través de la elección de representantes populares en los órganos de gobierno.

Ello no es óbice para que, siguiendo la tendencia de los Estados democráticos modernos, nuestra Constitución se proponga intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública. El propio artículo 23 CE'78 declara el derecho de los ciudadanos a participar *directamente* en los asuntos públicos, articulando nuestro texto fundamental, para ello, varias formas de participación directa de los ciudadanos ⁽²¹⁾. Así, nuestra Constitución no desconoce las instituciones más extendidas de democracia directa, como la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3) o el referéndum (en sus diversas modalidades), formas todas que permiten a la ciudadanía intervenir directamente en la toma de decisiones públicas ⁽²²⁾.

Pero nuestra Carta Magna no agota en estos preceptos la previsión constitucional de participación ciudadana, sino que acorde con un espíritu de profundización democrática y

para el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 9.2 CE'78, recoge otros reconocimientos expresos a lo largo de su articulado.

El principio constitucional de participación encuentra reflejo en el ámbito judicial a través del artículo 125 ⁽²³⁾, así como en el ámbito de la Administración Pública, mediante el régimen de Concejo abierto (artículo 140 CE'78), el trámite de la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (artículo 105.a CE'78), o el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (artículo 105.b CE'78). El artículo 29 CE'78 reconoce, como derecho fundamental, el derecho de petición. Con un carácter sectorial, la CE'78 reconoce la participación de los miembros de la comunidad educativa (artículo 27.5), la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político (artículo 48), de los consumidores y usuarios en las cuestiones que les afecten (artículo 51.2), el derecho de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general (artículo 129) o la participación en la planificación de la actividad económica general (artículo 131.2). El principio, además, encuentra respaldo constitucional en toda una serie de derechos y libertades fundamentales que devienen esenciales para el correcto ejercicio de la participación, como la libertad de expresión (artículo 20) o el derecho de asociación (artículo 22).

⁽²¹⁾ El propio Tribunal Constitucional ha llegado a afirmar que la *"integración entre gobernantes y gobernados constituye el ideal del sistema democrático"* (STC 48/2003, FJ.5), o que la democracia representativa pretender conseguir que los ciudadanos sean *"actores y autores del ordenamiento jurídico"* (STC 24/1990, FJ.2).

⁽²²⁾ En cualquier caso, la doctrina ha resaltado que estos mecanismos reciben un tratamiento restrictivo. Quedan sometidos a exigencias superiores a las normales en Derecho comparado; no incluyen en nuestro ordenamiento alguna de sus más interesantes versiones –por ejemplo, el referéndum legislativo–; finalmente, quedan bajo el control de la propia clase política, que controla su iniciativa (referéndum) o domina su toma en consideración (iniciativa legislativa popular), lo que viene a confirmar su configuración como instrumentos de democracia semidirecta.

⁽²³⁾ El artículo 125 CE'78 establece que *"los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la Ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales"*

Por otra parte, en el sistema político español, como en cualquier Estado democrático políticamente descentralizado, la exigencia del carácter democrático en el funcionamiento de los órganos de gobierno se extiende al ámbito autonómico. También en este nivel territorial se exige la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, de tal modo que las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas han venido reconociendo estos derechos participativos, teniendo en cuenta y respetando, en cualquier caso, el marco constitucional.

En los inicios de nuestro Estado Autonómico, el reconocimiento y proclamación de derechos políticos y de participación sólo ha aparecido en el texto constitucional, quedando el Estatuto de Autonomía como norma de carácter preferentemente institucional. Los Estatutos, en sus versiones originarias, no recogían ningún título específico o precepto expreso dedicado a los derechos de participación ciudadana, sino que se limitaban a señalar que los ciudadanos del territorio autonómico son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, y a reproducir el mandato del artículo 9.2 CE'78, aplicándolo a los poderes públicos autonómicos, sin perjuicio de alguna mención indirecta a la participación en algún ámbito sectorial concreto. Sí se recoge alguna alusión a figuras relacionadas con la participación en su vertiente de democracia directa, como la iniciativa legislativa popular, o el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria en las Comunidades de la "vía rápida". De este modo, ha sido la legislación autonómica sectorial la que, en base a la capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas, ha ido regulando de forma concreta y expresa diferentes mecanismos de participación.

Por este motivo es importante resaltar el movimiento dado por las recientes reformas

estatutarias en cuanto al reconocimiento de derechos de participación ciudadana, ya que supone la consagración, en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma ⁽²⁴⁾, de un principio y unos derechos que deben informar la actuación de los poderes públicos autonómicos. En concreto, se puede observar cómo los Estatutos de Autonomía de última generación hacen un especial hincapié en el "*hecho democrático*", con unas manifestaciones que, en comparación con los textos originales, resaltan una profundización democrática.

Por tanto, hoy podemos observar dos grandes grupos o tipos de Estatutos según el grado de reconocimiento del derecho de participación. Por un lado, aquellos textos estatutarios que mantiene su redacción original, en la que se recoge la proclamación participativa en un grado de mínimos, por lo general reproduciendo aquellos mandatos impuestos por el texto constitucional, y por otro, un segundo grupo compuesto por aquellos Estatutos de última generación (Cataluña, Aragón, Valencia, Andalucía, Baleares y Castilla León) que reconocen el derecho de participación en un alto grado de intensidad, con continuas proclamaciones normativas que se configuran como auténticos mandatos -en muchos casos innovadores- dirigidos de forma general y sectorial a los poderes públicos autonómicos.

Una de las novedades más destacables que están presentando los recientes textos estatutarios es la inclusión de un catálogo de derechos, deberes y principios rectores. Dentro de esta parte dogmática, cobran una especial importancia desde un punto de vista jurídico-político, los derechos de participación política y de relación de los ciudadanos con la Administración y, en concreto, la inclusión de artículos específicos dedicados al derecho de participación. En cualquier caso, hay que reseñar que las referencias relativas a la promoción de la participación se extienden a lo largo de todo el texto.

⁽²⁴⁾ Respecto al reconocimiento de derechos políticos por los Estatutos de Autonomía, véase la STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ. 15b).

Dentro de estos Estatutos de Autonomía se recogen una serie de disposiciones generales sobre la participación ciudadana, con una doble vertiente que debe complementarse. Por un lado, como *obligación de los poderes públicos*, correspondiendo a éstos fomentar la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en aras de una democracia social avanzada y participativa ⁽²⁵⁾. Por otro, como *derecho de los ciudadanos*, reconociendo el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en el marco de una cultura de valores democráticos, desarrollando una conciencia ciudadana y democrática plena. Así, para hacer efectivos estos principios, y garantizar el ejercicio pleno del derecho de participación, los Estatutos de Autonomía reconocen a lo largo de su articulado diversos instrumentos y, en algunos casos, mandatos específicos dirigidos a los poderes públicos.

Los Estatutos de Autonomía de última generación, al igual que el resto de textos, abren el procedimiento legislativo a los ciudadanos a través de la iniciativa legislativa popular. Ahora bien, mientras tradicionalmente los Estatutos se limitaban a enumerar la iniciativa popular entre las diferentes vías de iniciativa legislativa, remitiendo a la ley autonómica para el desarrollo de la forma y condiciones de su ejercicio, la mayoría de los nuevos textos, además de contemplarla entre los preceptos dedicados al procedimiento legislativo (art. 42.2 EAAr, art. 62.1 EACat, art. 47.3 EAIB, art. 25.2 EACL, art. 111.2 EAAnd),

también proclaman expresamente, dentro del Título dedicado a los derechos subjetivos de los ciudadanos, el derecho a presentar iniciativas legislativas ante el correspondiente Parlamento autonómico (art. 15.2 EAAr, art. 29.3 EACat, art. 15.2.b EAIB, art. 11.4 EACL, art. 30.1.b EAAnd). Además, la intervención en el procedimiento legislativo se extiende a su fase central o deliberativa, al reconocer el derecho a participar en el proceso de elaboración de las Leyes, de acuerdo con lo que establezca la ley el Reglamento parlamentario (art. 15.2 EAAr, arts. 30.1.b y 113 EAAnd, art. 29.4 EACat, art. 15.2.b EAIB).

Además de la participación ciudadana en la actividad legislativa autonómica, la lista de derechos estatutarios de participación directa contempla el derecho de los ciudadanos a promover la celebración de consultas populares sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de la Comunidad (art. 30.1.c EAAnd, art. 29.6 EACat, art. 15.2.c EAIB). Será la futura legislación autonómica sobre consultas populares, cuya aprobación y desarrollo forman parte de la lista de competencias asumidas en los Estatutos de última generación ⁽²⁶⁾, la que determinará las condiciones y régimen jurídico concreto, teniendo en cuenta que la autorización para la convocatoria de estas consultas por vía de referéndum es competencia exclusiva del Estado a tenor del artículo 149.1.32 CE'78.

Otras vías de participación directa abiertas por los Estatutos de Autonomía son la participación del ciudadano en el procedimiento de

⁽²⁵⁾ En este sentido, merece una especial atención el artículo 16 EA Castilla León (“principios rectores de las políticas públicas”). Según este precepto, en el ejercicio de sus competencias, los poderes públicos deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de una serie de objetivos, entre los que cita el fomento del diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico, y el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social.

⁽²⁶⁾ Estos Estatutos contemplan como competencia autonómica (en algunos casos como exclusiva, en otros como competencia de desarrollo legislativo y ejecución), la materia de consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma 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 excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución (art. 71.27 EAAr, art. 78 EAAnd, art. 122 EACat, 31.10 EAIB).

reforma del texto estatutario (en algunos casos reconociendo la iniciativa ciudadana para impulsar el propio procedimiento -art. 222 EAAr-, y en otros, mediante la convocatoria de referéndum de ratificación del cuerpo electoral) y el derecho de petición ante las Administraciones Públicas (art. 16 EAAr, art. 11.6 EACL, art. 30.1.d EAAAnd, art. 29.5 EACat, art. 15.2.d EAIB).

Por otra parte, más allá de estas regulaciones genéricas proclamadas para todas las personas, los recientes textos estatutarios contienen múltiples menciones a la participación de colectivos de ciudadanos en diferentes planos normativos y con diferente alcance jurídico (derechos, principios rectores específicos relativos a la materia participativa, o referencias en otros principios dedicados a distintos bienes jurídicos). Desde este punto de vista subjetivo, se proclama la necesidad de propiciar la participación de las personas mayores (art. 24 EAAr, art. 13.5 EACL, art. 10 EAV), personas con discapacidades (art. 25 EAAr, art. 13.8 EACL, art. 10.3 EAV, art. 16.3 EAIB), personas inmigrantes (arts. 4.3 y 29 EAAr), participación de la juventud (art. 16.3 EAIB, art. 10.3 EAV), de las comunidades residentes en el exterior (art. 6 EAAAnd) o de las mujeres (art. 19 EACat).

Finalmente, se incorporan preceptos que prevén una participación sectorial, una participación de la ciudadanía en sectores específicos de la intervención administrativa, como el derecho de consumidores y usuarios a la información y la protección, así como los procedimientos de participación en las cuestiones que puedan afectarles (art. 17.2 EAAr, artículo 14.5 EAIB, artículo 28.2 EACat, artículo 9.5 EAV, artículo 27 EAAAnd), el derecho de todas las personas a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, precepto que ha de ser interpretado de acuerdo con el criterio de información-participación ciudadana que impone la normativa comunitaria (art. 18.3

EAAr, artículo 27.3 EACat, artículo 28.3 EAAAnd), derechos relacionados con el agua, cuyo ejercicio se produce en el marco de la participación (art. 19 EAAr), derecho de participación en el ámbito de la educación (art. 21 EACat, art. 26 EAIB), o en el ámbito de los servicios sociales (art. 24 EACat).

Por otra parte, el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en un Estado políticamente descentralizado nos lleva a determinar una cuestión fundamental, como es su delimitación competencial. Obviamente, no existe un título competencial específico que atribuya competencia al Estado o a las Comunidades Autónomas sobre la regulación general de la participación ciudadana. La participación ciudadana no se define como una competencia "sustantiva", no es competencia *per se*, sino que tiene un carácter instrumental para el cumplimiento de los fines y objetivos de las políticas públicas generales o sectoriales. La participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas tiene un indudable carácter instrumental, está al servicio de la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas; y dado este carácter instrumental, desde el principio de autoorganización se habilita para, en un primer momento, regular la materia y poner en marcha sus instrumentos ⁽²⁷⁾. Cada Administración territorial puede hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana, así como ordenar la gestión y administración de dichos instrumentos, de tal forma que estos derechos de participación van a actuar como normas cuya función es orientar y limitar la actuación de los poderes públicos autonómicos.

No olvidemos que las Comunidades Autónomas se configuran como entidades territoriales con autonomía política, lo que les permite definir y ejecutar políticas públicas propias dentro de su ámbito territorial, y dentro del sistema competencial previamente definido. Respetando

⁽²⁷⁾ En este sentido, la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, se dicta en el ejercicio de su competencia y potestad de autoorganización, en los términos previstos en los artículos 48 y 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

los parámetros participativos impuestos por la Constitución y por la normativa estatal directamente aplicable, el cómo definir y ejecutar estas políticas sectoriales autonómicas, en cuanto a intervención de la ciudadanía, es una opción de cada Comunidad dado su autogobierno y consiguiente autoorganización.

Sin embargo, la participación como instrumento al servicio de las políticas públicas autonómicas encuentra una serie de límites. Debe respetar las condiciones básicas que el Estado haya establecido para garantizar a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de este tipo de derechos (artículo 149.1.1 CE'78), las reservas normativas previstas en la Constitución -en especial las leyes orgánicas del artículo 81 CE'78-, así como el contenido esencial o núcleo irreductible del derecho ⁽²⁸⁾. Además, los mecanismos de participación ciudadana han de respetar la distribución competencial aplicable en cada materia o sector y, por tanto, la introducción de instrumentos participativos no se puede configurar como título habilitante para intervenir en ámbitos en los que no existe competencia ⁽²⁹⁾.

En definitiva, a través de los recientes textos estatutarios, las Comunidades Autónomas se han dotado de una habilitación estatutaria expresa que les permite iniciar de forma seria una política de ordenación y fomento de la participación ciudadana. Es cierto que anteriormente nada les impedía -al igual que al Estado- implementar y desarrollar su legislación de forma participada e, incluso, con las previsiones constitucionales, estaban obligadas a ello. No fue así, tal y como se puede apreciar en el funcionamiento de los sistemas de participación desde la puesta en marcha del Estado Autonómico. Quizás con estos

modernos reconocimientos estatutarios sea el momento de potenciar definitivamente la legislación y las políticas, generales y sectoriales, facilitadoras y garantistas de la participación ciudadana.

Esto último es importante. El tipo de norma escogido para la configuración de estos derechos participativos -principios rectores, habilitaciones legislativas- hace que se traslade al legislador la concreción de su régimen jurídico, sin que pueda observarse un núcleo intangible para éste. Contienen mandatos abstractos, sin imponer una acción concreta y determinada. Por tanto, será fundamental el desarrollo que el legislador ordinario vaya estableciendo para poder definir una nueva política en materia de participación ciudadana. Del mismo modo que para el cumplimiento del principio participativo contenido en el artículo 9.2 CE'78, en cuanto que principio programático, se prevé la concreción práctica de su contenido a través de una normativa secundaria. El problema consiste en instrumentar las técnicas jurídicas adecuadas para garantizar el cumplimiento de dicha obligación.

Vamos a analizar el desarrollo normativo dado tanto a la participación en la esfera política como, con especial interés, a la que ha tenido lugar para configurar una Administración deliberativa. En este sentido, nuestro ordenamiento jurídico ha ido recogiendo de forma progresiva instrumentos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, teniendo en cuenta que los diversos mecanismos reconocidos en este proceso no son sustitutivos, sino acumulativos, a la par que se han ido adaptando y modulando cada uno de ellos a las exigencias de una democracia consolidada.

⁽²⁸⁾ En este sentido, el artículo 6.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en relación a los derechos y principios del Título I -entre los que se encuentra el derecho de participación-, establece que *"ninguna de sus disposiciones puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España"*. En el mismo sentido se expresa el artículo 8.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla León.

⁽²⁹⁾ De esta manera, cabe mencionar la declaración propuesta por el artículo 6.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en virtud del cual *"los derechos y principios del Título I de este Estatuto no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes"*. En el mismo sentido se expresa el artículo 8.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla León.

En esta evolución pueden distinguirse tres fases. En una primera, el ordenamiento jurídico español se limitó a regular los mecanismos tradicionales de democracia directa o semidirecta, así como los rasgos definidores de una Administración Pública democrática, configurándose de este modo un *ordenamiento de mínimos*. Posteriormente, se inició el camino hacia una *participación sectorial*, de tal modo que la progresiva implantación de la participación ciudadana en las decisiones públicas vino de la mano de la legislación sectorial -medio ambiente, agua, educación, consumidores y usuarios, salud, etc.-, bien por imperativos internacionales o comunitarios, bien por decisión del propio legislador. Concluye este proceso en una tercera fase en la que estamos asistiendo a una auténtica *jurifidicación y codificación de la participación ciudadana*.

3.2. Democracia directa y Administración deliberativa

El legislador español estableció, en un primer momento, el régimen jurídico de aquellos instrumentos de democracia directa o semidirecta a los que venía obligado, tanto por la propia CE'78 como por las técnicas propias del constitucionalismo tradicional. Vamos a centrarnos aquí en aquellos mecanismos más importantes desde una perspectiva jurídico-política.

El procedimiento de participación directa por excelencia es el del referéndum. Nuestra Constitución ha previsto esta figura en sus diversas modalidades, pudiendo agrupar éstas en torno a cuatro grandes grupos: referéndum

constitucional, consultivo para decisiones de especial trascendencia, autonómico y municipal. El desarrollo legislativo de estas modalidades ha tenido lugar mediante la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, para las tres primeras, y el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para la variedad municipal ⁽³⁰⁾.

El Título X de la CE'78 contempla dos modalidades de referéndum insertado en el procedimiento de reforma constitucional. Para el supuesto de reformas agravadas –es decir, cuando se trata de revisar la totalidad de la CE'78 o de modificar parcialmente la misma de forma que se afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección I del Título I, o al Título II- el texto fundamental prevé el referéndum con carácter obligatorio para la ratificación definitiva de los proyectos de reforma (artículo 168.3 CE'78). En el marco de la reforma ordinaria – para el resto de propuestas de reforma de la CE'78, las que no afecten a los preceptos aludidos-, procederá la convocatoria de una consulta popular cuando así lo soliciten una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (artículo 167.3 CE'78).

La figura más genuina de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos se ubica en el referéndum consultivo al que alude el artículo 92 CE'78 ⁽³¹⁾. A través de este instrumento se consulta al cuerpo electoral una decisión gubernamental de especial trascendencia y de carácter básico –es decir, cuya puesta en práctica puede implicar tanto una política legislativa de desarrollo, como unas medidas concretas de

⁽³⁰⁾ En relación a ésta última –objeto de análisis en otro Capítulo de esta obra-, únicamente resaltar que ese artículo 71 sienta las bases normativas del referéndum municipal, al señalar que 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. Este precepto ha sido desarrollado por la legislación autonómica, aunque con un tratamiento normativo diferente, pudiendo hablar de tres grandes grupos normativos: algunas Comunidades Autónomas establecen un régimen jurídico completo de esta figura (como Navarra -Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local-, Andalucía -Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía-, y Cataluña -Decreto 294/1996, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Consultas Populares Municipales-); otras regulan ciertos aspectos de su régimen en la normativa local general (es el caso, entre otras, de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en su artículo 157); y, finalmente, un último grupo de Comunidades que no ordenan este instrumento de participación.

⁽³¹⁾ Según el artículo 92 CE'78, “*las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos*”.

gobierno-, para que el órgano gubernamental, atendiendo y ponderando los resultados de la consulta popular –jurídicamente consultivos, no vinculantes-, impulse y adopte las medidas procedentes para la formalización del veredicto popular. Si bien esta figura se encuentra hoy regulada en la citada Ley Orgánica 2/1980, en el ámbito territorial autonómico la consulta popular no ha sido objeto de atención normativa. No obstante, es probable que esta orientación cambie en el futuro, dada la asunción competencial que los Estatutos de Autonomía de última generación han recogido en sus textos, de forma que la futura legislación autonómica sobre consultas populares deberá determinar el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y convocatoria de consultas sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de la Comunidad Autónoma -en cualquier caso, la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum es una competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.32 CE'78)-.

La tercera modalidad de referéndum tiene que ver con el propio proceso de configuración del Estado Autonómico. Se prevé el referéndum para aprobar y reformar los Estatutos de Autonomía elaborados con arreglo al artículo 151 CE'78, bien por ser nacionalidades históricas que en

el pasado ya gozaron de autonomía, o bien por haber manifestado su voluntad autonomista en votación popular.

La CE'78 también prevé la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, a través de la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE'78). Regulada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular ⁽³²⁾, permite instrumentar la participación directa de la ciudadanía en la tarea de elaboración de las normas, y posibilita la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria. La CE'78 excluye de la iniciativa las materias propias de ley orgánica, tributarias, de carácter internacional y las relativas a la prerrogativa de gracia, a las que la Ley Orgánica 3/1984 añade aquellas materias mencionadas en los artículos 131 y 134.1 CE'78, que tratan de la planificación económica y de los presupuestos generales del Estado. También a nivel autonómico se ha reconocido legalmente este instrumento de participación, por lo que hoy la totalidad de las Comunidades Autónomas cuentan con una Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular ⁽³³⁾. No obstante, esta legislación

⁽³²⁾ La Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, reformó este régimen jurídico, tras la justificación establecida en el propio Preámbulo: “el tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio”. Entre las modificaciones introducidas por esta Ley Orgánica se encuentra la ampliación del plazo para la recogida de firmas, la previsión de la firma electrónica, la supresión de algunas causas de inadmisión, la intervención de la comisión promotora en las Cortes Generales durante la tramitación de la proposición de ley, etc. Sobre esta materia, véase CUESTA LÓPEZ, Víctor, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Thomson Civitas, 2008.

⁽³³⁾ En este sentido, las leyes autonómicas hoy vigentes son las siguientes: País Vasco -Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular-; Asturias -Ley de 5 de junio de 1984 reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y de la iniciativa popular-; Murcia -Ley de 22 de noviembre de 1984 reguladora de la iniciativa legislativa popular de los ayuntamientos y comarca-; Aragón -Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón-; Navarra -Ley foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y Ley 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra-; Castilla-La Mancha -Ley 2/1985, de 8 de mayo, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos-; La Rioja -Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano-; Cantabria -Ley de 5 de julio de 1985 de iniciativa legislativa popular-; Extremadura -Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura-; Canarias -Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular-; Comunidad de Madrid -Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid-; Galicia -Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia; Andalucía -Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos; Baleares -Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular en las Islas Baleares-; Comunidad Valenciana -Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana-; Castilla y León -Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla y León-; Cataluña -Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular-.

autonómica ha sido objeto de críticas doctrinales debido a que, en términos generales, traslada miméticamente el modelo de la iniciativa nacional ⁽³⁴⁾, con una clara reproducción de las condiciones subjetivas, formales, procedimentales y materiales, habiendo sido deseable, e incluso más adecuado a las exigencias participativas de unos entes descentralizados y más próximos al ciudadano, que en este aspecto los Parlamentos autonómicos hubiesen innovado haciendo más fácil el acceso de los ciudadanos a la institución parlamentaria ⁽³⁵⁾. Por este motivo destaca el régimen aprobado recientemente en Cataluña a través de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, que se aparta de esa tendencia mimetista del resto de las Comunidades Autónomas ⁽³⁶⁾.

El derecho de petición ha sido considerado por gran parte de la doctrina como un tercer instrumento de participación directa, aunque con un carácter residual respecto a otros instrumentos de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos. Tiene por objeto hacer llegar a cualquier institución pública, administración, o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, solicitudes –sugerencia, iniciativa- o quejas sobre las que el peticionario no pueda esgrimir pretensiones subjetivas cuya satisfacción se convierta en una obligación por parte de la autoridad requerida, debiendo referirse a decisiones

discrecionales o graciables (STC 242/1993, de 14 de julio) ⁽³⁷⁾. Previsto en el artículo 29 CE'78 como derecho fundamental, tiene *“un mucho de instrumento para la participación ciudadana aun cuando lo sea por vía de sugerencia”* (STC 242/1993). Durante muchos años ha permanecido en vigor la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, cuya vigencia ha reconocido el Tribunal Constitucional no obstante su origen preconstitucional, sin perjuicio de las inevitables adaptaciones que exigía su aplicación en el nuevo marco constitucional. Hoy, la norma básica al respecto es la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición, cuya Exposición de Motivos considera que este instrumento *“entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos, y de los grupos en que se integran, en la cosa pública, una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho”*. Por su parte, a pesar de que las Comunidades Autónomas, en virtud de la Disposición Final Única de la Ley Orgánica 4/2001, pueden aprobar una normativa propia que regule el ejercicio de este derecho, solamente Cataluña ha ejercido esta habilitación a través del Decreto 21/2003, de 21 de enero, por el que se establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las administraciones públicas catalanas ⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ CUESTA LÓPEZ, Víctor, op. Cit., pg. 309. Por su parte, el sistema de iniciativa ciudadana de ley autonómica ha sido calificado por MANUEL ARAGÓN REYES como *“una especie de retrato, a escala reducida, y con ciertas variaciones y complicaciones, del previsto en el artículo 87 CE”*, ARAGÓN REYES, Manuel, *“La iniciativa legislativa”* REDC, núm. 16, enero-abril 1986, pg. 304.

⁽³⁵⁾ LARIOS PATERNA. M.J. *“Participación ciudadana en la elaboración de la ley”*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, pg. 246.

⁽³⁶⁾ La propia elaboración de este texto legal se hizo mediante un intenso proceso participativo, tal y como reconoce el Preámbulo de la norma, que señala se han tenido en cuenta *“la experiencia acumulada durante la vigencia de la Ley 2/1995, los procesos de debate ciudadano sobre esta figura, promovidos por el Gobierno, y las consultas a algunas entidades impulsoras, que han realizado aportaciones que deben permitir una mejora legislativa sustancial”*. Tras esta reforma, el derecho estatutario a promover y presentar una iniciativa legislativa ve cómo se amplía el ámbito de personas legitimadas, liberando buena parte de las limitaciones materiales y procedimentales traspuestas de la Ley Orgánica 3/1984 por el legislador de 1995.

⁽³⁷⁾ La petición no es, por tanto, una reclamación en vía administrativa, ni una denuncia ni un recurso en la judicial, quedando excluidas aquellas pretensiones para cuya realización el ordenamiento jurídico prevea otros mecanismos (procedimiento parlamentario, procedimiento administrativo, quejas ante el Defensor del Pueblo, recursos judiciales, audiencias ante la Administración, etc.).

⁽³⁸⁾ En cualquier caso, hay que resaltar que el régimen fijado por el Decreto 21/2003 apenas se separa del establecido en la normativa estatal, debido, en gran medida, a la regulación detallada que lleva a cabo la Ley Orgánica 4/2001, dejando poco espacio normativo para la innovación autonómica.

Respecto al poder legislativo, la CE'78 también contempla en su artículo 77 la presentación de peticiones escritas. Según esta previsión constitucional, las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, pudiendo remitírselas al Gobierno que estará obligado a explicarse siempre que las Cámaras así lo exijan. En consonancia con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 4/2001, son los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los que regulan las peticiones dirigidas a los órganos legisladores, estableciéndose las correspondientes Comisiones. Por su parte, en los supuestos en que una iniciativa legislativa popular haya resultado inadmitida por no cumplir con todos los requisitos previstos en su normativa reguladora, a solicitud de sus firmantes podrá convertirse en petición ante las Cámaras, en los términos establecidos en sus respectivos Reglamentos.

Finalmente, el legislador español (estatal y autonómico), junto a la definición de estos mecanismos clásicos de participación directa –iniciativa popular, referéndum y petición–, ha ido configurando jurídicamente los rasgos de una Administración deliberativa. Desde la perspectiva de la participación como derecho administrativo, tanto la proclamación contenida en el artículo 1.1 CE'78 como el principio participativo del artículo 9.2 CE'78, exigen la configuración de una auténtica Administración democrática, una Administración que, al servicio de los intereses generales, introdujera fórmulas activas de intervención de los ciudadanos. Así, el principio constitucional de participación encuentra su reflejo legal en el artículo 3.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al establecer, entre los principios generales de actuación, que *“en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”*, concretado posteriormente en los artículos 84 a 86, como manifestación de una democracia participativa.

Sin ir más lejos en el análisis de la participación como derecho administrativo, sí que cabe resaltar la evolución legislativa producida en aras de una Administración deliberativa. En concreto, el legislador autonómico, acorde con el discurso que triunfa en los ámbitos administrativos modernos, incluye la participación ciudadana como uno de sus pilares informadores, en conexión con el modelo de una Administración deliberativa basada en la cercanía, transparencia y calidad. En este sentido, se observa cómo la última oleada de normas reguladoras de la organización y funcionamiento de la Administración ha supuesto una profundización democrática en las estructuras administrativas, siendo claro ejemplo de ello los casos de la normativa navarra y gallega.

La Comunidad de Navarra, a través de la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, Ley Foral de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, parte de la nueva consideración de la Administración del siglo XXI, como organizaciones cercanas a sus ciudadanos, y que ajustan –o deben ajustar– sus funciones a principios como transparencia y participación. Así, el artículo 4 establece los criterios y principios que han de informar la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, reconociendo, entre ellos, el *principio de legitimidad democrática*, entendido como aquella gestión de lo público que concibe la ciudadanía como la razón de ser de la existencia de las Administraciones Públicas y dirige las políticas y los servicios públicos a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos; el *principio de transparencia*, entendido como el deber de la Administración de realizar su actividad facilitando la información necesaria a la ciudadanía, tanto colectiva como individualmente, sobre su organización y la forma de prestar los servicios públicos, y como el deber de los responsables públicos de actuar con probidad en el desempeño de las tareas públicas; así como el *principio de participación ciudadana*, entendido como la elaboración y gestión de políticas públicas y la prestación de servicios con aplicación

de sistemas y métodos que permiten a los ciudadanos, tanto individual como asociadamente, intervenir y formular sugerencias, observaciones o alegaciones, o presentar reclamaciones y quejas por el deficiente funcionamiento de los servicios públicos, y el grado de aceptación por la Administración de las propuestas ciudadanas o de resolución eficaz de sus reclamaciones.

También la Comunidad Autónoma de Galicia sigue esta línea en la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega ⁽³⁹⁾. Según el artículo 2, las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y el personal a su servicio, deben adecuar sus actividades a una serie de principios, entre los que se encuentra el fomentar y favorecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en el diseño y mejora de los servicios públicos. Concreción de este espíritu, merecen ser destacadas dos previsiones contenidas en esta Ley. Por un lado, la participación ciudadana en la programación administrativa, al señalar que *“la Administración general de la Comunidad Autónoma establecerá programas anuales y plurianuales en que se definirán los objetivos concretos y las actividades y medios necesarios para ejecutarlos, así como el tiempo estimado para su consecución”*, añadiendo que *“se promoverán fórmulas para que las personas, individualmente o por medio de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que las agrupen o representen, puedan participar en el diseño y elaboración de estos programas en los términos en que se determine reglamentariamente”*. Tiene en cuenta, para el cumplimiento de estos mandatos, las posibilidades que proporcionan las nuevas tecnologías como instrumento para propiciar la participación, al establecer que *“la página web correspondiente contendrá la información sobre los programas y sus objetivos, y las formas de participación contempladas en*

el apartado 2 de este artículo”. Por otro lado, lleva a cabo una regulación innovadora en cuanto a la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, obligando a cada Consejería a publicar en su página web la relación circunstanciada y motivada de los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación, así como la posibilidad que tienen las personas de remitir sugerencias y la forma de hacerlo. En cualquier momento anterior al trámite de audiencia o, en su caso, al informe final de la secretaría general, las personas, individualmente o por medio de asociaciones que las agrupen o representen, podrán remitir sugerencias relativas a aquellos proyectos que les afecten. Las proposiciones, sugerencias o recomendaciones recibidas serán tenidas en cuenta por el órgano encargado de la redacción del texto del proyecto, que podrá asumirlas o rechazarlas a través de un informe final en el cual recibirán una respuesta razonada, salvo las de reconocida y notoria urgencia, que podrá ser común para todas aquellas sugerencias que planteen cuestiones sustancialmente iguales. Junto a este mandato, la Ley se encarga de cerrar posibles debates en cuanto a la naturaleza de este mecanismo, al señalar que ni la presentación de propuestas atribuye, por sí misma, la condición de persona interesada en el procedimiento, ni este instrumento de intervención sustituye el trámite de audiencia pública en los supuestos en que sea preceptivo de acuerdo con la normativa de aplicación.

3.3. La legislación sectorial como punto de desarrollo

En un segundo momento –lo que hemos dado en llamar *fase de participación sectorial*– se fue

⁽³⁹⁾ El preámbulo de esta Ley parte de un fundamento claro que habilita su aprobación: *“La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se conforma hoy como un elemento fundamental en el contexto de un nuevo modelo de gobierno caracterizado por la transparencia, la información y la asunción de responsabilidades, y constituye, además, una expresa encomienda que el artículo 9.2 de la Constitución realiza a los poderes públicos en general y que el artículo 4.2 de nuestro Estatuto de autonomía deposita sobre los poderes públicos de Galicia, a los cuales encarga el cometido de facilitar la participación de todos los gallegos y gallegas en la vida política, económica, cultural y social”*.

asistiendo a un desarrollo normativo que, ante la ausencia de un cuerpo jurídico general sobre la colaboración de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, se definió por las notas de la extensión, multisectorialidad y falta de sistematización.

En esta segunda fase, con la llamada “motorización legislativa” (C. Schmitt), la normativa sectorial se ha visto influida por los principios constitucionales, entre ellos, los relativos a la participación ciudadana. Si bien es cierto que los mecanismos de democracia directa o semidirecta que fueron regulados en la primera fase tienen un carácter transversal y, por tanto, pueden ser utilizados en cualquier ámbito, la normativa sectorial vino a configurar jurídicamente mecanismos específicos que recogen y se adaptan a las características propias de esos sectores.

En cuanto a la tipología de estos mecanismos de participación, la legislación sectorial abre un amplio abanico de formas de participación ⁽⁴⁰⁾. En primer lugar, la mayor parte de estas formas de participación tiene una naturaleza procedimental, a través del trámite de audiencia -en el procedimiento de elaboración de normas administrativas-, del trámite de información pública -para la adopción de decisiones que por lo general afectan directa o indirectamente a grupos indeterminados o numerosos de personas-, o a través de consultas de la Administración a sujetos cualificados -como organizaciones sociales o expertos-. En segundo lugar, la consistente en la creación de órganos consultivos, de los que forman parte representantes de las organizaciones sociales. En tercer lugar, aunque de aplicación menos usual, la participación de estas organizaciones sociales en órganos administrativos de gestión o con facultades de decisión.

Esta legislación sectorial ha sido objeto también de un proceso evolutivo en cuanto al reconocimiento de esferas participativas. Si la legislación sectorial de los primeros años de nuestro sistema democrático contemplaba una

participación a nivel de mínimos, la legislación de última generación viene innovando y potenciando los instrumentos en virtud de los cuales se quiere hacer participe a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Pero también es cierto que en esta línea de democratización sectorial, la influencia de las nuevas corrientes participativas no ha sido la misma en todos los sectores. Se aprecia la existencia de ámbitos sensibles a la participación, como los relativos a servicios públicos esenciales -educación, sanidad, servicios sociales-, aquellos que hacen referencia a los conocidos como derechos de tercera generación -medio ambiente- o sectores en los que se generan conflictos sociales especiales -agua, urbanismo-, en los que su régimen jurídico hace especial hincapié en el elemento participativo.

Sin lugar a dudas -y como se ha visto-, el sector medioambiental es uno de los más sensibles en relación a la participación ciudadana. La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (que transpone la Directiva 2001/42/CE), anticipó el pilar de participación pública. Poco después, la Ley 27/2006, de 18 de julio, ha regulado los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, ley que viene a aplicar el Convenio de Aarhus y las directivas comunitarias en la materia, al tiempo que se presenta como desarrollo del artículo 45 de la CE'78. La Ley 27/2006 regla el derecho a participar en los procedimientos para la toma de decisiones que inciden directa o indirectamente en el medio ambiente, y su elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas. La conformación de este derecho se recoge en el artículo 3.2) de la Ley 27/2006, y se desarrolla en su Título III -así como en Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, y en la Ley

⁽⁴⁰⁾ SANCHÉZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*. Tecnos, 2006, pp. 464-465.

16/2002, de 1 de julio, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación-. Junto a la participación funcional, a través de la intervención del público en procedimientos administrativos, la Ley 27/2006 contempla la participación orgánica mediante la inserción en órganos administrativos con la regulación del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

También la legislación autonómica viene asumiendo el principio de participación. Es el caso, a modo de ejemplo, de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, en cuyo artículo 2 se establece como finalidad el *“fomentar la participación social en los procedimientos administrativos regulados en la presente Ley y garantizar la efectividad de los trámites de información pública previstos”*, reiterado posteriormente en el artículo 9 (*“información ambiental y participación pública”*) a modo de mandato, al señalar que *“sin perjuicio de los trámites previstos en los regímenes de intervención administrativa ambiental regulados en la presente Ley, la Administración que en cada caso resulte competente garantizará el derecho de participación*

pública y de acceso a la información ambiental en la forma y términos establecidos en la normativa que regula su ejercicio”.

En materia de ordenación del territorio y urbanismo ha surgido en los últimos años un nuevo concepto: el urbanismo participativo. En esta línea se están moviendo recientemente las legislaciones reguladoras del sector, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas –cada una, en el marco de su nivel competencial-, que prevén cauces de participación ciudadana en la definición del diseño de la ciudad. El reciente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, reconoce que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas (artículo 3), proclamando con carácter general el derecho de todos los ciudadanos a participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de instrumentos de ordenación del territorio y ordenación urbanística (artículo 4) ⁽⁴¹⁾. En desarrollo

⁽⁴¹⁾ En concreto, el artículo 4 reconoce el derecho a *“participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”*.

⁽⁴²⁾ Es el caso de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (artículo 10); Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (artículo 7); Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (artículo 6); Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (artículo 7); Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de Asturias (artículo 7); Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (artículo 9).

⁽⁴³⁾ A modo de ejemplo, el artículo 2 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, de Baleares, establece que *“las administraciones competentes deben promover la participación de la sociedad en el proceso de ordenación territorial y formalizarla, a fin de conseguir que este proceso responda a las aspiraciones y necesidades de la población”*; el artículo 3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, que establece como principio rector de la ordenación urbanística el de participación ciudadana, a cuyo fin declara que *“en la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos deberán fomentar e impulsar la participación”*; o el artículo 8 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, de Cataluña, en virtud del cual *“se tienen que fomentar los derechos de iniciativa, de información y de participación de la ciudadanía en los procesos urbanísticos de planeamiento y de gestión”*. En este ámbito cabe resaltar la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, de la Comunidad Valenciana, que recoge en su artículo 2 la participación activa de los ciudadanos como objetivo de la política territorial de la Generalitat, estableciendo en su artículo 10 (*“participación ciudadana”*) que *“el Consell de la Generalitat se encargará de fomentar mecanismos de participación de los ciudadanos que contribuyan a la formación de las políticas y estrategias territoriales y en materia de vivienda”*, haciendo suyo de forma expresa el concepto de gobernanza en su artículo 89, en el que incluye la participación de los ciudadanos en las fases de decisión sobre políticas, planes y programas territoriales y la accesibilidad a la información por todos los ciudadanos.

de este precepto estatal, la normativa autonómica ha venido reconociendo progresivamente amplias esferas de participación, hasta el punto de integrar artículos bajo la rúbrica de “participación ciudadana” ⁽⁴²⁾, preceptos que, sin perjuicio de su carácter informador, exigen una concreción real para garantizar una participación efectiva. Como líneas comunes de esta normativa autonómica, se reconoce, por un lado, el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, así como a obtener información para el ejercicio de esta participación; por otro, un mandato dirigido a los poderes públicos para el fomento de la participación ciudadana ⁽⁴³⁾.

En materia de servicios sociales, la legislación aprobada en los últimos años está potenciando sus declaraciones y mecanismos participativos en relación a las primeras regulaciones sectoriales. Ejemplo de ello es la reciente Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña, que contempla en su articulado todo un catálogo de principios e instrumentos de participación ciudadana. Como uno de los objetivos de las actuaciones de los poderes públicos autonómicos en la materia, contempla la promoción de la participación, el asociacionismo, la ayuda mutua, la acción voluntaria y las demás formas de implicación solidaria en los asuntos de la comunidad. Por ello, el artículo 5 proclama, como principio rector del sistema público de los servicios sociales, la participación cívica, principio que se reitera en su artículo 46 ⁽⁴⁴⁾. La finalidad de la participación es integrar la deliberación en los procesos de toma de decisiones

para adecuar el sistema de servicios sociales a las necesidades de las personas y a su diversidad. Los objetivos de la participación son la implicación de toda la sociedad en los asuntos sociales, la prevención de la fragmentación social, la innovación en la prestación de los servicios y el reforzamiento de las redes sociales de apoyo (artículo 47). Junto a esta declaración de principios, la Ley 12/2007 establece diversos mecanismos de participación, con un carácter abierto y flexible, que permite la adaptación de dichos mecanismos a las especificidades del sector y las necesidades de cada momento. Por un lado, para la elaboración del Plan estratégico de servicios sociales -elaborado por el departamento competente en materia de servicios sociales, y aprobado por el Gobierno-, debe establecerse por reglamento un proceso participativo con la intervención del Consejo de Coordinación de Bienestar Social, del Consejo General de Servicios Sociales y del Comité de Evaluación de Necesidades de Servicios Sociales. Por otro, como canales de participación, el artículo 48 señala que la participación cívica en el sistema de servicios sociales se articula mediante los órganos de participación establecidos por la presente Ley, procedimientos participativos o cualquier otra acción que sea pertinente. Además, la Ley 12/2007 regula de forma expresa, como una de sus principales novedades dentro del ordenamiento jurídico español, el proceso de participación ⁽⁴⁵⁾.

En materia hidráulica, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, contempla en su artículo 14 los principios rectores de la gestión en materia de aguas, entre los que se encuentra expresamente

⁽⁴⁴⁾ El artículo 5 de la Ley 12/2007 establece que “el funcionamiento de los servicios sociales debe incorporar la participación de la ciudadanía en la programación, la evaluación y el control. También debe garantizarse la participación de los usuarios en el seguimiento y evaluación de la gestión de los servicios”. Por su parte, según el artículo 46, “el sistema de servicios sociales opera de acuerdo con los principios de una administración relacional. Las decisiones relativas al sistema de servicios sociales deben tomarse con la participación de los ciudadanos siempre que sea posible. La planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación del sistema de servicios sociales deben incorporar los sectores sociales afectados o implicados en los servicios sociales”.

⁽⁴⁵⁾ Según el artículo 56, “las administraciones competentes en materia de servicios sociales deben establecer procesos de participación en la planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales”, entendiendo por proceso de participación “el que, de una forma integral, incluye las tres fases siguientes: a) Fase de información, en la que se informa a los ciudadanos del proyecto en el que se pretende pedir la participación; b) Fase de debate ciudadano, mediante el cual, utilizando las metodologías adecuadas, se promueve el debate entre los ciudadanos y se recogen propuestas; c) Fase de retorno, mediante el cual se traslada a los participantes el resultado del proceso de participación”.

la participación de los usuarios, reconociendo asimismo el derecho a acceder a la información en materia de aguas (artículo 15). Sin perjuicio del reconocimiento de otros mecanismos de participación –fundamentalmente de carácter orgánico–, cabe resalta aquí por su importancia e innovación desde una perspectiva jurídica, el carácter participativo en la política de planificación hidráulica ⁽⁴⁶⁾. La legislación autonómica asume estas previsiones normativas, introduciendo en su regulación sectorial la exigencia de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas en la materia. En Aragón, la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, tiene por objeto, entre otros, la creación de instrumentos de participación social en la formación de la política que sobre el agua desarrollen las distintas instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 1), añadiendo, como principio general de la actuación de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales, la transparencia y facilidad en el acceso de los ciudadanos a la información en materia de aguas, en los términos previstos en la normativa que regula el derecho a la información en materia de medio ambiente, y fomento de la participación social directa de todas las partes en la determinación de las políticas correspondientes (artículo 2).

Por lo que se refiere al ámbito educativo, en virtud del mandato contenido en el artículo 27 CE'78, los poderes públicos han de garantizar el derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza que atienda las necesidades educativas, programación en la que ha de garantizarse la participación efectiva de todos los sectores afectados. La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, reproduce en su artículo 27 el mandato constitucional, señalando que los poderes públicos garantizarán el ejercicio efectivo del derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con la participación efectiva de todos los sectores afectados, que atienda adecuadamente las necesidades educativas y la creación de centros docentes. Esta declaración se reitera en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como en la normativa de aquellas Comunidades Autónomas que han optado por aprobar una norma general en materia educativa ⁽⁴⁷⁾.

La participación de los ciudadanos en el diseño de políticas de salud se recoge en normativas sanitarias como la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud. Este régimen jurídico pretende la consecución real del principio de participación

⁽⁴⁶⁾ El artículo 41 del Real Decreto Legislativo 1/2001 (“elaboración de los planes hidrológicos de cuenca”), establece que “se garantizará, en todo caso, la participación pública en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan. A tales efectos se cumplirán los plazos previstos en la disposición adicional duodécima”. En este sentido, la Disposición Adicional Duodécima establece: “El organismo de cuenca o administración hidráulica competente de la Comunidad Autónoma publicarán y pondrán a disposición del público, en los plazos que en esta disposición se establecen, los siguientes documentos: a) Tres años antes de iniciarse el procedimiento para la aprobación o revisión del correspondiente plan hidrológico, un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con indicación de las fórmulas de consulta que se adoptarán en cada caso; b) Dos años antes del inicio del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de las aguas; c) Un año antes de iniciar el procedimiento, los ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca. 2. El organismo de cuenca o administración hidráulica competente de la Comunidad Autónoma concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre los documentos relacionados en el apartado 1 de esta disposición. 3. Previa solicitud y en los términos que se establezca reglamentariamente, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca”.

⁽⁴⁷⁾ Entre la normativa autonómica, cabe resaltar aquí por su incidencia en el ámbito de la participación, la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación de Castilla-La Mancha, aprobada, según se establece en el Preámbulo, con el objeto de reforzar e impulsar el modelo de participación activa de la sociedad castellano manchega y de la comunidad educativa en la programación de la enseñanza, cumpliendo así con el mandato establecido por la CE'78. En Aragón, por su parte, la Ley 16/2002, de 28 de junio, de educación permanente, establece que “los sectores implicados en el desarrollo de las acciones formativas previstas en la presente Ley podrán participar en la planificación, desarrollo y evaluación de la educación permanente mediante los mecanismos que se establezcan en cada caso”.

ciudadana en la Administración sanitaria. Ahora bien, una participación orgánica, articulada a través de órganos colegiados de carácter estable, dirigida a la formulación de la política sanitaria y en el control de su ejecución, que no a la gestión de las prestaciones. También en esta línea, las Comunidades Autónomas han previsto en su normativa sectorial principios y mecanismos de participación ciudadana, como la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, en cuyo artículo 2 se recoge, como principio rector, la participación social y comunitaria en la formulación de la política sanitaria y en el control de su ejecución ⁽⁴⁸⁾.

Estos son, quizás, los sectores sobre los que más intensamente se ha producido esa democratización sectorial, en la medida en que su normativa reguladora ha potenciado la declaración de participación ciudadana en la conformación de las decisiones públicas, recogiendo en algunos casos instrumentos innovadores. Ahora bien, esta línea democratizadora también se está dando, aunque con un perfil más bajo, en la normativa de otros sectores de la actividad administrativa en los que tradicionalmente la participación ha sido ajena a su régimen jurídico ⁽⁴⁹⁾.

3.4. Un nuevo régimen jurídico para la participación ciudadana

En la tradición jurídica española no se ha regulado con carácter general y unitario el derecho de participación ciudadana, ni en el ordenamiento jurídico estatal, ni en los diferentes ordenamientos autonómicos, existiendo únicamente regulaciones parciales que, como acabamos de ver, contemplan instrumentos de participación específicos y en sectores concretos.

No obstante, esta tradición está siendo objeto de una sensible revisión en los últimos tiempos en la medida en que estamos asistiendo a un *proceso de codificación y juridificación* de la participación ciudadana, basado en las ideas de unificación y armonización. Ahora bien, dentro de esta fase se observan diferentes opciones regulativas que están siendo empleadas por aquellas Comunidades Autónomas que han iniciado una política pública en la materia, lo que nos permite hablar de diferentes grados de intensidad dentro de ese proceso de juridificación, en función de su carácter codificador y normativo.

⁽⁴⁸⁾ Otra normativa autonómica que cabe mencionar a estos efectos es la Ley 5/2003 de 4 de abril, de Salud de las Illes Balears, que se inspira, como principio informador, en la *"participación comunitaria en la formulación de la política sanitaria, a través de los derechos de información y participación"* (artículo 3). La Ley 7/2003, de 25 de abril, de protección de la Salud de Cataluña, declara que *"la ordenación de las actividades y servicios de protección de la salud, en los términos establecidos por la presente Ley, debe ajustarse a los siguientes principios informadores: f) La participación comunitaria en la planificación y control de la ejecución de las políticas de protección de la salud"* (artículo 2). Por su parte, la Ley de Cantabria 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de Cantabria, en su artículo 51 recoge una auténtica declaración, al señalar que *"de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9 y en el apartado 1 del artículo 129 de la Constitución Española y en los artículos 5 y 53 de la Ley General de Sanidad, los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Cantabria tendrán derecho a participar en la política sanitaria y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar en general. La participación, tanto en la formulación de la política sanitaria como en su control, es un derecho del ciudadano y de la sociedad en general, un valor social, una garantía de estabilidad y un instrumento de cooperación e información del Sistema Sanitario Público de Cantabria. El derecho a la participación implica la responsabilidad en su ejercicio, y obliga a actuar con lealtad al interés general, al bien público y a la promoción del bienestar social"*.

⁽⁴⁹⁾ Sin tratar de agotar todas las regulaciones existentes, y a modo de simple repaso, véase el artículo 9.2 y 15.3 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña; artículo 3.f. de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia; artículo 3.f. de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de Ordenación de la Minería de Galicia; artículo 7 de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de protección civil y atención de emergencias de Aragón; artículo 4.f. de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León; artículo 55 de la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón, etc.

⁽⁵⁰⁾ Esta Ley de Participación Ciudadana empieza a configurarse como informadora del resto del ordenamiento jurídico valenciano, en la medida en que su carácter transversal incide en el contenido de otras normas relacionadas con la materia. A modo de ejemplo, la reciente Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana, establece en su artículo 18 que *"la Generalitat favorecerá, en los casos que proceda, la representación de las personas inmigrantes en los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, individualmente o a través de sus entidades asociativas más representativas."*

En un primer grado se encuentra aquella política normativa que establece, en un único texto legal, el régimen jurídico de la participación ciudadana, otorgando a la materia un cierto carácter unitario y codificador. En esta línea, recientemente la Comunidad Valenciana ha aprobado la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de Participación Ciudadana ⁽⁵⁰⁾. Por la innovación que supone dentro del ordenamiento jurídico español, conviene detenerse, aunque de forma breve, en el análisis de sus previsiones normativas ⁽⁵¹⁾.

Tal y como proclama su preámbulo, esta Ley persigue fomentar la participación ciudadana en una sociedad plural, profundizando en el acercamiento de las instituciones públicas valencianas a la ciudadanía, e involucrando a ésta en la gestión pública que realizan. Trata de propiciar la implicación de la ciudadanía en la actuación de la Administración Autonómica Valenciana, garantizando la información de los procedimientos que promueva, desarrolle o tramite en aras de una mayor transparencia en la gestión pública, estableciendo, finalmente, mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública.

En su Título I se establece el doble objeto de la Ley, como es regular y fomentar la participación ciudadana, así como promover la participación de la sociedad en los asuntos públicos. Tras delimitar su ámbito de aplicación –exclusivamente la Administración autonómica-, define varios términos –participación ciudadana, ciudadanía, entidades ciudadanas e instrumentos de participación ciudadana-, evitando de este modo la abstracción a la que puede quedar sometida su regulación.

El Título II, bajo la rúbrica “De la participación ciudadana”, recoge un auténtico Estatuto de las ciudadanas y ciudadanos desde el punto de vista de la participación ciudadana, haciendo especial hincapié en el uso de la tecnología para ampliar los cauces de relación entre instituciones públicas y ciudadanía, y de la ciudadanía entre sí, en el marco de la sociedad de la información y del conocimiento.

Su Capítulo I recoge un catálogo de derechos en materia de participación ciudadana, pudiendo distinguir aquellos que tienen un carácter previo al ejercicio del derecho de participación –como el derecho a la información, reconociendo la posibilidad de una información individualizada para aquellos que se encuentren inscritos en el Registro de entidades ciudadanas-; aquellos ya reconocidos en otros textos normativos –como el derecho de acceso a registros y archivos, el derecho de petición o el derecho a la iniciativa legislativa popular-, realizando a tal fin una constante remisión normativa; y aquellos derechos que pueden ser considerados más innovadores desde el punto de vista de su reconocimiento normativo, como son la participación en la elaboración de Anteproyectos de Ley y programas sectoriales- a través de los mecanismos contemplados en la propia Ley, excepto en aquellas materias excluidas por la normativa de iniciativa legislativa popular- y el derecho a recabar la colaboración de la Generalitat en la realización de actividades ciudadanas –siempre que se traten de actividades sin ánimo de lucro, y tengan por objeto el fomento de la participación ciudadana-.

En el Capítulo II se regulan las Entidades Ciudadanas ⁽⁵²⁾, a las que se garantiza tanto los

⁽⁵¹⁾ Recientemente se ha aprobado el Decreto 76/2009, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, que viene a complementar y desarrollar los instrumentos de participación ciudadana diseñados por la Ley, otorgando de este modo un cierto carácter estatutario a la materia. Por su parte, actualmente la Comunidad de Canarias está trabajando en la redacción de la futura Ley de Fomento de la Participación Ciudadana, encontrándose disponible para su consulta el “Documento Abierto para el Debate sobre la Ley Canaria de Participación Ciudadana” en www.gobcan.es.

⁽⁵²⁾ Según el artículo 14, se entiende por Entidad Ciudadana “aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos: a) Que su constitución y funcionamiento se regulen por la normativa vigente en materia de Asociaciones, Usuarios y consumidores, o Fundaciones; b) Que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses valencianos; c) que tengan recogido en sus Estatutos, al menos, alguno de los siguientes objetivos: 1. Estimular la participación ciudadana en la vida pública, bien actuando como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o bien implantando y desarrollando dichos mecanismos. 2. Representar y defender ante la Administración Autonómica Valenciana los intereses tanto de sus miembros como de la ciudadanía en general. 3. Promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.”

derechos reconocidos a los ciudadanos y ciudadanas en el Capítulo I -acceso a archivos y registros, recibir información, derecho de petición, etc.-, como aquellos otros considerados específicos para estas Entidades –derecho a participar con la Administración Autonómica Valenciana, con carácter consultivo, en la elaboración de los programas de actuación sectorial; derecho a obtener la declaración de utilidad pública, etc. -.

El Capítulo III, por su parte, regula diversos instrumentos con los que canalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, resaltando que “el resultado de dichas acciones no tendrá carácter vinculante para la Administración Autonómica Valenciana” (artículo 17.1). Así, para la definición de políticas públicas, la Ley 11/2008 distingue entre aquellos instrumentos previstos en la legislación sectorial o en normas reglamentarias, y aquellos otros específicos regulados en la propia Ley 11/2008, entre los que se hallan la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos, remitiendo su régimen a un posterior desarrollo reglamentario.

El Título III contempla medidas de fomento de la participación ciudadana, para lo que prevé un triple eje de actuación. Por un lado, la concesión de subvenciones para el desarrollo de actividades por parte de las Entidades Ciudadanas que promuevan la participación ciudadana en el ámbito institucional de la Generalitat. Por otro, la definición y ejecución de programas de formación, tanto para la ciudadanía y las Entidades Ciudadanas, como para el personal al servicio de la Administración Pública Valenciana. Finalmente, fórmulas de apoyo mutuo entre entidades

ciudadanas que faciliten el intercambio de datos, servicios de apoyo y asesoramiento, y otras actividades que sirvan para que la actuación de las Entidades Ciudadanas sea efectiva, a cuyo fin prevé la creación de la Red de Entidades Ciudadanas.

En un segundo grado de esta nueva política normativa se hallan los instrumentos de Derecho Blando ⁽⁵³⁾. Es el caso de la Comunidad Valenciana, con la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y local de la Comunitat Valenciana. Esta Carta resalta la necesidad de establecer una nueva forma de gobierno basada en la cercanía y la relación recíproca con los ciudadanos. Partiendo del derecho a la buena administración que contempla el Estatuto de Autonomía de Valencia, garantiza el derecho a la participación de los agentes de la sociedad civil y de los ciudadanos en la vida política. En base a este espíritu, trata de potenciar cauces de información y participación con el objetivo de estimular una cultura participativa. En concreto, en la Carta se acuerda que la actuación de la Administración Autonómica y Local debe estar regida, entre otros, por el principio de participación ⁽⁵⁴⁾.

Por su parte, algunas Comunidades Autónomas, conscientes de la transversalidad de la participación ciudadana, han puesto en marcha técnicas de planificación con el objeto de ordenar las actividades propias de la materia, fijar los objetivos a alcanzar y encauzar las intervenciones para su cumplimiento. Así, puede citarse el Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana de Cataluña (2008-2010), cuyo objeto es incrementar la cantidad y calidad de la

⁽⁵³⁾ Frente a la regulación rígida por la imposición de comportamientos, la sujeción, el sometimiento, la autorización o la habilitación, el Derecho blando o flexible (soft law) emplea técnicas más suaves para dirigir las conductas, por medio de objetivos a conseguir, de directrices y recomendaciones a secundar, buscando más la adhesión que la imposición. Este Derecho blando se caracteriza por carecer de un sentido único, por la multiplicidad de instrumentos de regulación y por la diversidad de tratamientos. El soft law aparece recogido en muy diversos instrumentos, como declaraciones, cartas, resoluciones que recogen principios, conceptos y criterios no incorporados al Derecho positivo.

⁽⁵⁴⁾ Tal y como establece esta Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y local de la Comunitat Valenciana, “el establecimiento de las buenas prácticas a través de esta carta va encaminado a la consecución de una forma de gobierno conocida con el nombre de gobernanza: Forma de gobierno caracterizada y definida por la idea de compartir la responsabilidad entre los actores públicos y diferentes entidades o asociaciones que se incorporan a la toma de decisiones de formas muy variadas, con el fin de definir políticas y regular servicios de forma coordinada y compartida”.

participación, programando y coordinando las actuaciones necesarias para incorporar a la ciudadanía en la elaboración de leyes, planes y programas, así como hacer más transversal e integral la cultura de la participación dentro de la Generalitat. En Baleares se ha aprobado recientemente el Documento Marco para la elaboración del I Plan de Participación Ciudadana, en el que se considera la participación ciudadana como una opción estratégica que debe presidir todas las actuaciones que lleve a cabo el Gobierno, resaltando la necesidad de propiciar un cambio de actitud tanto en la ciudadanía como en las instituciones ⁽⁵⁵⁾. La Comunidad Valenciana, a través del Plan Director de Ciudadanía 2008-2011, diseña las líneas estratégicas y compromete las acciones a seguir por la Dirección General de Ciudadanía e Integración en los próximos cuatro años. Tras la consideración de la transversalidad del Plan -en cuanto implica actuaciones de diferentes Consejerías de la Generalitat sobre participación ciudadana-, lleva a cabo un diagnóstico de la situación de partida, define una situación de futuro y diseña los ejes de actuación en cada una de las líneas de actuación de la Dirección General para lograr los objetivos estratégicos definidos. En concreto, las políticas a desarrollar en este Plan se agrupan en tres Líneas de Actuación: Ciudadanía y Redes Sociales, Participación, Solidaridad y Voluntariado. Otras Comunidades Autónomas se han apartado de esa finalidad ordenadora y global de la planificación, haciendo uso de la misma para objetos concretos y específicos, como el caso de Canarias, donde el Plan de Participación Ciudadana es diseñado para definir -a modo de hoja de ruta- el proceso de participación que lleve a la elaboración y aprobación de la futura Ley Canaria de Participación Ciudadana, o la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, con el objeto de dar un carácter institucional a esta política pública de participación ciudadana, diversas Comunidades Autónomas han venido creando órganos específicos en la materia.

La Comunidad Valenciana, mediante Decreto 206/2007, de 19 de octubre, del Consell, ha creado la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana, configurado como un órgano colegiado de la Administración de la Generalitat, con el que se quiere lograr que la participación ciudadana que se implante en cada una de las consellerías sea conocida y valorada por el conjunto de la Generalitat, permitiendo así homogeneizar los mecanismos e instrumentos y favorecer su extensión a toda la Administración. En concreto, corresponde a esta Comisión analizar los mecanismos de participación ciudadana y el grado de implantación de éstos en la acción de gobierno; fomentar e impulsar las actuaciones de las consellerías en materia de participación ciudadana; proponer medidas innovadoras de fomento de la participación ciudadana con carácter general para todas las consellerías; estudiar la posibilidad de homogeneizar y coordinar los instrumentos de participación ciudadana en la actuación de la Generalitat, etc. Por su parte, por Decreto 223/2007, de 9 de noviembre, del Consell, se creó el Consejo de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana, hoy regulado en el Decreto 76/2009, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008. Este Consejo de Ciudadanía es un órgano consultivo de la Administración de la Generalitat, que tiene como finalidad impulsar el acercamiento de las instituciones de la Generalitat a la sociedad civil y a la ciudadanía, ser el cauce por el que la sociedad civil pueda participar en las decisiones políticas e institucionales de la Generalitat, así como fomentar la cultura de la participación ciudadana y divulgar los valores democráticos a toda la ciudadanía.

Siguiendo esta línea de institucionalización de la participación ciudadana, Baleares, mediante Decreto 46/2008, de 11 de abril, ha creado la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana, como órgano colegiado de la

⁽⁵⁵⁾ Este documento marco, aprobado por el Consejo de Gobierno de día 25 de enero de 2008, sirviendo de base para la futura concreción del Plan, analiza la situación actual de la participación ciudadana, fija los objetivos y principios rectores de la política de participación, así como la definición de una serie de acciones para el primer plan en la materia.

Administración de la Comunidad Autónoma para garantizar tanto la coordinación, el intercambio de opiniones, la coherencia y la complementariedad de las acciones, como también de los recursos y las actividades que, en materia de participación ciudadana y en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, impulsen las consejerías. Entre sus funciones, cabe destacar el tomar parte en la identificación de los procesos, los mecanismos y los órganos de participación ciudadana en el diseño y la ejecución de las políticas del Gobierno de las Islas Baleares, así como evaluar su grado de implementación; apoyar las actuaciones que proyecten las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma para incorporar la participación ciudadana en los procesos de elaboración y de ejecución de sus políticas; coordinar la realización de actuaciones conjuntas y compartidas entre las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de estudio y búsqueda sobre la participación política y social en general, etc.

Finalmente, Cataluña ha creado la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana, mediante Decreto 39/2008, de 26 de febrero, como órgano para la coordinación y colaboración en materia de participación ciudadana, así como para la elaboración del Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana. En concreto, son funciones de la Comisión, además de diseñar y proponer los ejes estratégicos y las líneas de trabajo del Plan, concretar sus acciones para dotarle de contenido, fijando los compromisos que cada departamento asumirá en términos de participación ciudadana, así como concretar, por cada una de estas actuaciones, el soporte económico, de personal, logístico y de cualquier otra clase, que se destine a cada iniciativa departamental.

4. Conclusiones. la legislación como palanca de cambio

Una Administración abierta a la participación de los interesados, que sea capaz de tener en cuenta sus opiniones antes de decidir es, sin duda, una Administración más democrática y normalmente más eficaz (artículo 103 CE'78), si por eficacia se entiende la adecuación de la acción administrativa a las demandas sociales y no sólo a la agilidad o rapidez de tramitación de los procedimientos.

A lo largo de estas páginas se ha ido analizando la configuración jurídica de nuestro sistema de participación ciudadana, un breve repaso que permite concluir la necesidad de definir una adecuada política normativa en la materia. La participación real y efectiva ha encontrado un importante obstáculo en la inexistencia de una estructura legislativa que ampare su aplicación, estructura caracterizada por su espontaneidad y desorden. Sin embargo, a inicios del siglo XXI y en un Estado democrático consolidado, este pilar de nuestro sistema político exige –además de una decidida voluntad política- una ordenación y una planificación normativa que proporcione estabilidad, un referente en el que apoyarse para promover una participación efectiva.

Esta estrategia normativa, acorde con la política de “Mejora Regulatoria”⁽⁵⁶⁾, supone, por un lado, adecuar y perfeccionar los mecanismos legales ya existentes, dándoles un verdadero contenido y facilitando su ejercicio por la ciudadanía; por otro, implantar una nueva legislación –lo que en gran medida exige ir precedido de una nueva cultura política-, con instrumentos normativos que establezcan mecanismos estables y formales

⁽⁵⁶⁾ “Mejora Regulatoria” (“Better Regulation”), es la política de mejora constante de la calidad de las normas, y de revisión de los impactos de dicha legislación en la sociedad. La Mejora Regulatoria se refiere tanto a la calidad de las leyes como a la calidad de la intervención administrativa, racionalizando ésta y ajustándola a lo necesario para garantizar la protección de los intereses generales. Entre los elementos de la “Mejora Regulatoria” se halla la *participación de la sociedad civil* -entendiendo que la participación de la sociedad civil es un elemento fundamental para la Mejora Regulatoria ya que permite mejorar la calidad de la legislación y su adecuación a las necesidades sociales- y la *calidad formal de las normas* -la calidad formal de las normas supone que la norma debe estar escrita en términos claros y precisos, accesibles al ciudadano-.

de interrelación entre ciudadanía y poder público. Junto a ello, ha de promover una sociedad civil fuerte y vertebrada que contribuya con su protagonismo al fortalecimiento de la democracia ⁽⁵⁷⁾, y arbitrar las debidas garantías para el ejercicio de su derecho, delimitando las representatividades de las organizaciones sociales y la vinculación para la Administración.

Para poner en marcha esta política normativa se debe partir de una doble premisa. En primer lugar, resaltar el indudable y necesario predominio de la democracia representativa en las actuales sociedades, para lo que Claus Offe da la primera nota, una combinación que deje a salvo la democracia representativa sobre la base del individuo autónomo, pero que al mismo tiempo refleje la real complejidad del pluralismo social ⁽⁵⁸⁾. La participación a la que se alude no constituye un modo alternativo al sistema político actual, sino que la democracia directa ha de concebirse como complemento de la democracia representativa, de tal modo que participar no es –generalmente- decidir, sino influir en la decisión. En segundo lugar, tal y como previene Donati, la nueva normatividad requiere un cierto carácter estatutario de las iniciativas participativas, para que no se desvíen de su finalidad y proporcionen seguridad jurídica a la ciudadanía. Los estatutos habrán de ser autónomos, pero amparados y protegidos por la Administración Pública, cuya misión no es sustituir a las autonomías sociales, sino ordenar los marcos generales de la convivencia.

En todo caso, la construcción de este orden normativo estatutario deberá adaptarse a aquellas características inherentes a la participación ciudadana y que determinan su propia esencia. Así, la voluntariedad y flexibilidad informan este derecho de participación, lo que determina que el sistema jurídico no debe imponer su ejercicio –la participación no es un deber, es un derecho y como tal puede ejercitarse o no-, sino que ha de crear un marco legal que prevea habilitaciones

y fomente la participación. Ha de limitarse a establecer marcos, facilitar, promover, poner a disposición de la ciudadanía instrumentos que se adapten a las peculiaridades de cada sector de interés público, lo contrario podría suponer una rigidez que conllevara a la *procedimentalización administrativa* de la participación ciudadana. No obstante, esta flexibilidad y generalidad legal requiere una posterior concreción reglamentaria que garanticen la seguridad jurídica, así como la estabilidad y futuro del sistema.

La transversalidad de la participación ciudadana –que también debe informar su configuración jurídica- supone que ésta incide en la actuación general de la Administración Pública, debe informar sus diversas actuaciones sectoriales, lo que exige una previsión normativa que garantice una adecuada coordinación administrativa –fundamentalmente centralizando las funciones orientadoras de la participación dentro de la estructura organizativa de la Administración-, así como la creación de mecanismos de cooperación y colaboración para evitar duplicidades, involucrar a toda la Administración y compartir experiencias.

Por otro lado, como se ha señalado, el derecho de participación tiene un carácter instrumental. La participación no es un fin, es un medio para la consecución de los diversos intereses públicos, por lo que su régimen jurídico, además de proclamar principios y derechos a favor del ciudadano, debe concretar su ejercicio mediante el reconocimiento de instrumentos y procedimientos específicos. Sin continuas remisiones normativas, lo que supondría dotar de un escaso contenido a la norma y debilitar el principio constitucional de seguridad jurídica.

Finalmente, la regulación de la participación ciudadana debe estar informada por el principio de corresponsabilidad. Si hablamos de Administración deliberativa, es evidente que la norma reguladora de los cauces y mecanismos

⁽⁵⁷⁾ Véase, RUBIO NUÑEZ, Rafael. “La guerra de las democracias”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 2007, nº 16, pp. 79-108.

⁽⁵⁸⁾ OFFE, Claus. “Partidos políticos y nuevos movimientos sociales”. *Sistema*. 1988.

que hagan eficaz el ejercicio del derecho de participación debe ser elaborada de forma participativa, y no con un carácter unilateral.

Junto a estos límites derivados de la propia naturaleza de la participación ciudadana, en su ordenación jurídica también existen límites externos y previos que van a condicionar la previsión normativa de su ejercicio. Así, podemos hablar de la existencia de límites jurídicos, en la medida en que el régimen establecido para los nuevos mecanismos de participación habrá de tener en cuenta, y no sobrepasar, el marco jurídico-formal vigente –como se ha señalado en otro momento, existen límites en forma de plazos administrativos, procedimientos, garantías administrativas, etc.-. También habrá de tener presente el papel de los límites económicos, de tal manera que cualquier previsión normativa no cabe, ya que las diferentes líneas de actuación para promover la participación han de tener presente la existencia de límites presupuestarios. Finalmente, los límites políticos también pueden jugar como freno del contenido normativo; la voluntad política es, en muchos casos, el elemento clave para garantizar el triunfo de esta política pública.

Por otra parte, si hablamos de *legislación como palanca de cambio* para configurar una Administración deliberativa, no podemos obviar el doble papel que juega el Reglamento en esta materia. El primero lleva a la clásica relación Ley-Reglamento. Sin detener más el análisis de esta relación, ya estudiada exhaustivamente en muy diversos ámbitos, conviene resaltar su completa aplicación en el reconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana. La consideración del Reglamento como complemento indispensable de la ley conlleva la necesidad de que ésta configure jurídicamente los principios generales, los aspectos básicos y las habilitaciones para la puesta en marcha de los diversos instrumentos participativos, debiendo descender la norma reglamentaria a la concreción y detalle de los aspectos procedimentales. El segundo papel de la norma reglamentaria tiene que ver con la necesidad de potenciar la transparencia

y la participación en su elaboración. En muchos sectores del ordenamiento jurídico la norma reglamentaria es necesariamente creativa de Derecho, y no simple complemento o desarrollo de la Ley, por lo que la intervención ciudadana en su definición le proporciona una mayor legitimidad. Además de ser la norma que, como se ha dicho, concreta los aspectos materiales que afectan directamente a los intereses de la ciudadanía, por lo que ésta encuentra en este tipo de norma un “plus” de interés para participar en su elaboración. De este modo, igual de importante que promover la participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes, es garantizar una adecuada participación en la definición de la norma reglamentaria, complementando así la legitimidad del reglamento -apoyada hasta ahora en la habilitación legal- para que pueda establecer normas que afectan a los derechos y libertades de los ciudadanos o contengan decisiones sobre intereses generales relevantes, sin excluir ni sustituir, obviamente, el primer pronunciamiento del legislador.

En cualquier caso, la nueva realidad jurídico-política de la participación ciudadana no sólo debe incidir en su propia ordenación, sino que, dado ese carácter estatutario, también afecta al conjunto del Derecho Administrativo. De otra manera, si se considera la legislación como instrumento básico para promover la participación ciudadana, y si de Administración deliberativa queremos hablar, el Derecho Administrativo debe asumir un papel fundamental en esta transformación.

El Derecho Administrativo evoluciona de un sistema de limitaciones y garantías, a un sistema más amplio de participación del ciudadano. En esta línea, Santiago Muñoz Machado se centra en el estudio de la idea de la participación como elemento para una nueva ruptura del Derecho Administrativo, resaltando que la crisis de legitimación democrática que sufre la Administración moderna pueden tener una solución favorable a través del fortalecimiento de la idea de participación. Las decisiones

administrativas apoyadas hasta ahora en la cobertura inapelable de la Ley, van a precisar de legitimación en el asentamiento directo de los ciudadanos destinatarios de las mismas. En los años venideros será imposible dar cuenta del contenido del Derecho Administrativo, si no se pone especial énfasis en el hecho de que los ciudadanos contribuyan a formar y controlar directamente las decisiones que afectan al interés general, es decir, que participen en tareas tradicionalmente encomendadas en exclusiva a la Administración Pública.

Esto implica, en última instancia, la necesidad de integrar progresivamente el elemento participativo en la legislación administrativa, tanto general como sectorial, lo que exige el paso de *la información pública a la participación ciudadana* ⁽⁵⁹⁾, evolución que debe ser la clave para la configuración del Derecho Administrativo moderno. El fenómeno de la intervención de los ciudadanos en las tareas administrativas no se puede reducir exclusivamente a las tradicionales vías del 105 CE'78, esto es, la audiencia de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, sino que su contenido debe ser ampliado –que no sustituido– dentro de las posibilidades abiertas por el artículo 9.2 CE'78.

A modo de conclusión, la nota común del ordenamiento jurídico regulador de la participación ciudadana debe ser garantizar una participación real y efectiva, con la finalidad de superar el tradicional obstáculo de la configuración formal, pero inefectiva, para lo que se ha de ordenar a las Administraciones Públicas promover la eficacia de esta participación. Va a ser relevante para ello la articulación de la futura legislación, la configuración de un ordenamiento jurídico regulador de esta materia. Se ha destacado por la doctrina la insuficiencia del modelo tradicional del procedimiento administrativo y la necesidad

de alumbrar novedosos instrumentos de participación, un nuevo modelo comunicativo, con una posición proactiva de las Administraciones, que han de fomentar la participación y entrar en diálogo con la sociedad.

La clave está en el desarrollo legislativo del artículo 9.2 CE'78 –así como de los demás preceptos constitucionales y estatutarios que contemplan el mandato dirigido a los poderes públicos– cuando se vaya produciendo la actividad normativa secundaria, no ignorando que será el legislador ordinario el que traducirá en contenidos concretos lo que en el artículo 9.2 CE'78 aparece, ahora, como pragmático.

⁽⁵⁹⁾ En este sentido, conviene recordar que el artículo 86.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, habilita expresamente a las Administraciones Públicas para “establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos”.