



Octubre 2010

*Nº 1. Deliberación.*

*Revista para la mejora de la calidad democrática*

**Promueve y edita**

Dirección General de Participación Ciudadana  
Departamento de Presidencia  
Gobierno de Aragón

**Coordinación**

Dirección General de Participación Ciudadana

Deposito Legal  
Z-3282/2010

ISBN-13  
978-84-8380-205-2

ISSN  
2172-3265

**Ilustración de portada  
y diseño de la maqueta**  
«2+dos»

**Maquetación interior**  
«Base Digital»

**Imprime**  
Arpirelieve

**Tipo de papel**  
Cyclus Print, 115 g/m<sup>2</sup> .  
Fibras recicladas 100% post consumo



# INDICE

PRESENTACIÓN .....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
<b>ROSARIO TUR AUSINA</b>	
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA. OPORTUNIDAD, NECESIDAD Y ESENCIA DE SU REGULACIÓN LEGAL .....</b>	
1 Las claves de una Ley de Participación Ciudadana: valoración de su necesidad-oportunidad .....	19
1.1 Primer argumento: la voluntad de configuración de la democracia participativa en forma de derecho estatutario.	23
1.2 Segundo argumento: la perfecta compatibilidad de leyes sectoriales con una Ley marco de Participación de carácter transversal.....	27
1.3 Tercer argumento: del voluntarismo político a la seguridad jurídica.....	29
2 Las claves de una Ley de Participación Ciudadana: sus grandes contenidos.....	31
2.1 Primer pilar: el fomento o «activación» de la participación ciudadana.....	32
2.2 Segundo pilar: la atención a particulares instrumentos de participación. Una ley que «informa», pero además «completa» los cauces sólo parcialmente previstos hasta el momento	38
2.3 Tercer pilar: las «garantías» de la participación desde el poder público: transparencia y gobernanza .....	39
3 Conclusiones.....	41
<b>EVA SÁENZ ROYO</b>	
<b>INFORME SOBRE LAS POSIBLES MODIFICACIONES NORMATIVAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY .....</b>	
	43

1	Marco constitucional y estatutario de la democracia participativa.....	43
2	La participación ciudadana en sede parlamentaria .....	45
3	La iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico: Propuesta de reforma de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón.....	46
4	Las audiencias parlamentarias: propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón-RCA .....	61
5	Otras vías de participación en sede parlamentaria .....	67
6	Conclusiones.....	68

## JOSÉ TUDELA

### PARLAMENTO Y POLÍTICA LEGISLATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....

1	Las limitaciones materiales de la ley como instrumento de regulación social en el marco de un proceso de transformación política.....	71
2	La iniciativa legislativa popular .....	74
	2.1 La contradicción democrática de un instrumento como la iniciativa legislativa popular .....	74
	2.2 ¿Renovación o supresión de la iniciativa legislativa popular? El derecho ciudadano al debate.....	76
3	Parlamento y participación social en los procesos de elaboración de las leyes .....	78
4	Breve reflexión sobre el derecho de petición. Imaginación y otros instrumentos de participación en sede parlamentaria .....	82
5	El Parlamento y la protección de la mayoría no participante .....	86

## ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE

### CONSULTAS POPULARES .....

1	Introducción.....	89
2	La tensión dialéctica entre democracia representativa y democracia directa: la democracia participativa o de entidad .....	90
3	Las nuevas formas de participación ciudadana.....	92
4	Los estados compuestos y las nuevas formas de participación ciudadana: las consultas populares .....	96
5	Las consultas populares en la jurisprudencia .....	104
6	Conclusiones finales.....	109

**GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA**

**LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA Y PARTICIPACIÓN ..... 111**

1 Régimen general de acceso a la información y participación 111  
1.1 Derecho a la información ..... 112  
1.2 Derecho a la participación ..... 114  
2 La información y participación ciudadanas en el ámbito ambiental ..... 116  
2.1 El derecho de acceso a la información ambiental ..... 117  
a) Evolución legislativa ..... 118  
b) Aplicaciones jurisprudenciales ..... 121  
2.2 La progresiva ampliación de la legitimación activa para impugnar decisiones administrativas con contenido ambiental ..... 126  
3 Conclusiones ..... 129

**CLEMENTE NAVARRO YÁÑEZ**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS. DIAGNÓSTICO Y POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO AUTONÓMICO..... 131**

1 La Política Pública de Participación en los municipios: revisando estrategias posibles ..... 131  
2 El diagnóstico de la PPC en los municipios: alcance y ensayo evaluativo ..... 133  
2.1 El desarrollo de la PPC en los municipios: carácter y tendencias ..... 133  
2.2 El nuevo reto normativo: regular iniciativas «bottom-up» 137  
3 Resumen-diagnóstico de la PPC en los municipios: puntos fuertes y áreas de mejora ..... 139  
4 ¿Qué hacer?: Algunas estrategias posibles ..... 140  
4.1 «Enseñanza municipales»: regular procesos más que (o más que sólo) órganos de participación ..... 140  
4.2 El «reto de la regulación supramunicipal»: flexibilidad, facilitación y economías de escala ..... 142

**CONCLUSIONES ..... 145**

**NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS.... 155**





## Presentación

La Dirección General de Participación Ciudadana, que depende del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, fue creada en 2007 con la misión de promover la participación de la ciudadanía en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como fomentar, estudiar y difundir los valores y las prácticas de participación que enriquecen la calidad de la vida democrática.

En concreto, uno de los objetivos principales del Gobierno de Aragón, y de la Dirección General de Participación Ciudadana, es generar un discurso compartido sobre democracia participativa, proporcionando al conjunto de la sociedad valores, instrumentos y prácticas para avanzar hacia el objetivo de una profundización democrática. En esta línea, y para la construcción de una cultura política de participación, debemos encontrar espacios donde podamos analizar y reflexionar sobre aquellas herramientas y cauces que permitan mejorar la calidad de nuestro sistema democrático.

Con este fin, desde el Gobierno de Aragón hemos querido poner a disposición de la sociedad la Revista «Deliberación», una publicación periódica que contribuya a generar un foro de debate en el que se mezclen diferentes ámbitos del conocimiento, una herramienta en definitiva que permita profundizar en la mejora de la gestión de lo público.

Javier Velasco  
*Consejero de Presidencia – Gobierno de Aragón*





# Introducción

## MESA DE EXPERTOS PARA DEBATIR SOBRE EL MODELO NORMATIVO EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, en su objetivo de mejorar la calidad de nuestra democracia configurando espacios que permitan la participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas, es consciente de que **en el momento oportuno y con el sosiego necesario**, deberá afrontar el reto de **definir un modelo normativo que otorgue seguridad y estabilidad a los mecanismos de participación**. Este marco debería configurarse como un sistema que evite el uso discrecional de la participación ciudadana en función de la apuesta política de cada Gobierno, aún entendiendo que las apuestas políticas, su práctica e impacto, representan el valor real y diferencial de los compromisos políticos que se ponen encima de la mesa cuando se ejerce la responsabilidad de gobernar.

Estamos convencidos que la legislación es una palanca de cambio privilegiada para articular un Gobierno y una Administración deliberativa, una herramienta para definir un cambio en la forma de hacer políticas públicas. Aunque también tenemos muy claro que la participación tiene mucho de artesanía, que cada proceso es diferente, que cada contexto es singular, que el

foco de la participación se puede poner en cualquier momento del proceso, y que en sí mismo, intentar acotar el ámbito de la participación es un reto necesario pero de extrema dificultad. De hecho, no existen muchas experiencias –como luego veremos–, y no existe ninguna que reciba el aplauso unánime del plural mundo de la academia.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su reciente redacción, ordena a los poderes públicos aragoneses promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas (art. 15.3), recogiendo en varios de sus preceptos ámbitos e instrumentos de participación. Ahora bien, el reconocimiento estatutario de la participación ciudadana recoge este mandato a nivel de principios y declaraciones generales, lo que exigiría –con la prudencia y el rigor necesarios– un desarrollo normativo que concretara y propiciara el derecho de participación en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma. Sobre este modelo normativo surgen hoy diversos, ricos e inacabados debates que se articulan a la hora de plantear la regulación de la participación ciudadana en un único texto legal, que en todo caso pretenden que la normativa –en este caso el medio– camine en la dirección adecuada hacia el fin, que no es otro que la mejora de la calidad de la democracia.

Este primer debate surge como consecuencia de las dos grandes políticas normativas existentes hoy en materia de participación ciudadana en España. Por un lado, una «política de juridificación», que trata de recoger en un solo texto legal los diferentes mecanismos de participación, ordenando procedimentalmente su funcionamiento. Por otro, una «política de experimentación», que no busca en un primer momento la aprobación de un texto legal, sino la puesta en marcha de mecanismos innovadores y procesos de participación, de manera que la experiencia, la interiorización y la apropiación de un cambio de cultura profundo vaya calando de fondo en el conjunto de la sociedad, en sus políticos y en sus técnicos.

Es cierto que la Ley de Participación Ciudadana puede garantizar una importante visibilización de los instrumentos, otorgando seguridad jurídica y eficacia a la materia. No obstante, en la propia evolución de la política pública de participación ciudadana se observa cómo la existencia de una Ley no garantiza la participación. Así, son aquellas Comunidades Autónomas que no han legislado la materia las que precisamente han puesto en marcha importantes experiencias de participación, como los procesos participativos que han permitido contar con la voz y la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Además de esta constatación, no cabe duda que la regulación de la participación ciudadana a nivel de Ley plantea intensas dificultades, una complejización normativa que exige detenerse incluso en la conveniencia de su regulación en el momento actual y, en todo caso, demanda un debate abierto y claro sobre sus debilidades y fortalezas. Así, la regulación legal de la participación ciudadana plantea retos definitorios como la necesidad de aprobar una Ley de principios o una norma procedimentalista; la conveniencia de centrar la política normativa en procesos de una democracia deliberativa avanzada, o configurar una norma codificadora que incluya también la regulación de instrumentos de democracia directa o semidirecta; la posibilidad de fijar reglas de forma centralizada

o, dado el carácter artesanal de la materia, dejar margen a cada departamento del Gobierno para definir sus herramientas participativas; o la definición de una política que impulse el interés de la ciudadanía por la participación en los asuntos públicos y permita apoyar el coste económico que implica esa participación.

El debate normativo se elevaría si ante la posibilidad de regular por vía legal la materia, se planteara como alternativa la adopción de una norma autonómica que establezca una obligación muy abierta de participación para el diseño de políticas sectoriales de especial transcendencia –en la línea de la Directiva Marco del Agua–, o una norma de derecho blando que implique a todas las fuerzas políticas, un texto que informara la forma de construir políticas públicas en nuestra Comunidad al margen del Gobierno de turno. Esta última opción permitiría superar la fase de experimentación y convertirla en una fase de adopción de protocolos abiertos de actuación desplegados de forma voluntaria, configurando un precedente, un derecho sobrevenido.

Un segundo debate se centra en la ordenación jurídica de los instrumentos clásicos de democracia directa o semidirecta, como la iniciativa legislativa popular o las consultas populares.

En cuanto a la iniciativa legislativa popular, desde hace algún tiempo surgen voces autorizadas que aconsejan reformar la regulación de su ejercicio. El propio Estatuto de Autonomía de Aragón parece haber querido resaltar este espíritu, de modo que si en su anterior redacción se regulaba dentro del Capítulo I del Título I –en concreto, en relación a las diferentes posibilidades de iniciativa legislativa–, el actual Estatuto lo reconoce, además, como auténtico derecho de participación (art. 15.2). Es más, hoy existe una crítica generalizada en torno al mimetismo existente en el régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular. En este sentido, debemos ser conscientes que la autonomía política que nos otorga nuestro Estatuto permite redefinir este instrumento con el objetivo de innovar en su ordenación jurídica, tal y como se ha hecho en otras Comunidades Autónomas como Cataluña.

Esta oportunidad nos permite pensar qué queremos en torno a este mecanismo de participación, asumiendo que la iniciativa legislativa popular está lejos de ser un instrumento de democracia directa, puesto que al final está sometida a la toma en consideración del Parlamento. ¿Reformar la Ley vigente o dotarnos de una nueva regulación, con el objetivo último de eliminar obstáculos para su libre ejercicio y facilitar su uso por la ciudadanía? O ir más allá y configurar una nueva filosofía para la iniciativa legislativa popular, de manera que este instrumento no sea únicamente un derecho a presentar proposiciones normativas para su aprobación, sino un derecho a que se genere un debate en torno a esa proposición presentada.

Otro importante instrumento de participación que es tratado con énfasis por nuestro Estatuto de Autonomía es la consulta popular. Tenemos ante nosotros una posibilidad excelente para, por fin, dar seguridad jurídica a las consultas populares, aunque esto requiere, no obstante, un previo análisis de las posibilidades que otorga su verdadera naturaleza jurídica. Hay que diferenciar, a efectos de ejercer la competencia asumida por

la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 71.27 del Estatuto de Autonomía de Aragón), entre consultas, referéndum, audiencias, foros, encuestas, cuestión que en este momento es de total actualidad y delimitada conceptualmente a través de la STC 103/2008. Pero además, no sólo debemos pensar qué régimen específico ha de informar esa futura regulación, sino también qué finalidad y qué sentido queremos para cada una de estas figuras de consulta. Por ejemplo, la posibilidad de plantear junto a la convocatoria de una consulta una deliberación-información entre convocantes y convocados para aclarar los puntos fundamentales de la pregunta planteada, puesto que la simple formulación de una pregunta limita las posibilidades de mejora real de la decisión que se va a adoptar; sin embargo, la deliberación-información permite matizar las posibilidades de la cuestión planteada.

Otro elemento fundamental de nuestro futuro modelo normativo que debe ser debatido es aquel que tiene que ver con la introducción de nuevas formas de participación que propicien la configuración de una auténtica Administración deliberativa. Las líneas de la nueva gestión pública, las modernas corrientes que ensalzan la necesidad de definir un aparato administrativo basado en la participación y la transparencia, unido al derecho a una buena administración, nos obliga a pensar en fórmulas normativas que nos conduzcan por ese camino. En esta línea, la legislación administrativa de última generación surge como ejemplo de una normativa que trata de impulsar una Administración deliberativa, como la Ley foral de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, la Ley de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega, o la Ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión pública. Por tanto, debemos pensar en instrumentos normativos que permitan que la participación ciudadana se convierta en un principio y en un eje transversal que inspire el funcionamiento de nuestra Administración.

En esta línea, es necesario reflexionar en torno a las opciones normativas que atribuyan una verdadera naturaleza deliberativa a los instrumentos clásicos de participación orgánica. Los espacios-órganos estables de participación se regulan como órganos colegiados con un funcionamiento y una organización que generan disfuncionalidades, matizando su verdadero carácter participativo. Así, se plantea la posibilidad de debatir sobre una regulación genérica de estos espacios, con un régimen jurídico que fije con cierta precisión –y a la vez flexibilidad– los criterios de composición, funciones y dinámicas de deliberación, remitiendo a los reglamentos específicos de cada órgano la concreción de su ordenación jurídica.

Un derecho clásico de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración es el derecho de petición, reconocido en el propio Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 16.2). Este derecho, si bien ostenta un carácter residual o secundario respecto a otros instrumentos de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos –tal y como ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional–, entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos. El debate debe girar en torno a la «oportunidad» de aprobar una norma específica que

regule el ejercicio de este derecho en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En este sentido, tal y como reconoció el Dictamen 0435/02 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña en relación al Proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las Administraciones Públicas catalanas, la legislación estatal –Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre– cubre un aspecto muy amplio de su régimen jurídico dejando un escaso margen a la regulación autonómica, considerándose –por la mayoría de la doctrina– innecesaria la aprobación en este momento de una norma reglamentaria dado que no existe un vacío normativo que impida el libre ejercicio del derecho, garantizado a través del procedimiento previsto en la legislación estatal.

Pero además, no debemos olvidar que cada ámbito de intervención pública tiene su especificidad. Cada ámbito, cada sector exige una ordenación singular para garantizar la participación ciudadana, lo que nos va a exigir formular mecanismos específicos en las diferentes legislaciones sectoriales. En este sentido, conviene citar la reciente experiencia vivida en nuestra Comunidad Autónoma a través de la Ley de Servicios Sociales, norma aprobada con un previo proceso participativo que ha permitido que en el texto final se hayan recogido diversas aportaciones ciudadanas. Interesa aquí resaltar una de las declaraciones más importantes de esta Ley, como es la recogida en la Disposición Adicional Tercera que trata de garantizar la participación social en la elaboración de las normas de desarrollo de los contenidos de esta Ley. Esta declaración no es sino una consagración de lo que está ocurriendo en otros lugares de nuestro país, y como reflejo de este denominador común podemos citar la Ley de Servicios Sociales de Cataluña, que ordena al Ejecutivo establecer procesos participativos en la planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales. Aprovechando este camino iniciado, debemos ir definiendo en la legislación sectorial correspondiente mecanismos participativos que respondan a las necesidades de cada sector.

Por último, debemos ser conscientes del importante papel que juegan nuestras entidades locales para propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, y en esta línea, debemos estar atentos a las nuevas líneas normativas que se están siguiendo en los sistemas democráticos avanzados para relanzar la participación en el mundo de lo local. Hoy vivimos un proceso de renovación del régimen jurídico de la participación en el ámbito local. Así lo acredita la normativa comunitaria, como la Recomendación sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local de 2001, o la reforma que la Ley de medidas para la modernización del gobierno local introdujo en la Ley de Bases de Régimen local con el objetivo de intensificar la participación ciudadana.

No podemos quedar rezagados en este proceso que vivimos de enriquecimiento de la participación en el ámbito local. Y sobre esta necesidad, uno de los elementos sustanciales será reformular nuestra normativa reguladora del régimen local para propiciar una mayor intervención ciudadana, siempre dentro del respeto a la autonomía local, de manera que cada uno de nuestros Ayuntamientos y de nuestras Comarcas pueda definir su propia política pública de participación ciudadana a través de una planificación ordenada.

En definitiva, en los últimos años se han puesto en marcha las bases para generar una nueva cultura política sustentada en la participación y la transparencia. A lo largo de los tres años de vida de este proyecto, el Gobierno de Aragón ha puesto en marcha catorce procesos participativos, en materias tan importantes como la citada Ley de Servicios Sociales, el Plan Integral de Convivencia Intercultural, la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático o el Plan Integral de Seguridad Vial, por citar algunos. El debate sobre los elementos de la política normativa debe ser intenso y consensuado, pero de lo que no cabe duda es que, exista o no una Ley que regule la materia, la experiencia de estos años ha abierto un nuevo camino para la gestión de los asuntos públicos, ha permitido configurar nueva forma de construir las políticas públicas y su consolidación para las generaciones futuras.

Partiendo de estas reflexiones y con el objetivo de empezar a dar respuestas a estas dudas, la Dirección General de Participación Ciudadana constituyó en 2009 la **«Mesa de expertos para la definición de la política normativa del Gobierno de Aragón en materia de participación ciudadana»**.

Esta Mesa estuvo compuesta por un grupo de expertos de reconocido prestigio en el ámbito del Derecho constitucional y administrativo, politólogos y sociólogos, garantizando así un debate completo y plural. En concreto, los componentes de la Mesa fueron:

- **Ignacio Celaya**, Director General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.
- **Rosario Tur**, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Miguel Hernández de Elche.
- **Eva Sáenz**, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza.
- **Ignacio Revillo**, Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno de Aragón.
- **Enrique Álvarez**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Juan Carlos.
- **José Tudela**, Letrado de las Cortes de Aragón y Secretario General de la Fundación Giménez Abad.
- **Clemente Navarro**, Profesor de Sociología de la Universidad Pablo Olavide de Sevilla.
- **Gerardo García**, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.
- **Fernando López**, Jefe del Servicio de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.
- **Sergio Castel**, Asesor Técnico de la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.

Este proyecto de debate en torno a la política normativa de participación ciudadana **se desarrolló en tres sesiones a lo largo de los meses de mayo y junio, en la sede del Gobierno de Aragón**, con la siguiente estructura:

### A) PRIMERA SESIÓN

En la primera sesión el objetivo fue definir, entre todos, los puntos a debatir a lo largo del proceso, partiendo de los ámbitos de reflexión propuestos desde la Dirección General de Participación Ciudadana.

Esta primera sesión fue inaugurada por D. Ignacio Celaya Pérez, Director General de Participación Ciudadana, que presentó y explicó el proyecto. Posteriormente, D. Sergio Castel Gayán, Asesor Técnico de la Dirección General, analizó el trabajo normativo desarrollado en otras Comunidades Autónomas para obtener una visión comparada de aquellos hitos normativos más importantes en la materia, exponiendo finalmente los puntos fundamentales del debate actual para que sirviera de orientación y guía.

Tras este análisis comparado, entre los asistentes se definieron y determinaron aquellas cuestiones que se consideraron más relevantes y que a juicio de todos los expertos debían ser objeto de análisis en la Mesa. El estudio y análisis de estas cuestiones, divididas en «submaterias» de **participación ciudadana**, fueron adjudicadas a cada uno de los expertos, para su trabajo y exposición en la siguiente sesión.

### B) SEGUNDA SESIÓN

El objeto de esta sesión fue crear un espacio de debate entre todos los expertos, a fin de analizar las posibilidades de mejora en la materia y su plasmación en la elaboración y aprobación de una adecuada normativa.

De este modo, cada ponente expuso el planteamiento normativo de su «submateria», las posibilidades jurídicas para su desarrollo, y los puntos más interesantes de su régimen jurídico. Al finalizar cada exposición, se abrió un espacio de debate entre todos los asistentes en torno a los planteamientos analizados en la «submateria» correspondiente.

En concreto, la exposición y debate se desarrolló de la siguiente manera:

- **José Tudela:** Parlamento y política legislativa en materia de participación ciudadana.
- **Eva Sáenz:** La participación ciudadana en la elaboración de la Ley.
- **Gerardo García:** Legislación administrativa y participación.
- **Enrique Álvarez:** Consultas populares.
- **Rosario Tur:** Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad, y esencia de su regulación legal.
- **Clemente Navarro:** La participación ciudadana en los municipios.

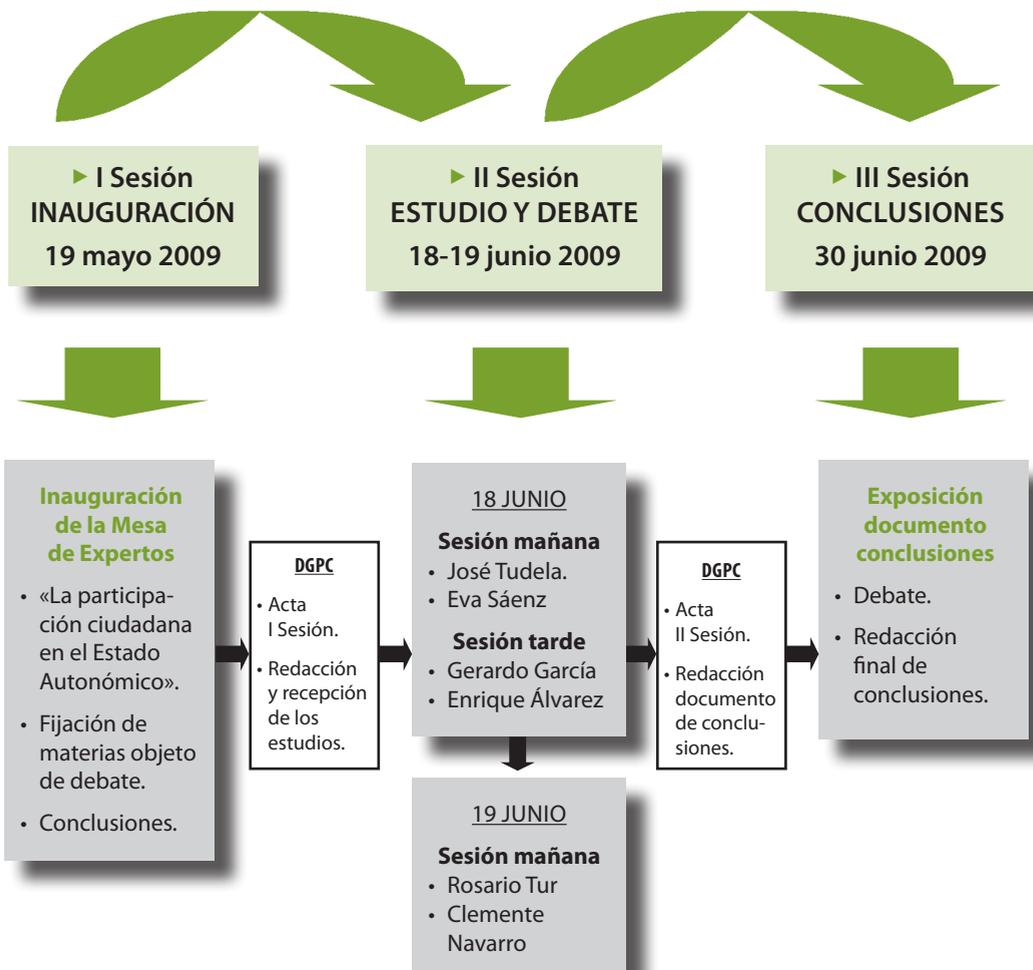
### C) SESIÓN DE CONCLUSIONES

La Dirección General de Participación Ciudadana, tras la celebración de las sesiones de estudio, análisis y exposición, elaboró un documento en el que se recogían las conclusiones surgidas en los debates entre los miembros de la Mesa. Este documento fue enviado a los expertos con la posibilidad de realizar las últimas modificaciones, apreciaciones o sugerencias.

De este modo, se convocó una sesión de conclusiones en la que, con las últimas sugerencias recibidas, se definió entre todos la elaboración final del **«Documento para una Política Normativa en materia de Participación Ciudadana»**.

Ignacio Celaya Pérez  
*Director General de Participación Ciudadana*  
*Gobierno de Aragón*

## MESA DE EXPERTOS PARA LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA NORMATIVA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA







**ROSARIO TUR AUSINA**

*Profesora de Derecho  
Constitucional  
Universidad Miguel  
Hernández de Elche*

## MESA DE EXPERTOS. POLÍTICA NORMATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

---

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA. OPORTUNIDAD, NECESIDAD Y ESENCIA DE SU REGULACIÓN LEGAL**

#### **1 LAS CLAVES DE UNA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: VALORACIÓN DE SU NECESIDAD-OPORTUNIDAD**

El nuevo Estatuto de Autonomía aragonés parece evocar en diversas y no pocas partes de su articulado, al propio Preámbulo de la Constitución, pues aquél tiene como propósito hacer realidad y contribuir al «establecimiento de una sociedad democrática avanzada». Es ésta una característica que, sin lugar a dudas, parece haberse convertido en una prioridad en los nuevos Estatutos, lo que de inmediato plantea la necesidad de que los diversos poderes públicos autonómicos pongan en marcha de forma decidida una política pública en la materia. Lo que con anterioridad era una «simple facultad» decidida de forma discrecional por el poder público, ahora se convierte en un claro «mandato estatutario» que vinculará, irremediabilmente, a los diversos gobiernos que se sucedan, a menos, claro está, que se reforme el Estatuto de nuevo o que, simplemente, se quiera que éste acabe quedando en simple papel mojado. Así lo tendrán que hacer valer los aplicadores del Estatuto aragonés: las instituciones autonómicas, las propias fuerzas políticas singularmente consideradas en un claro ejercicio de responsabilidad política, la justicia y, por supuesto, la ciudadanía.

Para sostener la idea de que los Estatutos están haciendo realidad un clásico compromiso constitucional, una posible política normativa en materia de participación ciudadana ha de partir del contexto de diversas declaraciones y documentos internacionales que vienen reconociendo desde hace tiempo el derecho de participación directa o a través de representantes en los asuntos públicos. Al respecto, sin embargo, es necesario realizar dos tipos de consideraciones: de un lado, la auténtica base constitucional para la regulación autonómica de la participación ciudadana debería encontrarse en el art. 23 de la Constitución Española –con un tenor literal semejante al de los documentos internacionales, y a pesar de la doctrina restrictiva que mantiene el Tribunal Constitucional (SSTC 212/1993 y 80/1994<sup>1</sup>)–, pero sobre todo en el art. 9.2 de la Constitución Española, al disponer que corresponde a los poderes públicos «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (debiendo señalarse, asimismo, el art. 20.a) del Estatuto aragonés que evoca claramente el precepto constitucional), y todo ello sustentado por el «pluralismo» como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1). Por otro lado, parece claro que el Estatuto aragonés va más allá de estos enunciados internacionales y constitucionales para reforzar e incidir significativamente en ellos, debiendo destacar por su grado de vinculación y eficacia jurídica, el art. 15.1 del Estatuto, que acoge claramente el propósito de configurar la participación en asuntos públicos como un **auténtico derecho subjetivo de rango estatutario**, configuración que tendrá, como demostraremos, una importancia clave para sostener la necesidad de una regulación legal: **«Los aragoneses tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en lo términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las Leyes».**

Los propósitos democráticos gozan, pues, de una mención especial a grandes rasgos en los Estatutos de Autonomía y, en particular, en el texto aragonés.

La participación ciudadana se concibe como elemento positivo y activo de la libertad humana e importante manifestación del Estado Social, pues el propósito de «integrar» a las personas en la conformación de las decisiones públicas ni tiene una simple vertiente pasiva, ni se concreta sólo en el aspecto puramente político, sino también en el social, económico y cultural. Frente a un concepto de libertad erigido en límite puro frente al poder, una vertiente singularmente activa en que la ciudadanía participa del ejercicio del poder y contribuye a la construcción y consolidación de la democracia en su más amplio sentido. Estamos, pues, ante un elemento clave de las modernas democracias

---

<sup>1</sup> Sostiene el Tribunal que «Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 CE, es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo».

que tiene un doble objetivo: tanto la defensa y satisfacción de determinados y variados intereses, como a la relevante construcción de una identidad colectiva.

Desde estas consideraciones debe construirse una «política normativa en materia de participación ciudadana» bajo dos premisas: destacándose el propósito de establecer una vía de comunicación hacia los poderes públicos; pero asimismo con la obligación por parte de éstos de fomentar la relación de la ciudadanía entre sí.

Junto a la institución de la «democracia representativa» o la participación política a través de representantes, la elaboración de una nueva «política normativa en materia de participación ciudadana» parece exigir una atención a nuevas instituciones de democracia directa (consultas populares), mejorar las ya existentes (iniciativa legislativa popular), pero sobre todo incidir en la denominada «democracia participativa», consagrando un conjunto de derechos y prestaciones que ofrecen a la ciudadanía la posibilidad de conocer, incidir, participar e incluso contribuir a transformar la realidad social, económica y política (STC 136/1999). Se trataría de facilitar cauces paralelos –en algunos casos, con la posibilidad de mejorar alguno que ya existe–, a los mecanismos de democracia representativa que contribuyen a la formación de la voluntad del poder público y a conformar el contenido de las políticas públicas.

El interés de esta política normativa reside, además, en incidir en la participación de personas que no suelen ser proclives a ello, contribuyendo a su mayor integración en sociedad y a la conformación del espacio de lo público. Recordemos al efecto, aunque se refiere a los derechos e integración de las personas inmigrantes –quienes tienen restringidos, como es bien sabido, el acceso a los mecanismos de democracia representativa–, que la Comisión Europea, en su Comunicación de noviembre del 2000, en el marco de los acuerdos de Tampere apuesta fuertemente por un concepto que puede servirnos para justificar el fomento de la democracia participativa: la denominada «ciudadanía cívica»<sup>2</sup>, desde el acercamiento que debe fomentarse de la propia ciudadanía a las políticas públicas. La participación ciudadana tendría, por ello mismo, una vertiente instrumental en tanto sirviendo a objetivos de solidaridad e integración, se convierte en un mecanismo para la plena consecución y paulatina construcción de los derechos y libertades, haciendo realidad la idea expresada por Bobbio cuando señalaba que «el problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de justificarlos como el de protegerlos».

---

<sup>2</sup> Vid. COM (2000) 757 final, así como COM (2001) 387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, y COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, sobre inmigración, integración y empleo.

Las consideraciones efectuadas se inscriben, en definitiva, en la lógica instaurada no sólo en los Estados sino también auspiciada por los propios organismos supranacionales antes de las reformas estatutarias que, meritoriamente, han venido a insertarse en esta dinámica. En tal sentido ya el propio Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa consagró la «democracia participativa» junto a la «representativa»; en particular en su art. I-47. Y el actual Proyecto de Tratado por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), si bien sin citar expresamente la «democracia participativa» y dentro del Título dedicado a las «Disposiciones sobre los principios democráticos», dispone en su art. 8 B que «1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. (...)».

La Comunidad Autónoma aragonesa tiene la oportunidad a partir de sus proclamaciones estatutarias donde parecen claros los propósitos, de hacer realidad en su ámbito competencial y respecto a sus instancias de decisión, los principios citados en el ámbito institucional europeo. Por ello, la elaboración de una «Política normativa en materia de participación ciudadana» coloca a la Comunidad en la vanguardia, dentro de un Estado Autónomo que abre la puerta para incidir y profundizar en la democracia participativa y en un concepto más amplio y actual de ciudadanía.

El nuevo Estatuto de Autonomía aragonés, como anunciábamos, va más allá y dispone ahora específicamente en su art. 15.1 que se consagra el «derecho» de participación en condiciones de igualdad en los asuntos públicos; ello conjugado con diversos principios rectores dirigidos a los poderes públicos aragoneses para que promuevan la participación –de forma individual y colectiva–, tanto en las políticas públicas como en general, en la vida política, cultural, económica y social (arts. 15.3, 20.a) y 30). El cambio en el nuevo Estatuto es significativo, pues al margen de los mandatos dirigidos a los poderes públicos, se fija el claro propósito de consagrar un auténtico «derecho estatutario de participación», a nuestro juicio con base constitucional, pero que va más allá de la propia Constitución para dar cauce en forma de derecho subjetivo y, en consecuencia, concebido como «necesidad humana básica», el mandato de participación plena y efectiva que se deduce del art. 9.2 de la Constitución, y del art. 20 a) del Estatuto aragonés<sup>3</sup>.

---

3 Anticipamos al respecto, como se expondrá en el siguiente epígrafe, la polémica interpretación que de los nuevos derechos estatutarios mantiene el TC en su sentencia sobre el Estatuto Valenciano 247/2007, de 12 de diciembre, para quien los mencionados derechos no son tales sino principios rectores dirigidos al legislador autonómico. A nuestro juicio, como señalaremos a continuación, ello puede invalidar la naturaleza de los preceptos estatutarios que acogen derechos, pero no así el «propósito» del legislador estatuyente.

### 1.1. Primer argumento: la voluntad de configuración de la democracia participativa en forma de derecho estatutario

A partir de estas consideraciones encontramos, en particular, el primer argumento (de carácter «técnico», y suma en realidad de los siguientes argumentos) para sostener la necesidad de una mediación legislativa:

- La configuración de la democracia participativa en forma de auténtico derecho subjetivo (asi se deduce de la literalidad del art. 15.1, de la denominación del artículo (derecho de participación), y de su ubicación en el Estatuto (dentro del Título I –Derechos y principios rectores–, pero en particular en el Capítulo I –Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas–). La diferencia entre «derechos» y «principios» es significativa y da idea de la distancia que les separa en cuanto a la efectividad: los derechos se reconocen o se garantizan; y los principios se fomentan, promueven o informan la actuación de los poderes públicos. Los derechos otorgan un haz de facultades a la persona e identifican una necesidad humana básica que debe ser protegida (lo que no equivale a una necesaria y directa exigibilidad, como si se tratara de un derecho liberal –las denominadas libertades negativas–)<sup>4</sup>. Los principios, por su parte, van dirigidos a los poderes públicos. En este punto, procede retomar la interpretación que el TC, en la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre –a propósito de la impugnación del art. 17 del nuevo Estatuto valenciano–, ya ha dado a los denominados derechos estatutarios: para esta institución, los Estatutos «no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos» (F.J. 15). Ello implica que su eficacia jurídica sería indirecta, pudiéndose deducir únicamente derechos subjetivos de la puesta en práctica de la promoción de estas directrices o mandatos de actuación, que se dirigen a los poderes públicos autonómicos. Ahora bien, procede en nuestra opinión llevar a cabo una interpretación «ajustada» de la argumentación del TC, pues éste «no estaría negando» –si lo aplicáramos al caso del art. 15 del Estatuto aragonés–, que la democracia participativa pueda llegar a configurarse como un auténtico derecho a través de los desarrollos correspondientes, sino que lo que dice es que el derecho de participación ciudadana no pueda «estar directamente» en el Estatuto<sup>5</sup>.

4 La interpretación de lo que sea un «derecho subjetivo» cuando lo aplicamos a la democracia participativa conecta con el problema de los derechos sociales, cuya configuración como tales derechos subjetivos sería imposible si nos limitáramos a la cuestión de la «exigibilidad inmediata» pues sabido es que aquéllos requieren de la actividad prestacional de los poderes públicos para dotarlos de contenido.

5 Y todo ello sin que podamos dejar de pronunciarnos por esta desacertada interpretación del TC, al estar obviando la configuración y estructura jurídica que tienen estos preceptos relativos a los derechos, así como la propia eficacia que ha querido darles el legislador estatutario; y ello cuando asimismo se han distinguido en estos nuevos Estatutos derechos y principios, o incluso aparecen preceptos destinados a delimitar el alcance jurídico de aquéllos, por lo que la resolución del Alto Tribunal parece estar desvirtuando estas dos «decisiones jurídicas» adoptadas por el legislador estatutario. Podríamos recordar, al respecto, las palabras del Magistrado Vicente Conde Martín de Hijas, en uno de los votos particulares a esta misma sentencia: «Me resulta un puro artificio dialéctico prescindir de la estructura normativa del precepto, si con ello se le hace decir lo que no dice, dando por sentado que en

En el presente caso, y desde las premisas anteriores, no quedaría pues invalidada la idea de que el derecho de participación del art. 15.1 del Estatuto aragonés, refleja el propósito por configurar un auténtico derecho

- que es manifestación o concreción a su vez del derecho de participación en asuntos públicos del art. 23 de la Constitución, configurado en forma de derecho fundamental,
- y que, en consecuencia, se traduce en una reserva de ley estatutaria.

Si esto es claramente así a partir de una lectura del art. 53 de la Constitución (el desarrollo de los derechos del Capítulo II se ha de realizar por Ley Orgánica y Ley ordinaria), la confirmación a este argumento (recordemos que el Tribunal Constitucional se niega a configurar la democracia participativa como auténtico derecho fundamental) se encuentra en la propia literalidad del art. 15.1 del Estatuto aragonés: «Los aragoneses tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, **en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las leyes**»; completándose con lo previsto en el art. 6.3 *in fine*: «Ninguna de sus disposiciones [se refiere a las disposiciones del Título I del Estatuto donde se contienen los derechos y principios] 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». Sea un derecho –esto es lo que quiso el estatuyente aragonés–, o un principio –es lo que acordó el TC–, esta cuestión «no invalida» la voluntad o el propósito de que acabe configurándose un derecho a la participación ciudadana y de que ello tenga lugar con la garantía de una oportuna fijación normativa (lo que no significa una «obligada» regulación por ley). Aunque no exista –a la luz de la interpretación del TC– un derecho estatutario de participación ciudadana, permanece –y esto no lo niega el TC– la voluntad estatuyente de una configuración última como tal: el TC podrá «rebajar» la categoría de la participación ciudadana pero ello no impide que «persista» la voluntad estatutaria de sacar el máximo provecho de los contenidos estatutarios. El legislador aragonés no podrá «hacer menos» de lo que prescriba el Estatuto –a la luz de la interpretación del TC–, pero sí «más». Y lo que parece claro es el propósito del estatuyente aragonés por rodear de las máximas garantías y contenido la misma participación ciudadana<sup>6</sup>.

---

todo caso la declaración de derechos, «con independencia de su veste», es un simple mandato al legislador autonómico, que precisará de la intervención de éste para configurar «los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos», hasta cuyo momento «el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa» (...) «No cabe invertir los términos del problema, anteponiendo el elemento de la justiciabilidad del derecho, para admitir, o negar, la existencia de éste: si el derecho existe, (y eso le corresponde decirlo al legislador, y no a este Tribunal), es justiciable, cualquiera que sea el problematismo de esa justiciabilidad».

6 Cierto es que falta en el Estatuto aragonés un precepto como el del art. 38 del nuevo Estatuto andaluz, que acogiera las «garantías» de todos estos artículos que consagran derechos y principios (con referencias a la vinculación que se deduce de los mismos, a una interpretación favorable a su ejercicio, al desarrollo por ley,...); aunque también es cierto que dichas garantías se «especifican» en algunos casos –como ocurre en el art. 15 del Estatuto aragonés–, en cada uno de los singulares preceptos.

Recordemos de nuevo, al respecto, que el art. 15 del Estatuto es en último término «concreción» del art. 23 de la Constitución, y que las garantías previstas para éste y que, a nuestro juicio, rodean a su desarrollo o aplicación deberían extenderse al art. 15.1 del Estatuto: aplicando criterios analógicos existiría, en consecuencia, una «reserva de ley estatutaria» (ésta parece ser la «intención» del legislador estatuyente). Con este tipo de cláusula –«importada» desde el derecho europeo y, en particular, de la Carta de Niza–, se trata de que el desarrollo o la concreción en muy buena parte, de categorías de derechos que existen ya a nivel constitucional, no resulten degradados en virtud de la tutela multilevel que caracteriza a la actual superposición de niveles de gobierno. Por ello, tal y como se deduce del marco constitucional (arts. 9.2 y 23.1 CE), pero fundamentalmente de la regulación estatutaria aragonesa, la participación ciudadana requeriría de la *interpositio legislatoris* en orden a determinar los mecanismos concretos de participación (SSTC 25/1990 y 8/1985), y a los efectos de dotar de seguridad jurídica y de las suficientes garantías, el ejercicio de la soberanía popular. Una interpretación que, fundamentalmente, con mejor criterio que el del Tribunal Constitucional, confirma el propio Consejo de Estado en su Dictamen nº 1.119, de 3 julio de 2008: «La Constitución y el legislador han de racionalizar las manifestaciones directas de la voluntad popular. La utilización de mecanismos de esta naturaleza sin una regulación jurídica propia podría generar situaciones políticamente insostenibles, erráticas o de gran inestabilidad con eventual lesión del propio orden constitucional. La juridificación de tales instrumentos es una exigencia de la misma Constitución».

¿Significa ello que le está vedado al ejecutivo aragonés impulsar políticas públicas dirigidas a poner en marcha cauces de participación sin tener un apoyo legal? Evidentemente no, lo que se argumenta a partir del principio *favor libertatis*, es decir, siempre que el poder público aragonés realice –a juicio, en último término de la justicia–, una interpretación del derecho recogido en el Estatuto favorable a su ejercicio (al efecto, sirve como ejemplo otro derecho constitucional que no ha tenido un desarrollo legal directo: la libertad de expresión; lo que no impide ni que los poderes públicos realicen concreciones del mismo, pero sobre todo, lo que no hubiera debido eliminar –si el TC no hubiera negado la categoría de derecho subjetivo para los derechos estatutarios– la garantía en último término de la acción de la justicia, que lo protege configurando su régimen jurídico paulatinamente y elaborando todo un cuerpo doctrinal sobre el mismo dada la «exigibilidad jurídica inmediata» –aunque no en forma de derecho liberal– que caracteriza a estos derechos –art. 53.1 CE, y Estatuto de Autonomía de Aragón, cuando expresamente distingue entre derechos y principios<sup>7</sup>. Y ello aunque el Estatuto aragonés tiene el *handicap*

7 En palabras de Prieto Sanchís, «Para que el derecho fundamental sea un derecho subjetivo en sentido riguroso, es necesario que el ordenamiento reconozca a su titular la posibilidad de exigir ante un órgano jurisdiccional la satisfacción de la obligación incumplida». En consecuencia lógica con ello, «(...) cuando el sistema de derechos fundamentales no ofrece al titular la posibilidad de obtener su satisfacción frente a los sujetos obligados, no cabe hablar en rigor de una verdadera existencia jurídica de derechos».

de no recoger un capítulo de garantías, como por ejemplo sí hace el Estatuto andaluz). Con la interpretación del TC sobre los derechos estatutarios, dicha exigibilidad deberá configurar a partir de los desarrollos que realice el poder público aragonés.

¿De esta forma quedaría cubierto el mandato constitucional y el estatutario del art. 15.1? Evidentemente no. Hay que partir, al respecto, de que el TC «no» niega que la democracia participativa pueda llegar a configurarse a través de los oportunos desarrollos como un auténtico derecho, y de que el Estatuto parece expresar la voluntad de sustraer dicha materia a la voluntad política de los gobiernos que se sucedan. Desde estas premisas, el derecho de participación en su vertiente de democracia participativa –a diferencia del anterior ejemplo, la libertad de expresión que es un derecho con un claro «corte individual»–, aún siendo un derecho «democrático», está redefinido desde el Estado Social –se trascienden intereses puramente individuales–, por lo que tiene una clara «dimensión prestacional», lo que significa que es precisa la mediación o actividad «en positivo» del poder público para la configuración definitiva del derecho, para darle forma (hay que crear procedimientos o cauces, requisitos, subderechos, mandatos o principios que lo informen, etc.). Por ello, la regulación legal ofrece las mayores garantías –desde las premisas expresadas en líneas anteriores– de esa configuración: en definitiva, como exige el art 11.3 del Estatuto –que «se garantice de forma efectiva el ejercicio de este derecho»–, pero sobre todo, en el Título Preliminar, cuando el art. 6.2 señala que «Los poderes públicos aragoneses están vinculados por estos derechos y libertades y deben velar por su protección y respeto, así como promover su pleno ejercicio».

De este modo, cumpliendo los mandatos constitucionales y estatutarios, la regulación «deja de depender» de forma «discrecional», en último término, de quien, coyunturalmente, ocupa el gobierno (claramente esta premisa se desprende de la Constitución y del propio Estatuto, como veíamos) y, en consecuencia, a través de una norma que ha contado con la participación de todas las fuerzas políticas presentes en el Parlamento. Con ello se consigue dar respuesta a 2 objetivos constitucionales y estatutarios:

- se evita el denominado efecto de la legislación «negativa»: que una falta de ley pueda redundar en un «vaciamiento» del derecho;
- se consigue que en la conformación de los derechos y libertades –núcleo del constitucionalismo–, participe el máximo órgano de representación de todas las fuerzas políticas.

La norma estatutaria profundiza notablemente en aquellos aspectos participativos sociales, económicos y culturales que son objeto de menor atención en el texto constitucional, donde claramente ocupa un lugar preferente la participación política y la sindical y, fundamentalmente, la democracia representativa y directa (con particular énfasis en el ámbito estatal). Por ello, en atención a tales objetivos, el legislador autonómico se encuentra en una posición privilegiada para desarrollar una participación ciudadana

integral de singular alcance, contribuyendo a hacer realidad la novedosa institución de la «democracia participativa» en un ámbito como el autonómico que se encuentra, además, especialmente cercano a la ciudadanía.

## 1.2. Segundo argumento: la perfecta compatibilidad de leyes sectoriales con una Ley marco de Participación de carácter transversal

Vista la reserva legal ligada al desarrollo de un derecho matriz constitucional –premisas que exigiría superar la concepción restrictiva mantenida por el Tribunal Constitucional–, pero sobre todo de configuración estatutaria, cabe plantearse si es suficiente con desarrollos puntuales y aislados de este derecho, o si resulta preferible una ley integral. Ambas opciones no son antitéticas, resultando sin embargo perfectamente complementarias.

Respecto a la aprobación puntual de normas específicas para regular figuras concretas, existen posibilidades claras de mejorar la legislación ya existente (ILP), y completarla con leyes puntuales referidas a aspectos parciales que, en algún caso, tiene la suficiente identidad propia como para dedicarle una norma específica (consultas populares, ley de comunidades de aragoneses en el exterior). Ahora bien, con ello sólo se da una respuesta parcial a los mandatos estatutarios, que van a nuestro juicio mucho más lejos y ofrecen la oportunidad de una legislación más generosa. Al margen del análisis de los posibles contenidos de una ley marco de participación ciudadana, aspecto que será tratado con posterioridad, diversos argumentos de conveniencia socio-política justifican la existencia de una norma que cubriría de modo más integral la mejor puesta en práctica de los mandatos estatutarios:

- a) Esta norma abordaría mayores espacios de participación que los que pueden llevarse a cabo a través de algunas leyes sectoriales. Fundamentalmente, en tanto cubre el «espacio gubernativo»: ámbito privilegiado –con mayores razones aún en una forma de gobierno parlamentaria como la que rige en el sistema político estatal y en los autonómicos– de «elaboración» de normas y políticas públicas frente a otros ámbitos como el parlamentario.
- b) Acogería no sólo cauces o instrumentos de participación, sino fundamentalmente principios que han de regir ésta y que implican el compromiso con la participación de determinados colectivos, con un determinado modelo de participación ligado al fomento de ésta, y con la transparencia en la gobernanza.
- c) Ello otorgaría a la norma un claro carácter transversal.
- d) La propia existencia de una norma de participación ciudadana convertiría esta política pública en un referente simbólico, que se extendería, no sólo a la ciudadanía sino también a los propios poderes públicos.

- e) Al valor simbólico se le añadiría valor político: una norma de participación refuerza el compromiso político del Gobierno que decide llevarla a cabo, visibiliza sus acciones frente a las fuerzas políticas y frente a la ciudadanía, y «fija» y «compromete» en principio para sucesivas legislaturas una determinada política pública.
- f) Debería tratarse de una norma poco reglamentista o reguladora, al objeto de evitar un excesivo «encorsertamiento» de la participación ciudadana, poco aconsejable de acuerdo con la naturaleza del derecho. En consecuencia, acogería más principios que reglas jurídicas. Al respecto, habría que aclarar que mientras las segundas proporcionan criterios para determinar acciones específicas (señalan cómo se debe proceder, cómo se actúa en determinadas situaciones concretas), los principios proporcionan «criterios» para «tomar posición» ante situaciones particulares. A los principios se les daría un significado haciéndoles «reaccionar» ante casos concretos, pues carecen de supuesto de hecho (Zagrebelsky<sup>8</sup>). Una ley de participación fundada exclusivamente sobre reglas jurídicas implicaría una «maquinización» o un mero «procedimentalismo» indeseable. La inclinación por una norma de participación eminentemente presidida por principios se liga, por lo demás, con una idea anteriormente lanzada: el desarrollo de un derecho democrático, con una fuerte carga prestacional, sin embargo, que se ramifica en una multiplicidad muy generosa de derechos y facultades, y que implica dar cabida a la sociedad en la conformación de un espacio público en constante cambio.

Complementando la anterior clasificación relativa a normas cuyo contenido se estructura en reglas y/o principios, otro sector doctrinal suele aludir a una tipología de normas que las clasificaría –con la distinta eficacia que les correspondería–, en normas declarativas (que contendrían una especie de «autocompromisos públicos» y cuyo ejemplo pueden ser las normas que se dan en el nivel «constitucional», a la que se acercaría en buena parte una norma de participación ciudadana); normas que establecen facultades o competencias (disponiendo la capacidad de acción de determinados sujetos, estructurando organismos, y atribuyendo competencias); normas que otorgan derechos (determinando facultades de hacer, de no hacer, de exigir, de optar entre hacer o no hacer, de accionar las vías oportunas para hacer valer dichos derechos y facultades, e incluso de petición ante los mismos poderes públicos); normas que establecen deberes (debiendo observarse la conducta requerida); y normas sancionadoras o que prevén mecanismos coactivos<sup>9</sup>. En cualquier caso, todas ellas tendrían –en distinto alcance y de distinta forma–, su oportuna eficacia si se dan las condiciones y garantías a las que aludimos en páginas anteriores.

8 Vid. G. ZAGREBELSKY, *El derecho dúctil*, Ed. Trotta, Madrid, 2003, pp. 109 y ss.

9 Por todos, L. BONIFAZ ALFONZO, *El problema de la eficacia en el derecho*, Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 167 y ss.

Por las razones expuestas, una norma de participación ciudadana ha de prescindir de la intención de «regularlo todo», para configurar más bien una «plataforma jurídica sólida de participación». Desde este punto de vista, una Ley de participación, constituyendo el desarrollo de una materia de significativo «calado constitucional», se acerca más –sin serlo–, a la naturaleza de una «ley constitucional» (que limita las opciones que las fuerzas políticas pueden escoger, e impone un marco y unas orientaciones genéricas o básicas), que a la de una «ley ordinaria» al uso (que ofrece una única solución legal, y tiene el objetivo de marcar prescripciones detalladas): una especie de «ley código» como las que vienen elaborándose en otros ámbitos (igualdad, etc.).

La inclinación hacia la elaboración de una Ley exige, como podemos estar observando, romper los estereotipos –y no pocas veces, la propia práctica– que se sigue en muchas de las leyes ordinarias actuales: el peligro de normas omnibus que encorsetan, que pretenden construir la realidad sin tomar a ésta en cuenta, y que acaban convertidas en normas vacías de contenido y desajustadas de los objetivos iniciales; leyes que pretendiendo regularlo todo, no consiguen en la práctica regular nada. Una Ley de participación es, sin embargo, una norma fuertemente rematerializada, que ha de estar presidida por el principio de igualdad material, dispuesta para ofrecer un marco que permita un desarrollo flexible, pero que contenga al tiempo unas orientaciones básicas irrenunciables.

No es ya infrecuente encontrar normas de este tipo: en muy buena medida, en tanto constituyen desarrollos, ampliaciones o concreciones de derechos de base constitucional y que intentan responder a nuevos retos provenientes, en buena medida, del impulso de instancias supranacionales: es el caso de las leyes antidiscriminatorias, de las leyes de integración de población inmigrante, de las leyes de igualdad de mujeres y hombres, o de las relacionadas con las biotecnologías, ... por citar algunos ejemplos. Una Ley de Participación es, claramente, una norma inserta en esta tipología. El papel «pseudo-constitucional» que, por ello mismo, viene a cumplir –en tanto constituye manifestación directa de un derecho constitucional, estatutario, y supranacional–, obliga a tomarla en consideración desde sus contornos precisos, que son los que intentamos transmitir a través de las presentes reflexiones: su carga simbólica y sus contenidos cargados de principios más que de reglas jurídicas son, como veremos, características básicas que refuerzan *per se* la necesidad de la norma.

### 1.3. Tercer argumento: del voluntarismo político a la seguridad jurídica

Una reflexión final que permita apoyar la existencia de una ley de participación puede encontrarse en el propio principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Un principio que no se alcanza, sin embargo, por la mera existencia de la norma –lo que supondría caer en el error no poco frecuente de la «motorización legislativa» sin más–, sino que exige de ésta unos «requisitos de calidad» que se traducen en las notas de certeza, accesibilidad y previsibilidad, respondiendo a la realidad social del momento –como instrumento de

progreso–, y a una regulación de los derechos favorables a su ejercicio de acuerdo con la esencia estatutaria, en el presente caso, de tal forma que junto a la validez de la norma –la existencia de la norma como tal–, el redactor de la misma atiende a todos aquellos elementos y factores que contribuyan a su «eficacia», es decir, a conseguir un notable grado de aceptación y cumplimiento real en la sociedad de sus preceptos<sup>10</sup>. La seguridad jurídica es, por todo lo anterior, la síntesis de un conjunto de principios constitucionales (publicidad, igualdad, libertad,...), al tiempo que un principio con entidad propia que permite equilibrar justicia y libertad en igualdad (SSTC 43/1982, 63/1982, 147/1986, etc.), debiendo encajar una norma rodeada de las suficientes garantías jurídicas con la suma de los factores sociales, políticos y económicos necesarios para lograr una aceptable eficacia.

En efecto, por tales razones no puede sostenerse que la ley otorgue de por sí seguridad jurídica, sino que para ello aquélla ha de responder con rigor a los mandatos estatutarios con suficiente flexibilidad, tener el propósito de ser aplicada, y ser sometida a una evaluación y desarrollo comprometido. No deberemos olvidar que la norma será cumplida y obedecida (de nuevo volvemos a su efectividad) si se dan una conjunción de factores. Factores que, en su conjunto –y no tomados aisladamente– el poder público, en el momento de proceder a la elaboración de un modelo normativo de participación ciudadana, deberá tomar en consideración. Así, con el propósito de realizar una serie de reflexiones a grandes rasgos –sobre las que obviamente podría profundizarse para trabajar por la eficacia de un modelo normativo de participación ciudadana–, siguiendo a Hägeström, una norma será obedecida y aplicada, no sólo por el temor a una sanción o coacción exterior, como en ocasiones tiende a pensarse<sup>11</sup>, sino también por: la fuerza de la costumbre (en el presente caso, la existencia de una «cultura participativa», que si no existe deberá profundizarse o trabajarse en ella); la internalización de otras normas –fundamentalmente, de tipo moral–; la inclinación general a adaptarse a las circunstancias; el miedo a la anarquía; y el instinto social<sup>12</sup>. Ello supondrá, en resumidas cuentas, que la norma –como expusiera Jellinek–, deberá estar rodeada de garantías sociales (con la fuerza que a un modelo participativo sean capaces de imprimir los distintos segmentos sociales y culturales –y aquí volvería de nuevo la idea de la «cultura participativa» y la tradición); psicológicas (ligadas a las anteriores pero sumando la fuerza de la educación, la propaganda, el impulso altruista que de manera más o menos innata exista –o sea preciso construir, como ya decíamos– en la sociedad y que le lleve a la participación en

<sup>10</sup> Al respecto, N. BOBBIO, citado por Elias DÍAZ en *Sociología y Filosofía del Derecho*, Taurus, Madrid, 1980, pp. 55 y ss.

<sup>11</sup> Conviene no olvidar, parafraseando a Kelsen, que una norma, aunque carezca de sanción, sigue manteniendo tal carácter de norma, puesto que dentro de un ordenamiento las normas pueden tener distintas funciones: de orden facultativo, permisivo, explicativo, etc. H. KELSEN, *Teoría pura del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, pp. 63 y ss.

<sup>12</sup> Acogiendo estas y otras tesis, sobre todos estos aspectos, vid. L. BONIFAZ ALFONZO, *El problema de la eficacia...* cit., pp. 60 y ss.

lo público); garantías políticas (que la norma contenga o fomente que «alguien puede inducir a otra persona a seguir la conducta que aquél desea», en palabras de Olivecrona; o en definitiva, el «respaldo» del propio poder público a través, entre muy variados mecanismos, de la creación de instituciones y mecanismos particulares, de la responsabilidad pública del funcionariado y de la propia clase política, etc.); por supuesto, las propias garantías jurídicas (que desde luego son un «cálculo seguro», aunque requieren de las demás para la plena o aceptable eficacia de la norma; y que se subdividen, según Jellinek, en dos categorías: las que tienen el propósito de asegurar el campo de acción del derecho objetivo, y las que quieren asegurar el campo de acción del derecho individual. Sin ánimo de ser exhaustivos, tengamos en cuenta que estas garantías jurídicas se conseguirán a través de la fiscalización –el examen de unas instancias sobre otras–, la responsabilidad individual, diversos medios jurídicos y, por supuesto aunque observamos que es «sólo» un mecanismo más, la función jurisdiccional); y finalmente las garantías económicas (huelga decir que juegan un papel clave en el desarrollo y eficacia de un modelo normativo de participación ciudadana que tiene, como es bien sabido y venimos recordando, una clara vertiente «prestacional», exigiendo pues el apoyo del poder público).

La necesidad de la norma, en definitiva, es más acuciante tratándose de dar seguridad jurídica a determinados contenidos estatutarios y de hacer realidad la voluntad política del Estatuto por configurar un auténtico derecho de participación ciudadana. En efecto, de ser la participación ciudadana un ámbito dependiente del puro voluntarismo político, resulta ya una exigencia la conversión de aquélla en un instrumento que dote de seguridad jurídica –entendida en los amplios términos apuntados y no en la mera existencia de una ley–, el ejercicio de un auténtico derecho estatutario pero, sobre todo, los mandatos que así se deducen del nuevo Estatuto. Todo ello teniendo en cuenta el enorme potencial de la participación ciudadana, clave tanto para conformar el espacio de lo público, como por deducirse de la voluntad estatutaria ya la pretensión por configurar un auténtico derecho para la ciudadanía, necesitado del oportuno rigor jurídico.

## **2 LAS CLAVES DE UNA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SUS GRANDES CONTENIDOS**

Como se apuntaba con anterioridad, una de las cuestiones que transversalmente centra la atención de esta Mesa de Expertos reside en si la materia merece la aprobación de una norma de rango legal con carácter específico (más allá de posibles leyes sectoriales). Ello nos está llevando a responder a dos cuestiones. Por un lado, a la necesidad/oportunidad de que ello sea así, lo que ha dado lugar a una serie de reflexiones que, en último término, dependen de la voluntad política pero que no deben ocultar el alto compromiso jurídico que exige. Pero se llegue o no a una conclusión afirmativa, es igualmente relevante para ello reflexionar, por otra parte, sobre el posible contenido de una norma de tal tipo.

A nuestro juicio, y sin ánimo de ser excesivamente exhaustivos pues resulta imposible realizar un análisis particular de las diversas figuras participativas, ayuda a clarificar la oportunidad/necesidad de una Ley singular de participación un breve análisis de cuáles pueden ser sus contenidos nucleares, que significaría el proceder a configurar y desarrollar la voluntad estatutaria de la democracia participativa.

Como punto de partida, no obstante, es preciso señalar que el desarrollo normativo del derecho estatutario de participación ciudadana requiere, como es bien sabido, de la expresa atribución de títulos competenciales más allá de los cuales no cabría su regulación. El Estatuto aragonés contiene, al respecto, la habilitación legal suficiente para que los poderes públicos desarrollen los concretos mecanismos de democracia participativa. En el tema que nos ocupa, relativo a la participación ciudadana en general, los títulos competenciales serían los siguientes:

- la participación en la vida política, económica, social y cultural, así como en los asuntos públicos (art. 71.1.1.<sup>a</sup>, 26.<sup>a</sup>, 35.<sup>a</sup>, 38.<sup>a</sup>, 40.<sup>a</sup>, 43.<sup>a</sup>: organización de las instituciones de autogobierno, asociaciones de consumidores, voluntariado social, juventud, asociaciones y fundaciones, cultura y semejantes);
- art. 71.1.27.<sup>a</sup>: consultas populares, encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular;
- art. 75.6.<sup>a</sup>: como competencias compartidas, las políticas de integración de inmigrantes,
- en general, de acuerdo con el art. 79, constituye un título competencial clave en materia de participación ciudadana la actividad de fomento.

El título competencial central en que habría de basarse una norma de participación ciudadana sería el art. 71.1.1.<sup>a</sup> relativo a la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco del Estatuto, pues habría de entender que dicho título competencial comprende no sólo la facultad de organizar sus instituciones, sino asimismo de regular los procesos decisorios que contribuirían a la conformación de la voluntad que han de expresar dichas instituciones. Previsión completada con el art. 71.1.40.<sup>a</sup> respecto a la posible configuración de entidades específicas de participación.

A partir de las consideraciones anteriores, exponemos –con el ánimo de servir más para la reflexión que para fijar aspectos de forma concluyente–, las tres columnas de una Ley integral de participación:

### 2.1. Primer pilar: el fomento o «activación» de la participación ciudadana

Se trata de incidir en la «vertiente activa» o promocional de la participación ciudadana. Es, en realidad, el sustrato de la participación, pues con cauces de participación pero sin

incentivos para ello, la norma podría acabar desajustada de los propósitos de los mandatos estatutarios y de una auténtica consecución de la democracia participativa: una democracia participativa falseada o imperfecta.

Al efecto, el fomento de la participación requiere atender a dos aspectos: el «tipo» de participación, y el «sujeto» de la misma.

### Los principios claves de la participación

Se trata de acoger diversas medidas de fomento de la participación ciudadana llevando a cabo una **potenciación de la cultura de la participación**. Ello implica la puesta en marcha de diversas acciones: así, promover la concesión de subvenciones y ayudas públicas para quienes promuevan la participación ciudadana (si bien al amparo de la legislación básica estatal dictada en materia de subvenciones –Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones–), utilizando las posibilidades que ofrece la sociedad de la información y las nuevas tecnologías; la información individualizada a las entidades y personas que deseen recibir información sobre materias específicas; el articular el derecho a recabar de los poderes públicos su colaboración en la realización de actividades ciudadanas; utilizar la educación para articular programas de formación para la ciudadanía y los cursos de formación para el personal de las administraciones públicas (campañas «formativas»); pero también desarrollar campañas «informativas». En estos dos últimos casos con la finalidad de promover valores democráticos y de participación en el marco de una sociedad plural, inclusiva e igualitaria de convivencia en el territorio aragonés.

Los principios de la participación podrían estar impregnados del «sentimiento constitucional europeo», teniendo en cuenta cómo la propia *non nata* Constitución Europea introdujo la democracia participativa (ahora en lo que será el Tratado de Lisboa), y por otro lado, la propia cultura del Consejo de Europa.

### Quién: el «sujeto de la participación»

Ha de observarse, entrando ya en su contenido, que una norma de Participación, pretendiendo reforzar del modo más completo posible las vías de participación ciudadana, debería atender a tres importantes estrategias en torno al titular del derecho de participación.

- 1) **El sujeto «organizado»:** ello implica atender al refuerzo del asociacionismo, siendo previsible que se decida crear sujetos «específicos» de participación, como una especie de entidades ciudadanas, o plataformas ciudadanas (habría que proceder a su configuración, requisitos, y a delimitar sus derechos de información y/o formación), plantear la creación de redes o federaciones de entidades ciudadanas, pensar en el impulso de estas iniciativas privadas en conjunción con entes locales, y atender, en definitiva, a otras figuras características, fundamentalmente, del ámbito anglosajón

como los paneles ciudadanos, los jurados ciudadanos y los foros de consulta, o bien seguir la técnica de configurar «procesos-marco» de participación.

- 2) La especial incidencia en la **participación del sujeto no organizado**. Es preciso evitar la profesionalización de la participación, a la que podría tender la excesiva orientación de una norma de participación hacia el asociacionismo. Por ello, al margen del derecho de asociación entendido en términos rigurosos, pensamos que mecanismos como los foros de consulta, jurados ciudadanos, y paneles ciudadanos pueden facilitar la participación individual del sujeto. Ello dependerá, fundamentalmente, del proceso de selección que se configure. Por otro lado, será preciso perfilar el derecho a la información para la participación ciudadana colectiva, pero también la posibilidad para la ciudadanía singularmente considerada, de recibir información sobre materias específicas; y en general todas las facultades del derecho a la participación ciudadana que sean susceptibles de introducirse en la norma, como el acceso a archivos y registros (donde será oportuno tomar en consideración los últimos desarrollos europeos), previsiones sobre el derecho de petición, la participación en la elaboración de anteproyectos pero también en programas sectoriales, el derecho a recabar la colaboración de los poderes públicos en la realización de actividades ciudadanas, o la audiencia ciudadana); todo ello teniendo en cuenta la necesidad de no llevar a cabo una reiteración innecesaria de preceptos, mecanismo no inconstitucional pero claramente desaconsejado por el propio Tribunal Constitucional.
- 3) El **sujeto especialmente «vulnerable» en el proceso de participación. Una participación «en condiciones de igualdad»**. La redacción estatutaria aragonesa del derecho de participación destaca, precisamente, no sólo por prever tal derecho, sino por especificar que éste se tiene y se ejerce «en condiciones de igualdad». Ello implica considerar que una Ley de participación habría de intentar que mediante este cauce democrático se buscara la integración de la sociedad civil en su conjunto, pudiéndose prestar atención, llegado el caso, a la finalidad integradora de las personas extranjeras con expresas medidas de fomento, dando así cumplida respuesta al art. 29 del Estatuto aragonés (por ejemplo, respecto a las campañas informativas y formativas de la ciudadanía). Este es sólo un ejemplo que podría extenderse a otros colectivos (juventud, etc.), desarrollándose esta tarea «integradora» respecto a los más débiles, desprotegidos pero sobre todo menos movilizadas, con la finalidad de evitar la exclusión en el espacio de conformación de lo público.

En otro orden de consideraciones, y evitando hablar de «colectivo» pues en realidad representan a la mitad de la humanidad, cabría reflexionar sobre la institución de la democracia participativa desde la perspectiva de la igualdad de mujeres y hombres, donde se trataría de evitar que los procesos participativos tuvieran un «sesgo de género». Para ello, debe partirse de la premisa de que la igualdad de hombres y mujeres no es sólo una específica dimensión de la igualdad, sino que constituye una realidad humana estruc-

tural sobre la que se asienta el sistema jurídico-político, jugando como presupuesto y condición para el desarrollo de la vida política, social y económica. A pesar de la no muy abundante perspectiva de género del Estatuto aragonés, no es posible negar la dinámica en que la legislación y las políticas públicas estatales y autonómicas, se hallan inmersas –en muy buena parte, gracias a la normativa europea–, por lo que el compromiso de una ley de participación aragonesa en este tema debería ser visible y contundente. Así ha de desprenderse, por lo demás, del mencionado art. 15, cuando se alude a participar «en condiciones de igualdad», y asimismo, del art. 24 c) del Estatuto, cuando se dispone que «Los poderes públicos aragoneses orientarán sus políticas de acuerdo con los siguientes objetivos: (...) c) Garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos (...)». De este modo, la plena igualdad tiene, en resumidas cuentas, un campo de atención prioritario también en la democracia participativa. Así, del texto estatutario se deduce la necesidad de modificar los roles que tradicionalmente han correspondido a la mujer –en el espacio familiar y privado– y al hombre –en el público y económico–, ya que, a pesar de que las mujeres han pasado a ocupar este último, como nos transmite Barrère Unzueta ello no ha significado la modificación de su papel central en el ámbito privado y familiar. Esta circunstancia se traduce en una «imposible» simultaneidad de ambos espacios con los efectos discriminatorios que conlleva y el cierto sacrificio de intervención en un ámbito público singular como es el de la democracia participativa y el asociacionismo, pues necesariamente ha de tenerse en cuenta la circunstancia de que una eficaz participación requiere, fundamentalmente, de «tiempo» para ello. De aquí que no pueda negarse la respuesta directa al mandato dirigido a los poderes públicos para que la participación plena en muy diversos ámbitos se haga efectiva. No se trata sólo de pensar en un colectivo al que haya de dedicarse una norma concreta, sino que el efecto transversal del principio de igualdad (*mainstreaming*) exige que sea más bien un factor a tomar en consideración en las diversas medidas normativas y actuaciones que se adopten; y entre ellas, la que podría ser una Ley de participación, dispuesta a incentivar la presencia de hombres y mujeres en muy diversos sectores relativos a decisiones públicas. En tal sentido, siguiendo a Biglino Campos, la promoción de la igualdad no sería «una parcela de la realidad sobre la que quepa distribuir funciones legislativas o ejecutivas entre los distintos poderes públicos», sino «una finalidad que debe ser perseguida por todos los poderes públicos al ejercer cualquiera de las funciones que les correspondan».

Tengamos en cuenta que la plena igualdad de mujeres y hombres contribuye a reforzar y hacer más auténtica a la ciudadanía y que la igualdad es un elemento esencial e innato al principio democrático, por lo que constituye un reto inexcusable tomar en consideración este elemento en la articulación concreta de principios y mecanismos de democracia participativa al objeto de lograr dos objetivos: lograr que efectivamente se participe (que uno de los dos sexos no lo haga en menor medida que el otro); y que se promueva la igualdad evitando sesgos de género que causan efectos discriminatorios (lo que es más fácil de lograr si, efectivamente, «hay» más mujeres que participan).

Las formas de hacer presente esta perspectiva de género son variadas: la promoción y desarrollo, junto a los valores democráticos y la participación ciudadana, de la igualdad de mujeres y hombres en la formación y en la información; o la propia presencia del principio de participación equilibrada en los cauces que se arbitren al efecto (Consejo de Participación Ciudadana, paneles, foros, jurados, etc.). Pensemos que se trata de órganos de deliberación e intervención privilegiados en la toma de decisiones públicas, por lo que en cumplimiento de la previsión estatutaria de la plena participación de mujeres y hombres, y del objetivo de transversalidad que lo informa, la selección de los que puedan componer en cada caso específico cada uno de aquellos grupos, como muestra representativa de la sociedad que son habría de tener lugar de acuerdo con el mencionado principio<sup>13</sup>.

Como señalábamos, no es preciso que «toda» la participación ciudadana tenga una regulación en esta norma, lo que sería tanto como una auténtica utopía democrática. A nuestro juicio, materias como la iniciativa legislativa popular o las comunidades de aragoneses en el exterior, o incluso la atención a colectivos muy particulares (piénsese en los consumidores y usuarios), pueden tener su propia normativa. Y ello, por no citar los ámbitos de participación que normas sectoriales ya contemplan.

Sin embargo, una Ley de participación no sólo daría cauces concretos y cerrados (no únicamente «procedimientos» de participación), sino fundamentalmente principios clave con un efecto transversal, para la participación ciudadana, que afectarían al fomento de un derecho de participación en clave activa, y una consideración de la sociedad partícipe que tuviera en cuenta sus componentes «en clave de igualdad» y en todos sus segmentos.

Unas últimas consideraciones procede realizar en este apartado sobre la titularidad del derecho estatutario de participación ciudadana. En tal punto, servirá como canon interpretativo el propio art. 11.2 del Estatuto de Aragón, pues si bien serán titulares del derecho de participación quienes gocen de la condición política de aragonés, ello no impedirá su extensión, dependiendo del subderecho o facultad en cuestión, a otras personas. Aunque una futura norma pueda partir de la exigencia de un mínimo vínculo estable –la vecindad civil– a los efectos de condicionar la participación ciudadana, sin embargo ello exigirá una reflexión particular en el momento en que se atienda. Lo contrario podría suponer una colisión con el art. 139.1 de la Constitución Española.

---

<sup>13</sup> Numerosas son, en tal sentido, las referencias que pueden encontrarse en documentos y textos internacionales de referencia: así, la Conferencia de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Recomendación Rec (2003) 3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión (12 de marzo de 2003), la CEDAW, o la Declaración de Estambul (1997).

Así, a modo de ejemplo, habría de modularse tal titularidad, por ejemplo, en el caso del derecho de petición, cuya titularidad corresponde, como parece deducirse de la normativa reguladora del derecho a nivel estatal, a toda persona con independencia de su vecindad civil, o el derecho de acceso a archivos y registros, que tampoco habría de hacerse depender de la adquisición de vecindad civil en Aragón (al respecto, el art. 37 de la Ley 30/1992). No así, sin embargo, en el caso del derecho de iniciativa legislativa, que se limita con acierto, a quienes tienen la condición política de aragonés –siguiendo la lógica de la iniciativa legislativa popular a nivel estatal–. E igualmente, reflexionar hasta qué punto los diversos instrumentos de participación ciudadana (como por ejemplo la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos, y los jurados ciudadanos), habrían de extenderse más allá de la vecindad civil. Una reflexión, al respecto, podría por último realizarse a propósito de la audiencia ciudadana, ya que, de acuerdo con la Constitución respecto a la elaboración de disposiciones administrativas, se trataría más bien de que la norma regule la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones «que les afecten», y por ello, al margen de la vecindad civil que se tenga.

En el fondo se trata de plantearse si respecto a la democracia participativa debe exigirse el mismo vínculo que respecto a la representativa y directa, o bien hay que entender que se trata de derechos no ligados estrictamente a la ciudadanía aragonesa, ya que en realidad el objetivo parece ser que la sociedad civil en su conjunto contribuya constructivamente a la conformación de lo público, pero también que se facilite su integración. Y es que ha de tenerse en cuenta en tal sentido, que mientras la democracia representativa y directa constituye un cauce directo e inmediato de decisión donde está plenamente justificada la condición política de aragonés o aragonesa, la democracia participativa no se ciñe estrictamente al estricto ámbito de participación política, siendo en realidad un instrumento de «enriquecimiento» de las decisiones públicas, contribuyendo, como así evoca la Constitución, a un espacio público avanzado.

Por otro lado, es preciso realizar unas consideraciones específicas sobre las personas extranjeras, teniendo en cuenta que el Estado es el titular de la competencia en materia de extranjería (art. 149.1.2º), por lo que le corresponde determinar los derechos y libertades de los extranjeros en España (art. 13.1 CE). Ello implica en nuestra opinión, realizar una interpretación «extensiva» de dicho catálogo de derechos hasta llegar a los que se deducen también, fuera del Título I, del art. 9.2 CE: democracia participativa, pero también igualdad material; precepto que, por cierto, se reitera en el art. 20 a) como «Principio rector» de las políticas públicas aragonesas. Y ello al mismo tiempo que la concreción y realidad efectiva de muchos derechos y prestaciones sociales se hacen depender del legislador autonómico, por lo que han de conjugarse ambas vertientes.

Podría plantearse, por ejemplo, que la norma extendiera la ciudadanía a las personas físicas que, con independencia de su nacionalidad, «residan en Aragón», lo que parece que

ha de ser interpretado en el sentido de haber obtenido un permiso de residencia de conformidad con lo dispuesto en la LO 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social –en particular, arts. 30 bis y ss.–. Ahora bien, esto ha de ser conjugado con lo dispuesto en el art. 6 de la mencionada Ley estatal, referido a la «participación pública», donde no sólo se alude a los residentes sino también a la necesidad de que exista empadronamiento. En fechas recientes, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional la obligación para los extranjeros de acreditar un permiso de residencia al objeto de ser titulares, en particular, de los derechos de reunión y asociación (STC 236/2007). Ahora bien, precisamente, y como hemos señalado, el derecho de participación pública se distingue expresamente en la propia LO 4/2000 de los derechos de reunión y de asociación, representando un estadio superior a la sociabilidad humana que el propio Tribunal liga a los citados derechos de reunión y asociación, y no habiendo sido aquél, además, impugnado ante el Tribunal Constitucional. Esto supone, en definitiva, que una norma de participación, dependiendo del derecho y de la prestación socio-democrática de que se trate, habrá de partir necesariamente de lo previsto en la citada norma estatal. Si bien el mencionado art. 6 se refiere al ámbito local, ha de entenderse que se extiende igualmente a la participación pública en el ámbito autonómico. Ello iría, pues, en la lógica de uniformizar en todo el territorio español, no tanto la completa regulación de los derechos que corresponden a los extranjeros –pues las Comunidades Autónomas, dentro del marco delimitado por el legislador estatal podrá disponer singulares prestaciones en su propio territorio–, sino las condiciones mínimas o básicas para su ejercicio, elemento que se presenta pues indispensable para el legislador autonómico.

En definitiva, el concepto de «ciudadanía» ha de interpretarse, pues, de conformidad con la naturaleza del derecho en concreto del que se pretenda su regulación, así como a partir de las competencias que, en materia de titularidad de los derechos de las personas extranjeras, corresponde al Estado. Con buena lógica hay que entender, por ejemplo, que en un caso concreto pero muy significativo como es el de las campañas informativas –cuyo objetivo es promover y desarrollar valores democráticos y de participación–, se busca la «integración» y no la exclusión, por lo que han de estar abiertas a toda la sociedad en general y no sólo a los que acrediten la vecindad civil y tengan permiso de residencia. Siguiendo en tal sentido a Rodotà, si la ciudadanía se concibe como la suma de condiciones para que la persona alcance la plenitud de los derechos, entonces aquélla habrá de ser reivindicada incluso más allá de la propia ciudadanía nacional.

## 2.2. Segundo pilar: la atención a particulares instrumentos de participación. Una ley que «informa», pero además «completa» los cauces sólo parcialmente previstos hasta el momento

En un segundo bloque de aspectos o cuestiones a los que debería prestar una Ley de Participación se encuentra la previsión de un elenco de cauces, derechos o facultades

que se quieran hacer desprender del derecho estatutario de participación ciudadana, y que lo hagan, en consecuencia, efectivo y real. En contra de lo que pueda parecer, este apartado no habría de constituir el «grueso» de la norma ni, por ello mismo, mostrarse excesivamente procedimentalista. La prioridad de la norma ha de ser el fomento, y menos –sin desaparecer– la obsesión por la acumulación de procedimientos. A fin de evitar el enconsertamiento, de tal modo que la ley pueda acabar desajustada de la realidad por un excesivo detallismo de reglas jurídicas, la ley dejaría abiertos a su desarrollo normativo la concreción de estos mecanismos, dado que un decreto resulta, lógicamente, de más fácil elaboración –y reforma– por los poderes públicos; lo que no debe evitar que en la Ley aparezca la regulación esencial de determinadas instituciones y los principios básicos que se quiera que las informen, evitando –como ya señalábamos– la simple reiteración o las innecesarias remisiones legales.

En este punto, resulta de interés contemplar ciertas facultades del derecho a la participación ciudadana: acceso a archivos y registros, petición, previsiones referidas a la protección de datos de carácter personal, que ya aparecen en otras normas, pero que podrían reforzarse con principios singulares que los informaran o requisitos especiales.

Por otro lado, podrían abordarse otras facultades que, de modo más original, puedan deducirse del derecho estatutario de participación ciudadana: formación y derecho de información, el derecho a solicitar subvenciones o la colaboración de la administración,...; ello combinado con los mismos o particulares derecho que puedan corresponder a las entidades colectivas de participación (entidades o plataformas), como el derecho a obtener la declaración de utilidad pública.

En cualquier caso, la Ley debe dejar abierta la posibilidad de conformar, perfilar, o constituir subprocedimientos o cauces que constituyan el desarrollo de los instrumentos en la norma principal vía reglamentaria.

### 2.3. Tercer pilar: las «garantías» de la participación desde el poder público: transparencia y gobernanza

Desde esta premisa se trata, en tercer lugar, de que un desarrollo coherente del derecho estatutario de participación ciudadana «comprometa» seriamente al poder público, que no sólo está obligado a dar cauces y fomentar la participación, sino que debe él mismo mejorar la gestión de lo público a través de la técnica de hacerse más «permeable» a la ciudadanía.

A partir de esta perspectiva es posible tomar en consideración una diversidad de derechos, principios y cauces que servirían a tal objetivo –aunque en cierta forma en ocasiones tengan un carácter bifronte y puedan concebirse como «cauces para la participación» o «facultades para el sujeto de la participación», por ejemplo–.

Puede, al efecto, valorarse el desarrollo del derecho a una buena administración, donde podría servir de inspiración el art. 41 de la Carta de Niza aprobada en el seno de la Unión Europea, la experiencia de la propia Unión, y los estudios doctrinales existentes al efecto.

En la misma tónica, podría resultar de interés aprovechar instrumentos supranacionales, con las buenas prácticas existentes al efecto y relativas al acercamiento y sensibilización de la ciudadanía respecto a las instituciones públicas.

La mención o el compromiso de la norma con la participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías puede ser otro instrumento que permita incidir en la transparencia de la gestión del poder público (portales o páginas web interactivas, centros de documentación, observatorios, medios telemáticos adecuados y accesibles, etc.).

Pero quizá, sin duda, un mecanismo de especial interés es el compromiso del poder público en la elaboración de Planes de Participación, que debe ir acompañado del compromiso de un diagnóstico previo, y de una evaluación posterior de los resultados alcanzados; o incluso de Memorias anuales de participación. El uso comprometido de estos instrumentos constituye un modo de clarificar y mostrar abiertamente, tanto las acciones que se van a impulsar, como la respuesta que el poder público ha tenido respecto a las iniciativas del sujeto participante —poniendo en evidencia si se desvía o no de éstas—. De este modo, mientras la Ley de Participación plasma los principios básicos y los grandes cauces para la participación, el Plan y la Memoria anual (cuya regulación básica también estaría en la Ley), desde un carácter más flexible, constituyen los instrumentos de ajuste a la realidad social de aquélla. En cualquier caso, en un tándem perfecto.

Los mecanismos de coordinación, liderados por la Dirección general u organismo competente, constituyen un requisito básico para que la participación tenga un verdadero efecto transversal, lo que ha de extenderse no sólo a la administración autonómica, sino a otros organismos cuando así se considere (piénsese, por ejemplo, en el Justicia de Aragón, en el propio Parlamento, e incluso en la Administración Local). En este punto, no puede dejar de apuntarse lo complejo que resulta el que una Ley de participación regule el ámbito local: no sólo porque ello puede provocar ciertos conflictos, sino también porque en este ámbito rige en buena medida la autorregulación. Ahora bien, ello no significa que una Ley de participación tenga que renunciar a un ámbito de participación privilegiado: el uso de la técnica de la cooperación, coordinación, colaboración y fomento puede ser un modo de no dejar de lado este sector.

Finalmente, la instauración de organismos consultivos (consejos de ciudadanía, o de participación ciudadana) no debe ser dejada de lado, ya que este tipo de instancias no sólo constituyen un cauce para la participación (no sólo del sujeto privado de la participación, sino también del sujeto público y, por ejemplo, del ámbito local), evidenciando igualmente la voluntad de acercamiento y transparencia de las acciones relativas a la participación ciudadana.

### 3 CONCLUSIONES

La elaboración de una Ley de Participación, siendo en último término una apuesta política, no deja de tener condicionantes y efectos jurídicos importantes que exigen al menos el planteamiento serio de ciertas reflexiones.

Este análisis jurídico-político se ha llevado a cabo, por ello mismo, a partir de dos premisas: la necesidad y/o conveniencia de la regulación por ley de la participación ciudadana, y el planteamiento de las columnas que vertebrarían una norma de tal tipo de acuerdo con los mandatos constitucionales y estatutarios. Con ello, somos conscientes de que son muchos los interrogantes planteados y que la configuración de la norma está lógicamente abierta, pero en cualquier caso, se trataba de demostrar que una Ley de participación ni es sólo una cuestión de pura discrecionalidad política, ni resulta ajena a todo efecto real sobre la participación.

A nuestro juicio, desde la aprobación del Estatuto aragonés existe un compromiso irrenunciable, no sólo de poner en marcha una política en materia de participación ciudadana –sin saber hasta cuándo pervivirá–, sino asimismo de «ordenar» ese sector de la sociedad permitiendo que quede fijada jurídicamente en sus aspectos básicos y con ciertas garantías, la clara voluntad estatutaria de plasmar un auténtico derecho de base constitucional estatal y europea.





**EVA SÁENZ ROYO**  
Profesora de Derecho  
Constitucional  
Universidad de Zaragoza

## MESA DE EXPERTOS. POLÍTICA NORMATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

---

### INFORME SOBRE LAS POSIBLES MODIFICACIONES NORMATIVAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY

*Un Estado democrático moderno no puede renunciar al principio de representación, pero tampoco puede excluir el concepto de participación puesto que ambos son manifestaciones del principio democrático de la soberanía popular, que se complementan y se apoyan mutuamente en su relación (Schneider, Democracia y Constitución).*

#### **1 MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Nuestra historia constitucional estuvo comprometida desde sus inicios con las formas propias de la democracia representativa. En consecuencia, (salvo una incipiente recepción del referéndum en los proyectos de régimen local de Maura y Canalejas y en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, de 1924) las instituciones de democracia directa no existieron entre nosotros hasta que el art. 66 de la Constitución de la Segunda República admitió la figura del referéndum. Y aún este reconocimiento, que desató enseguida la natural desconfianza de la clase política (lo que estamos instaurando es «un sistema de apelación contra la voluntad de las Cortes», decía un diputado en las Cortes constituyentes), fue tan sólo una victoria formal, pues el Parlamento se cuidó mucho de no aprobar después la ley de desarrollo necesaria para su aplica-

ción. Por otra parte, el régimen franquista supuso la asunción autoritaria de la democracia directa (Ley de referéndum de 1945; referendos de 1947 y 1966).

En un Estado democrático moderno la participación del pueblo en la decisión política discurre normalmente por el cauce de la representación, aunque también sean necesarios procedimientos que permitieran la expresión directa del pueblo. En las democracias modernas deben existir cauces de democracia directa, pero sobre todo de democracia representativa. El dilema hoy no es tanto entre una y otra, sino en qué medida y hasta dónde las actuales democracias parlamentarias deben acabar incorporando a sus esquemas institucionales las citadas técnicas de democracia inmediata.

Nuestra Constitución en el art. 23 asume ambas formas de acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas (directamente o por medio de representantes). Pero el tratamiento dado después por nuestra Ley Fundamental a las instituciones de democracia directa (exclusión del referéndum legislativo, el referéndum consultivo en el art. 92 CE, los referéndum constitucionales y autonómicos de los arts. 167.3, 168.3, 151.2 y 152.2; fuertes exigencias y exclusiones a la iniciativa popular en los arts. 87.3 y 166), prueba que nuestra CE se inclina decididamente por un modelo de «democracia representativa».

Después de cuarenta años de franquismo era necesario reforzar las instituciones representativas, de ahí que la CE adquiriera una doble actitud de recepción y desconfianza frente a las instituciones de democracia directa. Ya desde el propio debate constituyente el conocido recelo de la clase parlamentaria (la soberanía del Parlamento puede verse «absolutamente menoscabada», diría Sole Tura) volvió a hacer su aparición, condicionando el modo restrictivo en que iban a concebirse estas figuras.

En razón de ello, estas técnicas:

- a) quedan sometidas a exigencias superiores a las normales en Derecho comparado;
- b) no incluyen alguna de sus más interesantes versiones (por ejemplo, el referéndum legislativo) y;
- c) quedan bajo el control de la propia clase política, que controla su iniciativa (referéndum) o domina su toma en consideración (iniciativa legislativa popular).

El propio Tribunal Constitucional –STC 119/1995– considera los supuestos de participación directa «excepcionales en un régimen... como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los institutos de democracia representativa sobre los de participación directa».

Consolidadas ya después de treinta años de democracia nuestras instituciones representativas y siendo los partidos políticos los protagonistas absolutos de las mismas, se detecta la necesidad de un mayor acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas y en este marco se sitúan las últimas reformas estatutarias y propuestas legislativas

en nuestro país tendentes a fomentar los instrumentos de democracia participativa, en los que los representantes democráticos siguen teniendo la última palabra, pero para su formación se hace más partícipe al ciudadano.

Un ejemplo de ello es la última reforma operada por LO 5/2007, de 20 de abril, al Estatuto de Autonomía de Aragón –en adelante, EAr–. El modelo aragonés se basa en una democracia esencialmente representativa en la que los partidos políticos funcionan como principales vehículos de participación política. Sin embargo, la reciente reforma denota una voluntad de querer profundizar en otras vías de participación ciudadana como forma de acercar más la política a los ciudadanos y siempre, como no puede ser de otro modo, como forma de complementar la democracia representativa.

En este sentido se configura como una obligación de los poderes públicos aragoneses «facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social» (art. 20.a EAr), promover «la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico» (art. 15.3 EAr) y fomentar valores como la participación (art. 30 EAr). También se configura como un derecho de los aragoneses «participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las Leyes» (art. 15.1 EAr). Más concretamente, respecto a lo que va a ser nuestro objeto de estudio, se prevé la iniciativa legislativa popular (arts. 15.2 y 42.2 EAr) y el derecho de los aragoneses «a participar en el proceso de elaboración de las Leyes, de acuerdo con lo que establezcan la Ley y el Reglamento de las Cortes» (art. 15.2 EAr).

## 2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SEDE PARLAMENTARIA

La participación de los ciudadanos en la actuación normativa del Ejecutivo goza de gran tradición en nuestro derecho. Por lo general las organizaciones intentan influir en las decisiones estatales a través del Poder Ejecutivo y, por tanto, en el supuesto de elaboración de leyes, en la fase preparlamentaria de elaboración de los proyectos de ley por parte del Gobierno; y en el supuesto de disposiciones administrativas, en la fase anterior a su aprobación. Esta práctica ha tenido su reflejo normativo en el art. 105 CE, que prevé la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; precepto desarrollado en el ámbito estatal por la Ley 50/1997, del Gobierno (art. 24.1.c) y en Aragón por el art. 49 de la reciente Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. También en el ámbito legislativo está prevista la posible participación ciudadana en el procedimiento administrativo de elaboración de anteproyectos de ley (en el ámbito estatal, art. 22 Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno).

La participación ciudadana en las Cámaras legislativas está basada fundamentalmente en la participación de los ciudadanos a través de la elección de sus representantes. Sin embargo, el desarrollo de nuevas formas de organización social al margen de los partidos políticos y la cada vez más especialización de la ley parecería exigir otros cauces de participación de estos sectores en el proceso de impulso y elaboración de la ley. Más aún en los Parlamentos autonómicos que tienen como característica esencial su mayor proximidad a los ciudadanos.

Se trataría ésta de una participación complementaria a la que se realiza en sede del Poder Ejecutivo y cumpliría además otras finalidades, como la de pluralidad de las organizaciones con posibilidades de participación o la publicidad de las mismas. Además permitiría acercar el Parlamento al ciudadano y reforzar su posición como reflejo de las plurales ideologías de una sociedad.

Tres son básicamente las vías de participación ciudadana en sede parlamentaria: por una lado, la iniciativa legislativa popular; por otro lado, las audiencias parlamentarias; en tercer lugar, el derecho de petición. Objeto de este informe es el estudio de posibles reformas de la iniciativa legislativa popular y de las audiencias parlamentarias en el ámbito autonómico aragonés.

### **3 LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO: PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY 7/1984, DE 27 DE DICIEMBRE, REGULADORA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR ANTE LAS CORTES DE ARAGÓN**

La iniciativa popular consiste en la petición voluntaria de un número determinado de ciudadanos de que, o bien se someta a referéndum una cuestión importante, o bien se admita una determinada proposición de ley para su discusión y aprobación por el Parlamento. Ambos tipos de iniciativa son esencialmente originarios de Suiza.

La CE sólo reconoce la segunda de las modalidades señaladas, esto es, la iniciativa popular de carácter legislativo que no es sino la atribución de iniciar el procedimiento legislativo a una determinada fracción del cuerpo electoral. Tradicionalmente la iniciativa legislativa popular se ha calificado de instrumento de democracia directa porque en sus orígenes —y actualmente en Suiza y en los *Länder* alemanes— se vinculaba con el referéndum (tras el pronunciamiento de la Cámara sobre la iniciativa, se somete a referéndum), que es el auténtico instrumento de democracia directa, esto es, decisoria. Sin embargo, actualmente en los países de Europa occidental (Austria, Italia y España) es una simple propuesta de una fracción del cuerpo electoral al Parlamento para que éste apruebe, rechace o parta de esa propuesta para la aprobación definitiva de la ley. Se trata de un instrumento de democracia participativa, complementario y no alternativo

a la democracia representativa. De hecho, la decisión final corresponderá en todo caso a los representantes elegidos por sufragio universal.

La CE reconoce la posibilidad de la iniciativa popular para presentar proposiciones de ley en las Cortes Generales, remitiendo a una posterior ley orgánica que la desarrolle, e indicando que «en todo caso se exigirán no menos de quinientas mil firmas acreditadas» de electores (art. 87.3 CE). Cifra ciertamente más baja que la que demandaba la Constitución de 1931 (15% de los electores), pero que resulta bastante más elevada que la exigida por la Constitución italiana, la cual se limita a cincuenta mil.

Se excluye de la iniciativa legislativa popular «materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia». Tampoco se admite esta iniciativa para la reforma de la CE (art. 166 CE).

Por lo general puede señalarse respecto a esta regulación constitucional que la doctrina se ha mostrado bastante crítica, señalando que las severas y restrictivas condiciones con que la CE la regula la convierte en prácticamente inaplicable.

El principio autonómico implica que las CCAA tienen poder de autogobierno y la capacidad de dotarse de instituciones políticas y regularlas con plena autonomía. De hecho todas las CCAA han asumido en sus Estatutos de Autonomía la competencia en autoorganización de sus instituciones de autogobierno (148.1 CE) y en virtud de la misma han regulado su propio procedimiento legislativo y determinado los titulares del impulso de la tramitación parlamentaria.

Originariamente ya el EAr preveía la posibilidad de la iniciativa legislativa popular en su art. 15.3, hoy arts. 15.2 y 42.2 EAr, que quedó regulada por la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón –en adelante, LIAr–.

Se trata ésta de una ley deudora del contexto político en el que se aprobó; un momento en el que preocupaba la consolidación de nuestro régimen democrático representativo y se miraba con recelo y desconfianza la participación ciudadana más allá de las elecciones. De hecho, sin tener las restricciones constitucionales previstas para la ley estatal de iniciativa legislativa popular, adopta muchas de sus precauciones. No obstante, mejora en algunas cuestiones la regulación estatal.

En la práctica en Aragón ha tenido bastante éxito esta iniciativa. En la II Legislatura llegó a tramitarse una proposición de ley de iniciativa popular sobre creación del Consejo de protección de la naturaleza, que caducó con el fin de la Legislatura antes de su aprobación, pero fue retomada en la III y finalmente se convirtió en la Ley 2/1992. También una proposición de ley de promoción del ahorro energético y las energías renovables que caducó en la IV Legislatura, pero fue retomada en la V Legislatura, admitida a trámite,

tomada en consideración y tramitada hasta llegar a la publicación del dictamen de la Comisión, momento en el que fue retirada. No han tenido el mismo éxito otras iniciativas populares: en la III Legislatura una proposición de modificación de la Ley 4/1985, reguladora del Justicia de Aragón, fue rechazada puesto que es una de las materias excluidas; en la IV Legislatura, una proposición de ley sobre venta ambulante en la CAAR, fue admitida a trámite pero caducó; lo mismo le ocurrió a una proposición de ley de modificación de la disposición adicional decimoquinta del texto refundido de la Ley de ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma, admitida a trámite en la VI Legislatura, pero que caducó por no alcanzar el número de firmas requerido. Otras iniciativas no sólo han sido admitidas a trámite, sino que han conseguido el número de firmas necesario y han merecido un pronunciamiento expreso de las Cortes, aunque fuera negativo. Este es el caso de una proposición de ley de creación de la Universidad del Alto Aragón «Joaquín Costa» de Huesca que caducó en la IV Legislatura y fue de nuevo admitida en la V Legislatura pero finalmente no fue tomada en consideración por el Pleno; o una proposición de ley para crear una Red de apoyo a la mujer embarazada, caducada en la VI Legislatura, retomada en la VII, admitida a trámite y no tomada en consideración por el Pleno de la Cámara; o una proposición de ley para la protección de la Alta Montaña de Aragón, admitida a trámite y no tomada en consideración por el Pleno de la Cámara.

A la vista de la regulación actual y de la práctica que ha dado lugar, analizamos a continuación las posibles modificaciones de la LIAR que pudieran suponer una mejora y una actualización de este instrumento. Aunque la fuerza de la participación no depende tanto de su reconocimiento jurídico como de la cultura dominante en una sociedad, una reforma legislativa de este instrumento creo que puede facilitar su ejercicio y fomentar este tipo de prácticas. Por ello me muestro partidaria de una reforma que perseguiría básicamente los siguientes objetivos:

- a) Corregir ciertas limitaciones a la iniciativa que pudieran obedecer al contexto político del momento.
- b) Modernizar el procedimiento, tanto en la recogida de firmas como en la tramitación parlamentaria, con el uso por ejemplo de las nuevas tecnologías.

Advertir previamente que, a diferencia de la regulación en el ámbito estatal, la regulación autonómica de la iniciativa legislativa popular no tiene las limitaciones del art. 87.3 CE, referido sólo a la iniciativa presentada en el Congreso de los Diputados. La libertad de configuración de este instrumento se enmarcaría en la competencia de organización de las instituciones de autogobierno (148.1 CE y 71.1 EAr) y la autonomía parlamentaria de las Cortes de Aragón, siendo la iniciativa legislativa popular tal y como se configura hoy en nuestro ordenamiento un instrumento de democracia participativa y, en concreto, un instrumento de impulso de la tramitación legislativa, sin encontrar más límite que los establecidos en el propio Estatuto de Autonomía.

Entiendo que no puede alegarse aquí la reserva de Ley Orgánica (art. 81.1 CE) para el desarrollo del derecho fundamental de participación política (art. 23 CE) porque el art. 81.1 CE no es un título competencial; tampoco el Estado se ha reservado las bases para la regulación de la participación ciudadana en los procesos legislativos ni ha hecho uso de la competencia del art. 149.1.1 CE en esta materia, tal y como sí lo ha hecho en materia electoral a través de la LOREG o del derecho de petición (art. 29 CE) a través de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

A este respecto existía al principio de nuestra democracia una tendencia a considerar que la regulación de la iniciativa legislativa popular estatal vinculaba de alguna manera la regulación autonómica. Así por ejemplo el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su art. 32.6 señalaba que la regulación autonómica se dictaría de acuerdo con la regulación estatal y en la práctica las legislaciones autonómicas siguieron el modelo de la legislación estatal. En este sentido algunos autores han sostenido que existe alguna vinculación sobre todo en los límites materiales (VIVER PI-SUNYER, «El procediment legislatiu en l'Ordenament Jurídic Català», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 1981, p. 105; ARA-GÓN, M., «La potestad legislativa», en MUÑOZ MACHADO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p. 597). Por su parte, LARIOS PATERNA (*Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, pp. 244-245) considera que sólo son vinculantes los aspectos de la Ley Orgánica estatal que sean desarrollo del derecho de participación (protección jurisdiccional del derecho, resarcimiento de gastos...), pero no los límites materiales. No obstante, la actual regulación catalana de la iniciativa legislativa popular (Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular) pone de manifiesto ya en su art. 1 que las posibles limitaciones a este instrumento vendrán dadas por el propio Estatuto de Autonomía y no por la regulación estatal.

Considero por tanto que en ningún caso resulta vinculante la regulación estatal de la iniciativa legislativa popular y que mientras el Estado, haciendo uso de su competencia en el art. 149.1.1 CE, no establezca una bases en esta materia el legislador autonómico sólo tendrá como límites los establecidos en su propio Estatuto de Autonomía.

### Propuesta de reforma por artículos:

#### **Artículo. 1. Titulares de la iniciativa legislativa popular:**

*Los ciudadanos mayores de edad que ostenten la condición política de aragoneses, y estén inscritos en el censo electoral, pueden ejercer ante las Cortes de Aragón la iniciativa legislativa prevista en el apartado tercero del artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Aragón, según lo dispuesto por esta Ley.*

Según la ley actual, están legitimados los ciudadanos (españoles) mayores de edad e inscritos en el censo electoral. Estas son las condiciones que se exigen en la normativa electoral estatal para ejercer el derecho de sufragio activo. A ellas se añade en la normativa estatal no estar privado por sentencia o autorización judicial de los derechos políticos (arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general –en adelante, LOREG–). Además tendrán que tener la condición política de aragoneses que según el art. 4 EAR, serán los españoles con vecindad administrativa en los municipios de Aragón.

La propuesta de reforma de este art. sería la siguiente:

*Están legitimadas para ejercer la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón:*

1. *Los españoles que tengan la cualidad de electores según la normativa estatal y que gocen además de la condición política de aragoneses según el art. 4 del Estatuto de Autonomía de Aragón. En todo caso deberán estar inscritos en el Censo Electoral vigente.*

La exigencia de la condición política de aragoneses procedería del art. 15 EAR, que expresamente prevé en su párrafo segundo que «Los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón».

Como derecho político que es, junto con los derechos de participación en consultas populares (art. 71.27 EAR) y, en su caso, en el referéndum de reforma estatutaria (art. 115 EAR), según el art. 4 EAR, se incluirán como «aragoneses», y por tanto, gozaran de los derechos antes referidos, los **españoles** «residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España o cumplan los requisitos establecidos en la legislación estatal. Los mismos derechos corresponderán a sus descendientes, si así lo solicitan, siempre que ostenten la nacionalidad española en la forma que determine la ley». Con «la legislación estatal» se hace referencia, por un lado, al art. 75 LOREG, que es básico según la DA 1.2 LOREG y aplicable a las elecciones autonómicas y que regula el voto CERA; por otro lado, a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, en cuya DA 2 prevé la regulación de la adquisición de la nacionalidad por los descendientes de españoles.

Por tanto, atendiendo al mandato estatutario del art. 4 EAR, podría añadirse a los titulares,

2. *Los españoles residentes en el extranjero que tengan la cualidad de electores según la normativa estatal y que hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. También lo serán sus descendientes que sean españoles, si así lo solicitan.*

Según el art. 4.3 EAr, «los poderes públicos aragoneses, dentro del marco constitucional, establecerán las vías adecuadas para facilitar y potenciar la participación en las decisiones de interés general de los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón». En cumplimiento de dicho mandato, también podría añadirse a los titulares,

*3. Los extranjeros residentes en Aragón que gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales según la legislación estatal.*

O incluso,

*3. Los extranjeros mayores de edad que tengan más de tres años de residencia legal en Aragón.*

Hay que advertir que hay países de la Unión Europea que desde hace muchos años reconocen derechos de participación política sin necesidad de firmar acuerdos de reciprocidad. Por ejemplo, Irlanda desde el año 1963, a partir de seis meses de residencia legal se reconoce derecho de sufragio activo a los extranjeros; Suecia desde 1975, a partir de tres años de residencia legal; Dinamarca desde 1981, a partir de tres años de residencia legal; Holanda desde 1985, a partir de cinco años de residencia legal; Finlandia desde 1991, a partir de dos años de residencia legal.

En este punto me parece muy confusa e inadecuada la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular en Cataluña. Al añadir a los ciudadanos europeos algunos países europeos no pertenecientes a la UE, sin conocer exactamente cuál es el criterio de esta selección de países, excluye ciudadanos de otros países que en España pueden tener reconocido el derecho de sufragio en las elecciones municipales y sin embargo no tendrán derecho a participar en la iniciativa legislativa popular en Cataluña. Por ejemplo, por *Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de enero de 2009* se dio luz verde a la firma de Tratados bilaterales con diversos países latinoamericanos para reconocer del derecho de sufragio (activo y pasivo) en las elecciones municipales. Entre estos países se encuentran Colombia, Perú, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Burkina Faso, Cabo Verde, República de Corea, Islandia y Nueva Zelanda. El requisito adicional es que lleven más de cinco años de residencia legal (residencia permanente). De esta manera los cuatro grandes colectivos de latinoamericanos (más de 800 mil personas) en España tendrán derecho a votar y a ser elegidos en las elecciones para elegir alcaldes y concejales en 2011. Según la redacción que propongo de la ley aragonesa, todos estos ciudadanos que residan en Aragón podrían también ejercer la iniciativa legislativa popular.

Tampoco me parece adecuada, sobre todo por la complejidad que introduce, la regulación catalana que reduce la edad a los dieciséis años para el ejercicio de un derecho de participación política. Actualmente en la legislación electoral estatal y aragonesa se exige la mayoría de edad, fijada en el art. 12 CE en los dieciocho años. Sin embargo, no existe ningún precepto estatutario que exija la mayoría de edad para promover o firmar

una iniciativa legislativa popular, y en ejercicio de la capacidad de la CA en autoorganizar sus instituciones de gobierno (148.1 CE) podría reducir la edad a los dieciséis años. No obstante, me parece más adecuado mantener la homogeneidad de la mayoría de edad para el ejercicio de los derechos de participación política.

## Artículo 2. Materias excluidas

*Quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular las materias siguientes:*

1. *Las relativas a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, contenidas en el **Título I del Estatuto de Autonomía de Aragón**.*
2. *Las que se refieren a la organización territorial de la Comunidad Autónoma contemplada en el **art. 5 del Estatuto de Autonomía**.*
3. *Las de naturaleza presupuestaria y tributaria.*
4. *Las referidas a la planificación general de la actividad económica y en concreto, las contenidas en los **arts. 39 y 51 del Estatuto de Autonomía**.*
5. *Las que supongan una reforma del **Estatuto de Autonomía de Aragón**.*
6. *Todas aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma no tenga atribuida competencia legislativa.*
7. *La materia a que hacer referencia el **art. 45 del Estatuto de Autonomía de Aragón**.*

En línea con algunas de las exclusiones previstas en la CE para la iniciativa legislativa popular presentada ante las Cortes Generales, la ley aragonesa vigente prevé también una serie de materias excluidas de esta iniciativa.

Si bien parece lógico limitar la iniciativa a aquéllas materias sobre las que tenga competencia legislativa la Comunidad Autónoma, resulta una precaución quizás excesiva el excluir el resto dado que se trata de una simple propuesta de una fracción del cuerpo electoral al Parlamento para que éste apruebe, rechace o parta de esa propuesta para la aprobación definitiva de la ley. Se trata de un instrumento de democracia participativa, complementario y no alternativo a la democracia representativa. De hecho, la decisión final corresponderá en todo caso a los representantes elegidos por sufragio universal. De ahí que ni Italia ni Austria contemplen límites materiales para esta propuesta y no se entienda las restricciones materiales a las que se somete la iniciativa legislativa popular en España, tanto en el ámbito estatal como de las Comunidades Autónomas.

Se podría establecer que pueda realizarse la iniciativa sobre cualquier materia sobre la que la CA tenga competencia legislativa, salvo:

- La reforma del Estatuto (limitación impuesta por el art. 115 EAr)
- Materia presupuestaria (cuya iniciativa se reserva al Gobierno en el art. 143 Reglamento de las Cortes de Aragón-RCA)

- En su caso, materia tributaria.

La nueva regulación propuesta hubiera permitido la admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular dirigida a modificar la Ley del Justicia de Aragón.

### **Artículo 3. Número de firmas**

*La iniciativa legislativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de Ley suscritas por las firmas de, al menos, quince mil ciudadanos que ostenten la condición política de aragoneses y estén inscritos en el censo electoral.*

Según la ley actual, son quince mil el número mínimo de ciudadanos que deben suscribir la iniciativa, guardándose de esta forma una proporción entre el cuerpo electoral y las firmas exigidas similar a la que se contempla en la Ley Orgánica reguladora de esta materia en el ámbito estatal.

Lo cierto es que el número de firmas exigido en la Constitución para la iniciativa legislativa que se lleve a cabo en el Congreso es alto en comparación con otros ordenamientos jurídicos. En España si sumamos el CER (33.835.294 a fecha de abril de 2009 [http://www.ine.es/censoe/censo\\_cerrado/index.html](http://www.ine.es/censoe/censo_cerrado/index.html)) y el CERA (1.256.401) nos da un total de 35.091.695 electores españoles. Las quinientas mil firmas exigidas en el art. 87.3 CE son excesivas si se compara por ejemplo con un país como Italia, que ronda los 50 millones de electores, y sólo exige cincuenta mil firmas (art. 71 de la Constitución italiana). A pesar de todo, en Italia ha sido utilizada escasamente, lo cual hace pensar que el número de firmas exigido no es determinante a la hora de fomentar este tipo de instrumentos, aunque puede ayudar a que los ciudadanos que lo empleen lo hagan con éxito.

Aunque en su momento se decidió mantener la proporción con la cifra exigida para la iniciativa legislativa popular en el Congreso en el art. 87.3 CE, sería posible jurídicamente reducir el número de firmas exigido. En Cataluña con una cifra de electores que ronda cinco millones se exigen cincuenta mil firmas, frente a Aragón con novecientos noventa mil se exigen quince mil. La exigencia es menos intensa en Cataluña que en Aragón. Para aproximarnos sería suficiente exigir diez mil firmas.

Ello quizás permitiría que las Cortes se pronunciaran sobre iniciativas legislativas que por afectar a un colectivo concreto de la población no han conseguido las quince mil exigidas actualmente, como fue el caso de la proposición de reforma de la disposición adicional decimoquinta del texto refundido de la Ley de ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma.

### **Art. 4. Texto articulado de la proposición de ley ante la Mesa**

1. *El procedimiento se iniciará mediante la presentación ante la mesa de las Cortes de Aragón, a través de su registro, de un escrito que contendrá*

- a) *El texto articulado de la proposición de Ley precedido de una exposición de motivos.*
  - b) *Una exposición detallada de las razones que, según los firmantes, aconsejen la tramitación y aprobación por las Cortes de Aragón de la proposición de Ley.*
  - c) *La relación de los miembros que componen la comisión promotora de la iniciativa popular, expresando los datos personales de todos ellos y, en su caso, el miembro de aquella designado a efectos de notificaciones.*
2. *El escrito a que se refiere el párrafo anterior deberá estar suscrito con la firma de, al menos, cinco personas. Junto a cada firma se hará constar el nombre y apellidos a quien corresponda, el número de documento nacional de identidad, lugar de residencia y domicilio.*
  3. *Si la presentación de la iniciativa popular tuviera lugar fuera de los periodos de sesión parlamentaria, los plazos se comenzarán a computar en el período siguiente a la presentación de la documentación.*

Parece excesivo, y así se ha considerado en la última reforma en el ámbito estatal de la Ley Orgánica 3/1984, por Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, ya que no se exige al resto de la iniciativas legislativas, la exigencia de introducir las razones que recomiendan su aprobación. Sería por tanto deseable la eliminación de este requisito y de esa manera facilitar la iniciativa a los promotores.

Por otra parte, para la redacción del texto articulado podría proponerse la disposición de los letrados de las Cortes de Aragón.

#### **Art. 5. La admisión a trámite**

1. *La documentación presentada será examinada por la mesa de las Cortes de Aragón, la cual se pronunciará en un plazo de quince días sobre su admisibilidad parlamentaria.*
2. *Serán causas inadmisión de la proposición de Ley:*
  - a) *Que tenga por objeto algunas de las materias excluidas en el art. 2 de esta Ley.*
  - b) *Que falte alguno de los requisitos exigidos en el art. 4 de esta Ley. No obstante, tratándose de un defecto subsanable, la mesa de las cortes lo comunicará a la comisión promotora para que proceda, en su caso y en el plazo de un mes, a la subsanación.*
  - c) *Que incurra en contradicción con la legislación básica del Estado, que aquellas materias a las que deba obligadamente supeditarse la legislación de la Comunidad Autónoma.*
  - d) *Que el texto incida sobre materias diversas y carentes de homogeneidad entre sí.*
  - e) *Que exista previamente en las cortes un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular encontrándose en el trámite de enmiendas u otro posterior.*
  - f) *Que reproduzca otra iniciativa popular de idéntico contenido presentada en el transcurso de la misma legislatura.*
3. *La resolución adoptada por la mesa de las cortes será notificada, a todos los efectos, a la comisión promotora de la iniciativa popular y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.*

4. *Los acuerdos de inadmisibilidad dictados por la mesa serán susceptibles de queja ante el justicia de Aragón que resolverá mediante resolución que no tendrá carácter vinculante todo ello sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que proceden en solicitud de amparo ante el Tribunal Constitucional.*

*Si se formulare queja ante el justicia y posteriormente se interpusiera recurso de amparo aquel dejará inmediatamente de conocer no pudiendo tramitarse la queja si previamente se hubiere recurrido de amparo.*

Tiene lugar a continuación un trámite de admisión en la Mesa de las Cortes. Este trámite, como explica la Exposición de Motivos, tiene por objeto procurar que el esfuerzo de la comisión promotora no resulte de antemano baldío y en consecuencia, que el texto inicie su andadura de una manera adecuada, tanto desde el punto de vista técnico como legal.

En la misma línea operada por la ley 4/2006, de 26 de mayo, parece excesivo exigir homogeneidad a la iniciativa legislativa popular, cuando no se le exige ni al gobierno y a las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios. Por tanto, podría modificarse este requisito exigiendo que no verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad.

En pro de la regulación actual aragonesa hay que señalar que no reprodujo como causa de inadmisión la prevista en el ámbito estatal referida a «la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular». Esta causa de inadmisión fue eliminada por la reforma operada por Ley 4/2006.

Por último, cabría plantear la posibilidad de prever, al igual que hace la ley catalana sobre iniciativa legislativa popular, que «si las Cortes de Aragón están tramitando algún proyecto o proposición de ley sobre las mismas materias de que trata la proposición de la iniciativa legislativa popular, la Mesa debe comunicarlo a la comisión promotora para que decida, en el plazo de quince días hábiles, si mantiene la propuesta o la retira. En el supuesto de que la Comisión promotora opte por mantener la propuesta, la Mesa debe acordar que las iniciativas legislativas se acumulen y se tramiten conjuntamente y debe comunicarlo a la comisión promotora».

## **Artículo 6. Junta de control**

1. *Con objeto de garantizar la regularidad del procedimiento de recogida de firmas por la comisión promotora se constituirá una junta de control del mismo que tendrá la siguiente composición:*

a) *Presidente. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. En caso de vacante, enfermedad o ausencia del mismo, la presidencia recaerá en el magistrado, vocal de la junta, mayor antigüedad en la carrera, y en caso de igualdad, en el de mayor edad.*

b) *Vocales. Dos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón designados por sorteo efectuado ante el presidente o persona que lo sustituya, el decano de la facultad de derecho de la Uni-*

*versidad de Zaragoza, los Decanos de los Colegios de Abogados y del Colegio Notarial radicados en la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*c) Secretario. El Letrado Mayor de las Cortes de Aragón, que actuará con voz pero sin voto.*

2. *El funcionamiento interno y régimen de acuerdos de la junta se regirá por lo previsto en la Ley de procedimiento administrativo para los órganos colegiados.*
3. *La junta atenderá su sede en las Cortes de Aragón, pudiendo recabar la asistencia de los servicios administrativos de estas.*

Con el objetivo primordial de garantizar al máximo la regularidad del procedimiento de recogida de firmas se constituye una junta que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma aragonesa, controla y garantiza el cumplimiento, en los plazos previstos, del número mínimo de firmas válidas exigido por la Ley. Todo ello sin perjuicio, como se dispone transitoriamente, de que en el futuro una posible junta electoral de la Comunidad Autónoma, creada por la Ley electoral, asuma todas las funciones ahora atribuidas a esta junta de control del procedimiento.

Aprobada la Ley electoral aragonesa por Ley 2/1987, en la que se prevé en su art. 7 la Junta Electoral de Aragón, sería necesaria la supresión del art. 6 y de la Disposición Transitoria Segunda de la actual regulación. Las menciones a la Junta a lo largo de la ley deberían sustituirse por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma.

### **Artículo 7. Recogida de firmas**

1. *Admitida la proposición, la mesa de las cortes comunicará a la junta prevista en el art. anterior la resolución, a fin de que garantice el procedimiento de recogida de firmas por la comisión promotora.*
2. *Este procedimiento finalizará con la entrega a la junta de las firmas recogidas en el plazo de seis meses, a contar desde la comunicación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá prorrogarse por tres meses a petición de la comisión promotora cuando concurran circunstancias que lo justifiquen que apreciará la mesa de las cortes. Agotado el plazo sin que se hubiera efectuado la entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa.*

Se prevé un plazo de seis meses, prorrogable por tres más, para la recogida de las firmas por los promotores, al igual que se preveía inicialmente por la ley de iniciativa legislativa popular estatal.

Una forma de facilitar el éxito de la iniciativa legislativa popular es ampliar el plazo de recogida de firmas. La reforma operada en el ámbito estatal por LO 4/2006 lo amplía a nueve meses prorrogable por otros tres. Otra alternativa sería la realizada por la ley catalana 1/2006 que prevé ciento veinte días hábiles prorrogables otros sesenta días hábiles más. Me parece más aconsejable seguir en este punto el plazo de la Ley estatal, ya que en la práctica es más amplio.

Se podría añadir un tercer párrafo a este art. en donde se señalaría que «las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente».

### **Artículo 8. Pliegos para la recogida de firmas**

1. *La comisión promotora, una vez recibida la notificación de admisión de la proposición, presentará ante la Junta de control del procedimiento, en papel de oficio los pliegos necesarios para la recogida de firmas, reproduciendo en ellos íntegramente el texto de la proposición. En caso de que ésta, por su extensión, superase las tres caras de cada pliego, se reproducirá en pliegos aparte que irán unido al destinado a recoger las firmas de manera que no puedan ser separados.*
2. *Los pliegos presentados a la Junta serán sellados y numerados por ésta, siendo devueltos a la comisión promotora dentro de las setenta y dos horas siguientes a su presentación*

En espera a la polémica futura Ley aragonesa de lenguas, podría preverse la posibilidad de que para la recogida de firmas en la parte del territorio de la Comunidad que tenga reconocida la cooficialidad de otra lengua, podrán utilizarse en los pliegos esa otra lengua conjuntamente con el castellano.

### **Artículo 9. Autenticación de las firmas**

1. *Las firmas recogidas habrán de figurar necesariamente en los pliegos a que hace referencia el art. anterior.*
2.  *Junto a la firma de cada elector se hará constar su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y municipio aragonés en cuyas listas electorales se halle inscrito.*
3. *Las firmas deberán ser autenticadas por un notario, un cónsul, un secretario judicial o el secretario municipal que corresponda al municipio en cuyo censo electoral esté inscrito el firmante. Deberá indicarse la fecha en que se realiza la autenticación, pudiendo ser esta colectiva, pliego por pliego, en cuyo caso deberá consignarse el número de firmas contenidas en cada pliego.*
4.  *Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, las firmas podrán también ser autenticadas por fedatarios especiales designados por la comisión promotora.*
5.  *Podrán adquirir la condición de fedatarios especiales quienes, ostentando la condición política de aragoneses, encontrándose en plena posesión de sus derechos civiles y políticos y careciendo de antecedentes penales, juren o prometan ante la Junta de control del procedimiento dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición bajo las penas que en caso de falsedad procedan.*

Se señala que junto a la firma de cada elector se hará constar su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y municipio aragonés en cuyas listas electorales se halle inscrito. Si finalmente se admitiera como legitimados para realizar la iniciativa legislativa popular a los extranjeros con derecho de sufragio activo en las elecciones

nes municipales, habría que añadir al DNI «o el número de identificación de extranjero que figura en la tarjeta de residencia».

### **Artículo 10. Acreditación de inscripción censal y recuento de firmas**

1. *Los pliegos que contengan las firmas recogidas, a cada uno de los cuales acompañará certificado, expedido de forma genérica por alguna de las personas con facultad de autenticar referidas en el art. anterior que acrediten la inscripción de los firmantes en el censo electoral, se presentarán ante la junta de control, la que procederá a la comprobación de la concurrencia de los requisitos antes expuestos y al recuento del número de firmas declarando nulas las que no cumplan los requisitos exigidos en esta Ley. Al objeto de facilitar la expedición de los indicados certificados, se facilitarán a las personas para ello facultades ejemplares, el acceso a los correspondientes censos electorales o copias compulsadas de los mismos.*
2. *Efectuado el recuento de firmas en el plazo indicado anteriormente y comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la proposición la junta remitirá a la mesa de las Cortes de Aragón y a la comisión promotora certificación acreditativa del número de firmas válidas y procederá destruir los pliegos de firmas que obren en su poder con excepción de aquellos que contengan firmas a las que se hubiera negado validez.*

Una novedad respecto a la regulación estatal y a la catalana es que nuestra ley de iniciativa legislativa popular prevé que las mismas personas que autenticuen las firmas tengan acceso a los datos del censo y comprueben la inscripción en el mismo de los firmantes. Parece más práctico y más ágil que la previsión de remitir los pliegos a la Oficina del Censo electoral previsto en el art. 11 de la Ley estatal o a la Oficina del Censo electoral, Instituto de Estadística o Secretario de Ayuntamiento del art. 11 de la Ley catalana.

Podría señalarse que las personas con facultad de autenticar y certificar hagan constar la fecha en que la comisión promotora solicita la autenticación y la acreditación de inscripción censal y la fecha de la devolución a la comisión de las certificaciones correspondientes. Si la comisión promotora entrega todos los pliegos a la vez y no sigue recogiendo firmas, el tiempo en que los pliegos estén en manos de los fedatarios no contaría a efectos del plazo previsto en el art. 7. No obstante, parece más sencillo y también suficiente, si se amplía el plazo de recogida de firmas, que este plazo no se interrumpa a lo largo del proceso hasta que se entreguen los pliegos a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma.

Una vez entregadas las firmas a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma podría preverse el plazo –quince días hábiles desde el acto público de recuento en la Ley catalana– en el que ésta efectúe el recuento de las firmas y compruebe los requisitos exigidos en la ley para remitirlo a la Mesa de las Cortes de Aragón.

## Artículos 11 y 12. Tramitación parlamentaria

11)

*Recibida por la Mesa de las Cortes la certificación acreditativa de haberse obtenido el número de firmas exigido, ordenará la publicación de la proposición en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón y su remisión a la Diputación General de Aragón, a los efectos de cuanto disponen los párrafos 2, 3, 4 y 5 del art. 132 del Reglamento de las Cortes de Aragón.*

12)

1. *Para la defensa de la proposición de Ley en el trámite de toma en consideración ante el Pleno de las Cortes, la comisión promotora podrá designar a uno de sus miembros.*
2. *En todo lo demás, la tramitación de esta proposición de Ley se ajustará a lo dispuesto para las mismas en el reglamento de las Cortes de Aragón, salvo la inadmisibilidad de enmiendas a la totalidad de devolución.*
3. *La comisión promotora podrá solicitar que se retire la proposición de Ley durante su tramitación si entendiera que alguna enmienda aprobada e introducida en la proposición desvirtúa el objetivo de la iniciativa.*

La tercera fase comprende la tramitación parlamentaria de la proposición de Ley una vez ha sido acreditada la recogida de firmas suficientes que la avalen. El trabajo llevado a cabo por la comisión promotora para presentar esta proposición haría necesario asegurar al menos el pronunciamiento de la Cámara al respecto. En este sentido, la reciente reforma de la Ley estatal prevé que la proposición «deberá ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración» (art. 13 LO 3/1984 tras la reforma por LO 4/2006). Una previsión semejante sería necesaria en la Ley aragonesa.

Hay que destacar que la facultad que se concede a un miembro de la propia comisión promotora para que defienda la proposición de Ley en el trámite de la toma en consideración por parte del Pleno de las Cortes garantiza una adecuada defensa de la iniciativa ante el órgano que debe luego tramitarla. Esta previsión, peculiar en la normativa aragonesa, ha sido seguida por la LO 4/2006.

Otra novedad de la regulación actual aragonesa es la posibilidad de retirar la iniciativa por la comisión promotora si entiende que se desvirtúa el objeto de la iniciativa a lo largo de la tramitación parlamentaria.

### Artículo 13. No caducidad de las proposiciones en caso de disolución de las Cámaras

*La iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en el momento de disolverse las Cortes, no decaerá por este hecho, si bien, una vez constituidas las nuevas cortes, se retrotraerá al momento de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón debiendo ser incluida en el primer pleno que se celebre para su toma en consideración, aunque ésta ya se hubiere producido en la legislatura anterior.*

La previsión de no caducidad y sobre todo la obligación impuesta desde la Ley aragonesa de incluir la iniciativa en el primer pleno que se celebre para su toma en consideración explica que muchas de las iniciativas presentadas hayan obtenido el pronunciamiento de la Cámara en la legislatura siguiente. Con la obligación impuesta de incluirla en el orden del día en el plazo máximo de 6 meses del art. anterior se aseguraría el pronunciamiento de la Cámara en la misma Legislatura en la que se presenta.

#### **Artículo 14. Compensación autonómica por los gastos realizados**

*Cuando una proposición haya cumplido los requisitos exigidos en el art. 12 de la presente Ley la Comunidad Autónoma compensará a la comisión promotora de los gastos, debidamente justificados, realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas, siempre que estos no exceda de un millón de pesetas. Esta cantidad será revisada periódicamente en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.*

Se establece por último la posibilidad de una compensación económica a los promotores en el caso de que la iniciativa alcanzara el trámite parlamentario con objeto de que su ejercicio no resulte particularmente oneroso para quienes, en definitiva, no hacen sino participar a través de este cauce en la vida pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En este art. parece más adecuado señalar que se resarcirán los gastos si la iniciativa alcanza la tramitación parlamentaria. El límite máximo deberá expresarse en euros y aumentarse —en la ley catalana cuarenta mil euros— y la revisión anual parece más conveniente que se fije por los órganos de gobierno de las Cortes de Aragón con arreglo a las variaciones del Índice de Precios al Consumo.

Podría preverse, a semejanza de la ley catalana, un porcentaje (10%) de indemnización sin necesidad de justificación y un posible anticipo, aunque creo que sin estar asegurado el éxito no es demasiado conveniente éste último.

En línea con la reforma operada a la ley estatal por LO 4/2006, debería establecerse que «el gobierno autonómico deberá incluir como obligación de gasto en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del siguiente ejercicio la compensación económica de las iniciativas legislativas populares que hayan alcanzado su tramitación parlamentaria». Otra opción sería prever el pago a partir de los Presupuestos de las Cortes de Aragón, en línea con la Ley 1/2006 catalana. En cualquier caso, es necesario asegurar el resarcimiento a los promotores por los gastos ocasionados.

#### **Disposiciones transitorias**

##### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA**

*Las referencias que en la presente Ley se hacen al presidente y magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón deberán entenderse hechas al presidente y magistrados de la Audiencia Territorial de Zaragoza hasta que aquel Tribunal se constituya.*

## DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

*En el caso de que la Ley electoral prevista en el art. 18.8 del Estatuto de Autonomía de Aragón dispusiera la **Constitución** de una junta electoral de la Comunidad Autónoma, esta sustituirá plenamente en sus funciones a la junta de control del procedimiento de recogida de firmas, regulada en esta Ley.*

Quedarían suprimidas.

## 4 LAS AUDIENCIAS PARLAMENTARIAS: PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES DE ARAGÓN-RCA

Al igual que la iniciativa legislativa popular, las audiencias parlamentarias son instrumentos de democracia participativa pues permiten a los ciudadanos, normalmente a través de las organizaciones sociales, intervenir en el proceso de decisión parlamentaria, a través de la manifestación de su opinión o postura, sin que tenga carácter decisorio. A diferencia de la iniciativa legislativa popular, la participación ciudadana se produciría no en la fase de iniciativa sino en la tramitación parlamentaria de la ley.

Los hearings –término anglosajón para referirse a estas audiencias– tienen una gran importancia en los EEUU fundamentalmente debido, por una parte, a que su sistema presidencialista permite la elección separada del Congreso de la del Presidente de los EEUU y por tanto el Poder Ejecutivo puede no tener el control del Congreso; y, por otra parte, a que los partidos políticos no sean tan cohesionados como los españoles y por tanto sean más permeables a la actividad de los grupos sociales (*lobby*). En este país hay incluso una regulación de los *lobbies* (*Regulation of Lobbying Act* que forma parte de la *Legislative Reorganization Act*, 1946) que exige inscripción en un Registro y la obligación de llevar una contabilidad y registro de las contribuciones que reciben con el objetivo de influir en la legislación. Su importancia ha sido creciente en la vida constitucional americana y su estructura se ha ido haciendo más compleja y organizada. Una de las formas de intervención de estos *Lobbies* tiene lugar en las audiencias mediante las cuales son escuchados en las comisiones, tanto en la Cámara de los Representantes como en el Senado, los representantes de los grupos de interesados en el proyecto que se está tramitando en las Cámaras.

No obstante, también en las democracias parlamentarias europeas se han institucionalizado estas audiencias –fundamentalmente en los Reglamentos parlamentarios– y han tenido notable éxito a la hora de fortalecer la institución parlamentaria. Para ver detalladamente las distintas experiencias desarrolladas a este respecto en la Europa Occidental puede consultarse a LARIOS PATERNA, *Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, pp. 109-151. Por su interés como modelo para una posible reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón nos detendremos aquí en la experiencia alemana.

En Alemania las audiencias parlamentarias han tenido acogida normativa en el procedimiento legislativo tanto en el ámbito federal como en los *Länder*. Además de su regulación positiva, la práctica parlamentaria ha sido la que las ha consolidado como un importante instrumento de intervención social en el procedimiento legislativo. Estas audiencias se producen de acuerdo con los principios de pluralismo político y publicidad, es decir, son oídos los distintos sectores sociales afectados por la norma y además con la máxima transparencia.

Inspirándose en la regulación de los *lobbies* del Congreso americano, en el Reglamento del Bundestag alemán (actualmente art. 70; puede consultarse en <http://www.bundestag.de/>) y de la mayoría de los *Länder* se estableció una fase del procedimiento legislativo donde se oyera a los representantes de intereses sociales –en todos los casos se celebran en las comisiones encargadas de preparar los proyectos de ley–, se creó un registro de asociaciones en la Presidencia de la Cámara, se reconoce el derecho a la solicitud de audiencia con carácter vinculante a las minorías parlamentarias y son de carácter público. Desde su institucionalización hasta la actualidad su importancia ha ido en progresivo aumento. Además se ha constatado que todas las audiencias tienen alguna influencia en las formulaciones de detalle de la ley y sirven para robustecer la institución parlamentaria.

En concreto, en el *Bundestag* la minoría con derecho a solicitar la audiencia de modo vinculante es una cuarta parte de la comisión. El reglamento del *Bundestag* prevé que la mayoría puede limitar el número de comparecientes y entonces se repartirán entre los distintos grupos en función de su representatividad. También puede tener lugar una discusión entre los propios comparecientes ya que la comisión puede decretar la comparecencia conjunta de más de una organización. Incluso se prevé en el *Bundestag* la posibilidad de que se celebre un debate general con las personas que comparecen en una audiencia cuando así lo exija el esclarecimiento de la materia. En el procedimiento legislativo es frecuente la presencia de un miembro del Gobierno en las discusiones de la comisión. De ahí que en la tramitación de los proyectos gubernamentales, el delegado ministerial que ha llevado el peso en la elaboración interna del proyecto va a tener un papel importante en la formulación de preguntas a las organizaciones comparecientes.

De la Constitución española no se puede derivar un derecho de los ciudadanos o de las organizaciones sociales a participar en la elaboración de las leyes. No obstante, el fomento de la participación exigido a los poderes públicos en el art. 9.2 CE, el derecho de participación directa del art. 23 CE y los mandatos a los poderes públicos establecidos en algunos principios rectores, como la necesidad de escuchar a los consumidores y usuarios (art. 51 CE) fundamentaría constitucionalmente la institucionalización de la participación ciudadana en el proceso legislativo.

Mucho más claro es el fundamento estatutario sobre la participación ciudadana en el proceso legislativo tras la última reforma operada por LO 5/2007, de 20 de abril, de

reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Concretamente se prevé el derecho de los aragoneses «a participar en el proceso de elaboración de las Leyes, de acuerdo con lo que establezcan la Ley y el Reglamento de las Cortes» (art. 15.2 EAr).

En España las audiencias no están institucionalizadas –con tres excepciones en Parlamentos autonómicos–, aunque se pueden producir y de hecho se producen ya que pueden subsumirse en la previsión genérica de comparecencia en las comisiones, sub-comisiones o ponencias de personas que proporcionen información. Esta previsión, no obstante, está dirigida a la intervención de expertos y así es aplicada normalmente en la práctica. Además no se prevén como una fase del procedimiento legislativo, no son públicas ni hay presencia del Gobierno lo que les hace perder gran parte de su sentido, anquilosar el proceso legislativo y ser poco relevantes. Por ello no parece la vía adecuada para su consolidación como instrumento participativo.

Sólo el Reglamento del Parlamento andaluz, el de la Junta General del Principado de Asturias y el catalán prevén la consulta a las organizaciones sociales en el marco del procedimiento legislativo. A continuación los vemos más detalladamente.

Prevé el art. 112 del Reglamento del Parlamento andaluz:

1. *Celebrado el debate de totalidad, los Diputados y Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas.*
2. *Quiénes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.*
3. *Corresponde a la Mesa de la Comisión apreciar en cada caso la oportunidad de las solicitudes de comparecencia efectuadas por los grupos parlamentarios.*
4. *Las citadas comparecencias se desarrollarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 153.2 del Reglamento.*

Estas audiencias en Andalucía son públicas ya que pueden asistir representantes de los medios de comunicación (art. 70), si bien no se reproducen en el Diario de Sesiones (art. 65) sino que las sesiones son sólo grabadas. En la práctica, las audiencias en el Parlamento andaluz se han revelado como un procedimiento que está cumpliendo con la finalidad de comunicación de la Cámara con los sectores sociales afectados.

El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias prevé la posibilidad de comparecencia en Comisiones de «corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados» (art. 67). Estas comparecencias, a diferencia del Reglamento andaluz, no están previstas exclusivamente en relación con el procedimiento le-

gislativo. Además en la regulación del procedimiento legislativo se reserva un momento procedimental para celebrar estas audiencias si se solicitan. Las comparencias pueden ser solicitadas tras la publicación del proyecto de ley y, en el caso de las proposiciones de ley, tras su toma en consideración (art. 139.1 y 153.7). El plazo para solicitarlas es de seis días y deberán celebrarse en quince días. En todo caso han de realizarse en la comisión correspondiente antes de la presentación de enmiendas parciales. Se celebran en sesión pública (art. 87) y son reproducidas en los diarios de sesiones del Parlamento. En la práctica, las audiencias tienen lugar en todos los proyectos o proposiciones de ley importantes. El Reglamento del Parlamento Catalán (reformado el 22 de diciembre de 2005) prevé en el art. 106:

1. *Una vez celebrado el debate de totalidad, y siempre y cuando resulte de este la tramitación de una iniciativa legislativa, los grupos parlamentarios, en el plazo de cinco días, mediante un escrito dirigido a la mesa de la comisión, pueden proponer la comparencia de las organizaciones y los grupos sociales interesados en la regulación de que se trate.*
2. *Corresponde en la comisión acordar las comparencias.*
3. *En las proposiciones de ley que afecten directamente a los entes locales, han de ser oídas de forma preceptiva las entidades asociativas de dichos entes por medio de sus representantes.*
4. *En cada comparencia, en primer lugar, intervienen durante un tiempo de quince minutos los comparecientes y, posteriormente, los grupos parlamentarios pueden formular preguntas o solicitar aclaraciones durante un tiempo de diez minutos. Finalmente, los comparecientes responden, si procede, a las intervenciones de los grupos parlamentarios.*

En el Parlamento de Cataluña los debates de totalidad se celebran independientemente de si se trata de un proyecto de ley o de una proposición de ley e independientemente de si se hayan presentado o no enmiendas a la totalidad. Una vez finalizadas las comparencias se procede a la presentación de las enmiendas parciales por los grupos parlamentarios. En cualquier caso se prevé la posibilidad de audiencia a «las organizaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo, y pedirles informes, mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas» (art. 179.2).

En nuestro sistema parlamentario, con una democracia de partidos muy consolidados y cohesionados, con fuerte disciplina partidaria, los grupos de interés u organizaciones sociales que quieran influir en el proceso legislativo acudirán primordialmente al gobierno o al partido que lo apoya, como forma más eficaz de hacer valer sus intereses. Son dos, desde mi punto de vista, los elementos que permitirían dar sentido a las audiencias en sede parlamentaria española, consolidándose como instrumento participativo en el ámbito parlamentario, y que permitiría también reforzar la posición del Parlamento en la toma de la decisión estatal o autonómica. En primer lugar, hacer que las audiencias sean públicas, con traslado a los medios de comunicación pública, lo cual permitiría conocer la posición de los grupos sociales, la reacción de los grupos parlamentarios

y la plasmación o no de la influencia de las diversas organizaciones en el texto final. En segundo lugar, establecer la obligada participación de un miembro del gobierno, que podrá formular preguntas e incluso podrían ser preguntados por los ciudadanos y organizaciones. Este supondría un elemento esencial para dar verdadero sentido a las audiencias parlamentarias ya que merced a la disciplina de partidos, el gobierno puede determinar la voluntad de quienes constituyen la mayoría en el seno de éstas y ha de estar presente el que en definitiva decide si realmente se pretende dar alguna importancia a la participación ciudadana.

Este tipo propuesto de audiencias parlamentarias tienen básicamente dos tipos de ventajas respecto a la participación ciudadana en fase gubernamental. En primer lugar, la transparencia: se sabe qué organizaciones quieren influir y en qué sentido en la legislación estatal o autonómica. En segundo lugar, la pluralidad: se permitiría la audiencia no sólo de los grupos u organizaciones próximos al gobierno, sino también los propuestos por otros grupos parlamentarios. Todo ello podría contribuir además a reforzar el papel debilitado que tienen hoy los Parlamentos en las democracias parlamentarias con partidos fuertemente disciplinados.

Las audiencias a las organizaciones sociales en el procedimiento legislativo deben regularse en el reglamento parlamentario, aunque podría plantearse la posibilidad de prever también legalmente esta participación en leyes sectoriales o en una ley sobre participación. Esta previsión legal podría fundamentarse tanto en la obligación de los poderes públicos aragoneses de fomentar la participación (arts. 20, 15 EAr), como en el derecho a participar en general de los aragoneses (art. 15.1 EAr) y en concreto a participar en el proceso de elaboración de la ley (art. 15.2 EAr). También en el ámbito sectorial se fundamentaría una previsión legal a este respecto en el sector de los consumidores y usuarios (art. 17.2 EAr), aguas (art. 19), personas mayores (art. 24), personas con discapacidad (art. 25) o inmigrantes (art. 29). No obstante, lo que no parece conveniente es hacer la regulación legal sin previa reforma del reglamento parlamentario, por la previsible ineficacia de la misma. De hecho, la Ley estatal de defensa de los consumidores y usuarios (art. 22) establece el derecho a las organizaciones a ser oídas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, pero ello no ha implicado ninguna novedad en cuanto a la participación más allá de las instituciones ya existentes en la elaboración de disposiciones administrativas.

Concretamente, a partir de las regulaciones reglamentarias previstas en derecho comparado (sobre todo en Alemania) y en los Parlamentos autonómicos podrían regularse las audiencias de la siguiente manera en el Reglamento de las Cortes de Aragón:

1. *Tras el debate de totalidad (previsto en cualquier caso, aunque no haya enmiendas de totalidad) o en el caso de los proyectos de ley en el plazo para presentar las enmiendas y en las proposiciones de ley tras su TEC, se abriría un plazo para que las organizaciones interesadas en tomar parte en un proyecto*

*legislativo deben inscribirse en registro llevado por la Presidencia de las Cortes. Su inscripción sería requisito imprescindible para que puedan ser llamadas por la institución parlamentaria. Esto permitiría a los parlamentarios conocer las organizaciones existentes en el sector afectado por la normativa.*

La cuestión a plantear es qué asociaciones podría solicitar la audiencia. En primer lugar, parece claro que podrían plantearla las asociaciones inscritas como tales. Otra cuestión sería la posibilidad de dar acceso a las plataformas de ciudadanos que se organizan puntualmente por un determinado asunto. En caso de aceptar su solicitud, podría plantearse la posibilidad de requerir para su audiencia una mayoría cualificada en la Comisión correspondiente.

Se podría plantear la posibilidad de que en el caso de determinadas organizaciones fuera preceptiva su audiencia dada su relevancia constitucional y/o estatutaria: sindicatos y organizaciones empresariales (7 CE), organizaciones de consumidores y usuarios (51.2 CE), los colegios profesionales (36 CE) o en el ámbito de la educación las asociaciones de padres y alumnos (27.5 CE). En este caso sí sería conveniente la fijación de esta participación por ley sectorial o ley de participación.

*2. Selección de las organizaciones que van a ser oídas. Tras finalizar el plazo de inscripción, los parlamentarios podrían solicitar la audiencia, que será obligatoria si lo piden un mínimo de sus miembros (una cuarta o una quinta parte de los miembros de la Comisión competente o del Pleno). De esta manera se garantiza la pluralidad de los que van a ser oídos, a diferencia de la participación ciudadana en fase gubernamental, ya que la mayoría parlamentaria no siempre es partidaria de la celebración de audiencias si no se pretende modificar el proyecto. Por mayoría podría decidirse reducir el número de comparecencias, en cuyo caso cada grupo podrá designar en proporción con su fuerza numérica las organizaciones inscritas que van a ser oídas.*

El peligro es que se alargue el trámite legislativo y pueda ser utilizado por la oposición como instrumento dilatorio. Sería conveniente por ello fijar un único momento de solicitud de las audiencias (antes por ejemplo de abrir el plazo de presentación de enmiendas a una ley) y fijar un plazo máximo para que las mismas se produzcan.

*3. Comparecencia pública. Sería conveniente exigir a las organizaciones sociales la presentación previa de su comparecencia por escrito y pasarles un cuestionario formulado por los grupos parlamentarios con objeto de conocer ciertos aspectos de su postura. Ello permite agilizar el trámite ya que se podría prever un resumen oral (cinco minutos) y preguntas de los grupos parlamentarios y el Gobierno sobre los temas más controvertidos. Podría plantearse la comparecencia de todos los grupos que permitiera una discusión entre los propios comparecientes, lo cual proporcionaría una buena panorámica de las diferentes posiciones en los sectores implicados. Se tendría que regular la posibilidad de plantear también preguntas al miembro del Gobierno.*

*4. Se prevé también reembolso de los gastos a cargo de los Presupuestos de la Cámara.*

5. *Tras las comparecencias se abriría el plazo de presentación de enmiendas parciales, que permitiría introducir enmiendas a partir de la opinión cualificada de los agentes sociales.*
6. *En los Länder alemanes se prevé la posibilidad de nueva audiencia en caso de que a lo largo de la tramitación parlamentaria se alterasen esencialmente los términos del texto inicial. No parece, sin embargo, que este nuevo trámite sea tan necesario por cuanto las organizaciones ya han sido oídas y se han podido presentar las enmiendas en función de sus opiniones; además supondría un alargamiento del proceso legislativo.*

## 5 OTRAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN EN SEDE PARLAMENTARIA

Existen algunas experiencias comparadas en las que se prevé alguna otra forma de participación ciudadana a lo largo del proceso legislativo. Así por ejemplo la participación en la elaboración de las leyes a través de un órgano representativo de intereses sectoriales, como es el caso del Senado irlandés (segunda cámara de composición corporativa que en la práctica desempeña una función básicamente consultiva) o el Senado de Baviera (abolido en 1998). Como ya advirtiera Kelsen (*Esencia y valor de la democracia*, pp. 72-73), en la práctica se ha demostrado que existen más inconvenientes que ventajas a la existencia de una cámara corporativa que comparta la formación de la voluntad popular con la Cámara de representación democrática. Aunque no han salido adelante, en algunos *Länder* se ha propuesto la instauración de una segunda cámara en la que se diera intervención de las entidades locales en el procedimiento legislativo.

Habría también que citar la posibilidad de hacer intervenir a los Consejos Económicos y Sociales en el proceso legislativo. La integración de los sectores sociales en la formación de la voluntad estatal mediante la instauración de un organismo específico como los Consejos Económicos y Sociales es algo muy extendido en Europa. Aunque en la mayoría de los casos aparecen como órganos consultivos en relación con el poder ejecutivo (como es el caso español con el Consejo Económico y Social creado por Ley 21/1991 y adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; o en Aragón el Consejo Económico y Social de Aragón creado por Ley 9/90, de 9 de noviembre), en algunos países están vinculados con el procedimiento legislativo parlamentario. Así por ejemplo en Italia (el Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo) y Bélgica (Consejo Nacional del Trabajo) tienen atribuida la iniciativa legislativa ante el Parlamento y además intervienen mediante la elaboración de informes a petición del Gobierno, el Parlamento o las regiones. En Francia, la Constitución prevé que se pueda designar un miembro del Consejo para que exponga ante las Asambleas parlamentarias la opinión de la institución sobre los proyectos o proposiciones sometidos a su consideración (arts. 97 Reglamento de la Asamblea Nacional y 42 del Reglamento del Senado).

Por último, habría que considerar la posibilidad de participación ciudadana en sede parlamentaria no sólo relativa a la función legislativa. Podría plantearse la posibilidad de conceder la iniciativa y/o la participación de los ciudadanos en las proposiciones no de ley o incluso en las interpelaciones. En todo caso, esto conllevaría una reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón: en cuanto a la iniciativa, se trataría de establecer una regulación similar a la prevista para la iniciativa legislativa popular, sin la necesidad de presentar un texto articulado (sería la expresión del «derecho al debate» al que alude el profesor Tudela en su informe); en cuanto a la participación, una regulación similar a la prevista para las audiencias legislativas.

## 6 CONCLUSIONES

En un momento en el que cada vez es mayor la desafección de los ciudadanos respecto a los partidos, verdaderos protagonistas en todas las instituciones representativas, y en el que preocupa especialmente a las clases dirigentes la decreciente participación ciudadana en las elecciones, es necesario reflexionar sobre nuevas fórmulas que hagan sentirse al ciudadano más partícipe de las decisiones públicas, aunque la decisión última corresponda a los representantes elegidos democráticamente.

Respecto a las materias objeto de este informe –la iniciativa legislativa popular y las audiencias en sede legislativo– consideraría necesaria la reforma de la Ley aragonesa de iniciativa legislativa popular en los términos señalados para tratar de facilitar el uso de este instrumento. Es verdad que la fuerza de la participación no depende tanto de su reconocimiento jurídico como de la cultura dominante en una sociedad. No obstante, no está de más hacer más accesibles los diferentes instrumentos jurídicos de participación a los ciudadanos y precisamente ese objetivo perseguiría tal reforma.

También sería partidaria de reformar el Reglamento de las Cortes de Aragón para prever una fase de audiencias en la tramitación legislativa, en sentido parecido a lo que se ha hecho en Andalucía, Asturias o Cataluña, e incluso mejorado con las previsiones que existen al respecto en Alemania. Estas audiencias en sede legislativa tienen básicamente dos ventajas respecto a las audiencias en sede gubernativa: por un lado, la publicidad de las mismas; por otro lado, la pluralidad, ya que si se da derecho a los grupos parlamentarios minoritarios para proponer audiencias las organizaciones sociales presentes en el proceso pueden ser más numerosas que las que se encuentran en fase gubernativa, favoreciendo así la mejor formación del interés general. Por otra parte, estas audiencias públicas en sede parlamentaria fomentarían también la fase de audiencias en la fase gubernativa preparlamentaria, por cuanto convertiría en un riesgo político para el gobierno presentar un proyecto de ley sin ser suficientemente consensuado con las organizaciones sociales.

Por último, también cabría la posibilidad, todavía no explorada en nuestro ordenamiento jurídico, de permitir a los ciudadanos la presentación de proposiciones no de ley. Se trataría de una participación de los ciudadanos en sede legislativa parecida a la iniciativa legislativa popular, pero sin la carga técnica para el ciudadano de tener que redactar una propuesta legislativa.





**JOSÉ TUDELA ARANDA**  
*Letrado de las Cortes de Aragón*  
*Secretario General*  
*Fundación Giménez Abad*

## MESA DE EXPERTOS. POLÍTICA NORMATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

---

### PARLAMENTO Y POLÍTICA LEGISLATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### **1 LAS LIMITACIONES MATERIALES DE LA LEY COMO INSTRUMENTO DE REGULACIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE UN PROCESO DE TRANSFORMACIÓN POLÍTICA**

El objeto de este foro es el examen de la dispersa legislación existente en relación con la participación ciudadana. Se trata, pues, de examinar tanto el papel de las leyes existentes como las posibilidades de una futura política legislativa en la materia. En este sentido, la reflexión debe ir encaminada tanto al análisis de normas concretas como a la eventual aprobación de una ley general de participación ciudadana.

Si bien ello no es el objeto concreto de esta ponencia, parece oportuno realizar una reflexión general sobre la ley como instrumento normativo como mejor manera de comprender las reflexiones siguientes. Se entiende que el presupuesto de la convocatoria es atribuir a la ley un papel relevante en la ejecución de una política pública, en este caso, en concreto, en materia de participación ciudadana. La reflexión que se propone busca ayudar a entender las verdaderas posibilidades de la ley en esta materia para actuar en consecuencia.

Es común denunciar los males de la ley y referirse a una crisis generalizada de esta fuente del derecho. Se denuncia tanto una generalizada defectuosa técnica legislativa como una

ineficacia creciente. La ley no serviría, de acuerdo con esta crítica, al cumplimiento de los objetivos de la correspondiente política pública y, además, sería un instrumento desbordado por los problemas técnicos. La coyunturalidad de la norma, sometida por ende a continuas revisiones; la incorporación de un lenguaje de difícil comprensión; la sobreabundancia de una retórica vacía enmascarada en la voz de grandes principios; la generalización de las excepciones legislativas y de las leyes singulares o la invasión de la ley por preceptos puramente técnicos de naturaleza esencialmente reglamentaria, serían sólo algunas de esas críticas técnicas que, desde luego, en la mayoría de las ocasiones superan el ámbito estricto de la técnica para trascender a la política o a la filosofía jurídica.

Desde la eficacia, se denuncia que las normas, lejos de contribuir a cumplir los objetivos en ellas descritos, sólo los entorpecen al crear un contexto repleto de incertidumbres y ambigüedades. Un incumplimiento de objetivos que tendría causa tanto en los mencionados problemas técnicos como en otras insuficiencias que lastran esta fuente del derecho, así como en las carencias relacionadas con las necesarias previsiones presupuestarias o con la inexistencia de un marco jurídico claro que garantice la definición de los grandes objetivos, salvándolos de la retórica.

Desde luego, nada de ello resta valor simbólico ni procedimental a la ley como fuente suprema del ordenamiento. Un valor simbólico que puede convertirse en el principal argumento para defender determinadas normas como podría ser el caso de una ley general de participación. De acuerdo con el mismo, este texto buscaría ante todo expresar la voluntad política de incentivar la participación ciudadana y darle una coherencia de criterio. Desde el texto de la ley, el poder público enunciaría, después de una tramitación deliberativa y publicitada, una apuesta fuerte por el valor de la participación que se transmitiría a la sociedad de la manera más solemne.

Así, el examen de una posible norma general con rango de ley en materia de participación puede ser vista desde diferentes perspectivas. Junto a ello, y en todo caso, no por obvio hay que dejar de recordar que las normas y los problemas que las rodean no pueden ser examinadas de manera aislada. Problemas e insuficiencias desbordan a la norma en sí mismo considerada y se derivan al ordenamiento jurídico. Es más, puede decirse que el ordenamiento tiene sus propios problemas e insuficiencias que llegan a contaminar las normas más perfectas. En todo caso, la eficacia, valores y necesidad de una norma sólo podrá deducirse después de su contraste con el ordenamiento en el que se integra.

Pero no es este el tema de las páginas que siguen. En las mismas se van a abordar de manera genérica los problemas con los que enfrenta una cultura de la participación fomentada desde el ejecutivo en el ámbito de una democracia representativa, y, en particular, en su relación con la institución parlamentaria. No en vano, algunos de los instrumentos de participación más potentes se encuentran íntimamente ligados al Parlamento, como es el caso paradigmático de la iniciativa legislativa popular.

Una circunstancia que desde el principio debe ser tomada en consideración es el ámbito autonómico en el que se suscita este debate. En efecto, el debate sobre la praxis política debe ser bien diferente según su marco territorial sea continental, nacional o regional. En este último caso aparecen una serie de condicionantes que forzosamente debieran ser tenidos en cuenta. Condicionantes que hacen tanto referencia a la propia política de participación desarrollada desde el poder ejecutivo regional como a las posibilidades participativas que pueda tener una Cámara regional. Sin ánimo ni posibilidad de profundizar en esta cuestión, sí puede decirse que en el nivel regional se radicalizan las ventajas e inconvenientes de una política de fomento de la participación. Así, por una parte, la cercanía al ciudadano y la propia reducción del espacio físico ampara una política más ambiciosa y el desarrollo de mayores niveles de participación. Por el contrario, el poder público será normalmente más sensible a las minorías intensas que podrán influir con mayor facilidad en demérito de la mayoría no participante.

El ámbito regional sólo llega a reforzar una corriente de fuerza imparable. El desarrollo de la participación no es una decisión ilustrada, impuesta desde arriba por el poder público a la ciudadanía. Una nueva forma de hacer política se está imponiendo y su fundamento es la utilización de los nuevos soportes tecnológicos para el desarrollo de un modelo político que en muchas ocasiones desborda los presupuestos clásicos de la participación para llegar al núcleo de la decisión. No son sólo buenas nuevas las que acompañan estos hechos. Detrás, como siempre, también hay dudas, incertidumbre e, incluso, oscuridad. Es necesario tenerlo presente no sólo para evitar visiones idealistas y prefijadas siempre alejadas de la realidad sino como condición ineludible para extraer de esa corriente lo mejor y evitar lo peor. También para ser consciente de que se está lejos de controlar todos los resortes participativos de la sociedad. Lejos de ello, la participación más relevante, aquella que está llamada a cambiar de manera más significativa las pautas tradicionales de comportamiento político, es una participación ajena a todos los procedimientos formalizados que se establecen. Es preciso ser consciente de ello.

Asimismo, es necesario indicar que las reflexiones que siguen, si bien tienen al Parlamento como eje nuclear, se realizan desde la convicción de que una política de participación ciudadana sólo es posible desde una comprensión global de la misma. Es decir, desde una comprensión que afecte a todo el ámbito institucional de la misma. Precisamente, la fuerza expansiva de la idea de la participación, potenciada por posibilidades que hace muy poco insospechadas, es la que ha provocado que todo tipo de instancias política y administrativas se hayan comprometido en el impulso de la participación. Todas, podría decirse, menos el Parlamento que apenas ha comenzado a dar algunos tímidos pasos. El Parlamento no sólo no puede ser ajeno a esta corriente imparable sino que debe alcanzar a pronunciarse sobre un diseño global de participación. El Parlamento debe tener un papel activo y principal en su definición. No en balde el Parlamento concentra en esencia la idea y el significado de la participación.

## 2 LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

### 2.1 La contradicción democrática de un instrumento como la iniciativa legislativa popular

Una consideración previa a cualquier reflexión a hacer sobre su naturaleza es la relativa a su coherencia democrática. Una primera aproximación puede hacer pensar que por el mero hecho de ser un instrumento de participación no sólo no plantea problemas a la teoría democrática sino que la refuerza. Sin embargo, ello está lejos de ser así. Reflejo de ello sería la extensión geográfica de este instrumento. Podría pensarse que se trata de un instrumento universalmente reconocido, consolidado en el constitucionalismo occidental de manera generalizada. Sin embargo, ello no es así. En efecto, el número de los ordenamientos que reconocen en su seno la iniciativa legislativa popular es escaso. Más bien puede decirse que su reconocimiento es una excepción. No es éste un dato sin trascendencia. El hecho de que se trate de un instrumento relativamente marginal en el derecho constitucional comparado y de que, como habrá ocasión de subrayar posteriormente, su vigencia sea muy escasa, es un punto de partida necesario para esta institución y su posible evolución.

En la teoría clásica, la iniciativa legislativa popular ha sido considerada mayoritariamente como una institución de democracia directa o semidirecta. Es decir, una de aquellas instituciones llamadas a complementar la democracia representativa con la finalidad de paliar sus obligadas insuficiencias. Para otros autores, la iniciativa legislativa popular, aun siempre dentro del círculo de influencia de la idea de la democracia directa y, sobre todo, de su finalidad de complementariedad en relación con la democracia representativa, presenta unos rasgos propios y diferenciados que impiden su estricta asimilación a la democracia directa. Para algunos de estos autores, sería un instrumento de democracia directa pero que conduce a que «el acuerdo de ley tenga lugar bajo la cooperación directa de todos los ciudadanos con derecho a voto». De esta forma, se trataría de una institución específica que se viene en denominar como «legislación popular».

Creo que no es posible caracterizarlo como un instrumento de democracia directa. El hecho de que la mera adopción del acuerdo de utilizar este instrumento, todavía más, que ni siquiera el éxito en la iniciativa sea suficiente como para garantizar la adopción final de una decisión, hace no posible considerar a la iniciativa legislativa popular como un instrumento de democracia directa. Su límite sería su caracterización como instrumento de democracia semidirecta. Para Kelsen, y creo que se puede compartir su opinión, la iniciativa legislativa popular sería una forma de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, ideada para contribuir al mantenimiento de los principios parlamentarios y no como alternativa frente a los mismos. Los rasgos que la definirían y singularizarían serían los de complementariedad de la democracia representativa, cercanía a la función legislativa e instrumento participativo. Estas características permiten singularizar el objeto de nuestro estudio y diferenciarlo de posibles instituciones afines.

A efectos de nuestro trabajo, es preciso destacar sobre cualquier otra consideración la iniciativa legislativa popular como instrumento de participación política que se establece en sistemas de democracia representativa al objeto de complementar los cauces naturales y ordinarios de la misma. De hecho, su vinculación con el deber público de profundizar en el principio de participación, como principio estructurador de nuestra forma de Estado, es nota común a los preámbulos de las distintas normas que en nuestro país la regulan. Un instrumento de participación política que sirve para vincular directamente a los ciudadanos con el instrumento por excelencia del estado de derecho, la ley y, con ello, con sus representantes.

Por su propia idiosincrasia, la iniciativa legislativa popular sería especialmente útil para canalizar demandas marginales, normalmente provenientes de grupos no establecidos en el *status quo* político. Ello es fácilmente deducible del hecho de que, normalmente, las materias que se pretenden regular a través de esta vía son aquellas a las que tanto el gobierno como los distintos grupos parlamentarios, incluidos los de la oposición, no han dado cauce a través de las vías establecidas al efecto. De esta forma, la iniciativa legislativa popular será, mayoritariamente, utilizada por grupos de oposición, ajenos al sistema en sentido estricto. Lejos de suponer un juicio peyorativo, esta consideración hablaría a favor de la iniciativa legislativa popular y de su eventual reforzamiento. En efecto, es desde esta reflexión desde la que la utilidad de esta figura emerge con mayor fuerza. En una sociedad que, con claridad y rapidez, va separándose de aquella que dio origen al parlamentarismo clásico, se hace preciso reforzar los cauces de participación que impliquen a aquellos grupos y colectivos que no encuentran una respuesta satisfactoria en los tradicionales agentes políticos. A través de estos cauces, llegarían a las instancias de poder establecido, Parlamento incluido, demandas sociales que no encuentran eco en los cauces ordinarios. Desde esta perspectiva, la iniciativa legislativa popular podría cumplir ese papel en relación con una función tan importante del Estado como es la legislativa, sirviendo simultáneamente a la comunicación entre el Parlamento y la sociedad.

Desde la reflexión anterior es posible enfrentar cualidades y defectos del instrumento analizado o, de forma coherente al planteamiento que se quiere realizar su carácter paradójico en relación con la democracia. En efecto, la democracia supone decisión por la mayoría. Y, simultáneamente, opción por la participación, de forma que las minorías puedan llegar a ser mayorías y en todo caso sean tenidas en cuenta. Pues bien, la iniciativa legislativa popular enfrenta a los límites y contradicciones inevitables de la democracia. Como instrumento de participación, se muestra, tal y como se ha señalado, como idóneo para permitir el debate sobre propuestas marginales que no figuran en la agenda de los grandes protagonistas políticos. Por el contrario, dado el carácter minoritario de aquellos que la propugnan, el destino natural de estas propuestas ha de ser el rechazo o, en el mejor de los casos, la aprobación de un texto final que diferirá seriamente de su

planteamiento inicial. Hasta el punto de que en muchas ocasiones pueden preferir retirar la iniciativa a que se apruebe «deformada».

Esta dialéctica innata a este instrumento de participación, y no lejana a otras similares que se presentan en el ámbito general de la participación, tiene la virtud de acercarnos, en la necesidad de su resolución, a soluciones que si bien pueden alejarse de ideales más o menos consagrados, pueden mejorar en su conjunto la calidad del sistema democrático.

## 2.2 ¿Renovación o supresión de la iniciativa legislativa popular? El derecho ciudadano al debate

La iniciativa legislativa popular es un instrumento muy extendido en España frente a lo que, como se ha señalado, sucede en otros países. La mayoría de las Comunidades Autónomas y el Estado contemplan este instrumento. Puede decirse que es la bandera de los instrumentos de democracia directa o semidirecta, si se tiene presente la marginalidad del referéndum o el letargo permanente del derecho de petición. No es cuestión de analizar el régimen jurídico de este instrumento. Pero sí parece preciso subrayar algunos aspectos del mismo.

La característica esencial que se puede advertir es la profunda desconfianza existente respecto de la figura objeto de análisis. Sólo desde este punto de vista pueden comprenderse las muy importantes limitaciones materiales, el elevado número de firmas exigido por la legislación estatal o la discriminación que en el régimen jurídico de su tramitación puede observarse en relación con otras proposiciones. Puede compartirse la opinión de que la causa de esta discriminación es el escepticismo de los órganos representativos hacia la democracia directa. Pero, junto al citado argumento, otros son también significativos para entender las referidas cautelas. Así, puede mencionarse el peso de la negativa experiencia del régimen franquista en relación con los instrumentos de democracia directa o el comprensible deseo de consolidar la incipiente democracia representativa y a los partidos políticos.

Precisamente, la contundencia de esas limitaciones y el hecho innegable de su influencia sobre la escasa utilización de este instrumento, ha propiciado que se abra un debate sobre la reforma de su régimen jurídico tanto en el Estado como en algunas Comunidades Autónomas. Una reforma que en lo esbozado hasta ahora se limitaría, esencialmente, a facilitar la tramitación de estas iniciativas y abrir una reflexión sobre las materias excluidas.

En cualquier caso, las limitaciones establecidas parecen contradictorias con su propia existencia. Desde las mismas, el dilema debería ser si se mantiene o no este instrumento.

Los argumentos que abogarían por su supresión estarían directamente relacionados con la paradoja democrática denunciada en su momento. La iniciativa legislativa popular enfrentaría al Parlamento a situaciones indeseables e irresolubles porque en la mayoría de los casos obligaría a denegar siquiera la posibilidad de discusión a ciudadanos que

pueden pensar que se les ha otorgado no sólo el derecho a tramitar sino, incluso, una cierta posibilidad de decisión. El coste de la decepción sería excesivo para el sistema democrático. No habría alternativa ya que el Parlamento no podría en ningún caso verse condicionado, siquiera para la tramitación, por la voluntad de unos ciudadanos que muchos que fuesen siempre serían muy minoritarios. La participación política debería encauzarse a través de otros procedimientos.

Frente a los argumentos que abogan por su supresión, estarían aquellos que consideran que la posibilidad de recabar firmas electrónicamente y de desarrollar debate y deliberación pública en la Red obligarían a los poderes públicos a dotar de un mayor protagonismo a este instrumento jurídico, con las consiguientes reformas legislativas. Su potenciación formaría parte de un desarrollo mayor de los aspectos deliberativos de la democracia y estaría íntimamente vinculada al reforzamiento del sistema actual desde procedimientos deliberativos más o menos cercanos a la democracia directa, nuevos o clásicos. El descrédito de partidos e instituciones, la desconfianza generalizada y la lejanía de los ciudadanos respecto de la política serían argumentos que estarían en el fundamento de esta concepción y por ende del impulso de la iniciativa legislativa popular.

Personalmente, entiendo que no es preciso acudir al blanco o al negro. Es posible encontrar ideas de futuro tanto en la crítica como en la defensa de la iniciativa legislativa popular. Pienso que el debate tan sucintamente descrito proporciona elementos muy ricos para el objeto del foro. Sobre la naturaleza de la participación política; sobre los instrumentos que le son propios; sobre el papel del Parlamento e, incluso, sobre el papel que a las normas les cabe en este debate. Así, entiendo que en un mundo complejo y tan diferente de aquél que ha sido testigo durante años de la dialéctica clásica entre democracia directa y democracia representativa, incluso de aquél que vio nacer los presupuestos más recientes de la teoría de la participación política, el debate ha de ser forzosamente diferente y más complejo. En este punto surge también la necesidad de imaginar, de inventar, reinventar y transformar instituciones e instrumentos políticos.

En particular, creo que el debate sobre la iniciativa legislativa popular debe realizarse desde dos premisas antedichas. Por un lado, se trata de la opción de una minoría, y por ende, no puede en ningún caso vincular al órgano que representa al conjunto de la sociedad. Por otro, no puede desdeñarse su utilidad como instrumento para hacer emerger socialmente temas e inquietudes que permanecen en la marginalidad de la agenda de los grandes partidos. Desde esta doble consideración, estimo que con carácter previo a cualquier reforma legislativa, se hace preciso una reflexión y deliberación pública que contribuya a cambiar el perfil y la imagen de este instrumento. Debe divulgarse y asentarse socialmente pero no como derecho a legislar, ni siquiera como derecho a tramitar una norma. Debiera consolidarse como derecho a debatir y, en su caso, como posible consecuencia, a dar forma normativa al debate.

Así, entiendo que en la relación actual entre Parlamento y ciudadanía, en el contexto de un debate general sobre participación, carácter previo e importancia mayor a la iniciativa legislativa popular tal y como se encuentra en la actualidad regulada, tendría el configurar un derecho al debate. La opción legislativa podría ser una de las consecuencias de esa discusión. Lógicamente, ese derecho debería ser regulado para establecer los lógicos límites, coherentes con la naturaleza del régimen parlamentario.

Este derecho al debate, sería un cauce adecuado para someter a deliberación pública temas ajenos a las prioridades de la política oficial y para implicar a los ciudadanos en una discusión más activa que la que se deriva de los procesos electorales. En este sentido, sobre todo considerando el momento de cambio e incertidumbre social que se está viviendo, no puede desdeñarse la utilidad de un instrumento que pudiese servir para encauzar demandas situadas fuera del sistema. Bien podría apostarse por la iniciativa popular de debate como instrumento-puente entre la marginalidad política y la acción política oficial. Evidentemente, no sólo demandas marginales habrían de tener cabida en el mismo. Pero podría ofrecerse con especial intensidad a esos grupos para evitar una marginalidad radical que a la postre puede suponer una importante fractura para el sistema. Es preciso recordar que la institución estudiada posee para los grupos ajenos a la política oficial el innegable atractivo de nacer de la movilización social. Sería como la sala del museo estatal que se ofrece a los artistas más subversivos y rupturistas.

### **3 PARLAMENTO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES**

El debate sobre participación y Parlamento tiene un frente significativo en lo referente a la elaboración de las leyes. La función legislativa es una de las funciones paradigmáticas de la institución parlamentaria, sino la función por excelencia. Sin embargo, es común indicar que se trata de una función en crisis. La razón de esta afirmación radica en el protagonismo indiscutible que posee el ejecutivo en relación con la aprobación de las leyes. En virtud de su iniciativa y de su apoyo en las cámaras por los correspondientes grupos parlamentarios, cualquier gobierno tiene asegurado no sólo el calendario legislativo sino en gran parte la capacidad de determinación del contenido de las leyes. Sólo en momentos de inestabilidad política, cuando el gobierno no posee mayoría parlamentaria estable en el Parlamento, puede quebrarse esta situación. Pero incluso en estos momentos, la solución no suele pasar por convertir al Parlamento en protagonista del calendario legislativo sino en disminuir drásticamente el número de leyes aprobadas, limitándolo tan sólo a aquellas que puedan tener un consenso natural.

Esta situación tiene causas diversas, muchas veces examinadas, y en gran medida paralelas a las que han venido a convertir al Parlamento en una institución marginal del escenario político. No se trata de reiterarlas aquí. Por otra parte, tampoco son objeto

del presente estudio. Pero sí resulta preciso recordar esta situación para comprender la incidencia que sobre la institución parlamentaria pueden tener diferentes procesos de participación en relación con el proceso legislativo.

Sobre este punto, hasta la fecha, en España no ha existido una tradición institucionalizada de consulta de los procedimientos legislativos con la sociedad civil. Ni los gobiernos ni las cámaras parlamentarias, con determinadas excepciones, han procedido a discutir formalmente esos textos más allá del ámbito estrictamente político. Es cierto que hay que insistir en que ello ha sido así formalmente. Informalmente, los gobiernos han venido realizando distintos procesos de consulta en relación con numerosos anteproyectos legislativos. Además, poco a poco se ha ido limando esa informalidad y paulatinamente se han ido incorporando deberes sectoriales de consulta de determinadas normas con órganos diversos de participación. Así, el resultado es en la actualidad unos niveles de participación bastante consolidados. Los gobiernos entienden la necesidad de contar con la aplicación de los sectores más directamente afectados para evitar futuros rechazos que puedan dificultar la aplicación de las normas.

Pero aunque, como se ha dicho, son cada vez más frecuentes los trámites obligados de consulta con órganos diversos de participación, lo cierto es que resulta difícil poner encima de la mesa una síntesis de los procedimientos de consulta existente. Tal es la variedad de situaciones. Una variedad que no sólo afecta a las distintas instancias territoriales del Estado, sino que llega al interior de las mismas. Así, resulta totalmente plausible que en una misma Comunidad Autónoma y con pocos meses de diferencia, un anteproyecto de ley haya sido profundamente debatido socialmente, tanto formal como informalmente, y otro haya sido aprobado por el Consejo de Gobierno sin realizar la mínima consulta. Creo que es lo primero a destacar.

Esta heterogeneidad no sólo es problemática por sí misma sino que resulta inquietante por otras cuestiones. Así, pone de relieve importantes carencias procedimentales que necesariamente han de repercutir en la transparencia de la vida política. Por otra parte, no puede sino producir desconcierto y con ello una significativa reducción de los efectos queridos al poner en marcha los procesos participativos. Hay que subrayar como, si bien en alguna ocasión puede ser que el carácter controvertido o urgente de una norma imponga finalmente que por razones de oportunidad política se olvide la participación, en otros caso más bien parece que sólo factores absolutamente aleatorios provocan que en un caso se siga un camino y en otro, otro.

La referencia al Parlamento es forzosamente más sencilla. Si bien en derecho comparado es posible encontrar numerosos ejemplos de procedimientos parlamentarios abiertos a la negociación ciudadana en un momento procedimental determinado, en España ello no sucede, si bien pueden percibirse algunos cambios. Así, en algunos Parlamentos autonómicos que recientemente han modificado sus Reglamentos, se ha previsto la po-

sibilidad de que la tramitación de algunas leyes tenga una fase de audiencia pública en la que los sectores afectados puedan opinar sobre la misma. Otros Parlamentos, como el vasco, hace tiempo que han previsto un programa de participación ciudadana a través de internet incentivado desde la Cámara que ha incorporado una sectorialización de su base de datos de manera que le es posible remitir la información correspondiente e invitar al debate en función de los intereses previamente declarados de los agentes sociales.

Puede decirse, no sin razón, que estos cambios, incluso en el supuesto de que llegasen a consolidarse y a generalizarse, de manera que en todo caso los reglamentos parlamentarios previesen una fase de audiencia con los sectores sociales afectados, no supondrían una novedad significativa en relación con lo que ha sido hasta la fecha la tramitación legislativa. Esta apreciación sería cierta en cuanto siempre ha sido habitual que los grupos parlamentarios busquen la opinión de las organizaciones sociales más afectadas y también que éstas se acerquen a los mismos para expresar su opinión e, incluso, para sugerirles enmiendas. De hecho, es normal observar como el texto de una enmienda coincide en varios grupos parlamentarios ya que viene propuesta por una misma fuente.

Pero formalizar este procedimiento no sería un cambio meramente formal. De nuevo hay que traer a colación la necesidad de la transparencia como elemento fundamental en la política contemporánea. También la de favorecer un mínimo de igualdad de oportunidades en relación con la acción política, algo que nunca sucederá si no se homologa y universaliza el procedimiento. Junto a ello, se encuentra la necesidad universal de dar forma y exteriorizar una visión distinta del Parlamento alejada de la urna de cristal propia del representante que durante un tiempo más que elegido por los ciudadanos lo parecía por los dioses.

Además, sólo desde esa premisa podrá volverse a reivindicar la primacía de la decisión de la mayoría representativa, incluso frente a la opinión de poderosos sectores que pudieran ser mayoritarios en el ámbito de que se trate. La continuidad y victoria física e intelectual de la representación pasa por aceptar sus limitaciones y explicar a la sociedad sus ventajas y su significado. La participación la complementa. Pero, simultáneamente, la legitima con más fuerza para contradecir el propio contenido de la participación.

Hasta este momento no puede decirse que nos hayamos encontrado con graves problemas. Todo podría resumirse diciendo que los procesos participativos van ganando fuerza y que ello también ha contaminado incluso un terreno históricamente poco propicio en España como es el procedimiento legislativo tanto en su fase gubernativa como en su fase parlamentaria. Hasta el punto de que es posible advertir una tendencia contundente y generalizada hacia la formalización de ese procedimiento.

Sin embargo, en el fondo de esa exposición late una cuestión novedosa a la que se debe atender. Me refiero a la relación entre los dos procesos participativos, el gubernativo y el parlamentario y la consiguiente relación de legitimidades en el curso del debate legislativo. Una relación que no es inocua para el Parlamento que, podría decirse, tiene mucho más

que perder que ganar con la misma. Así, contra más participado y consensuado socialmente llegue un texto legislativo a la Cámara, más difícil será para ésta no ya rechazarlo sino modificarlo en alguno de los aspectos previamente consensuados. De manera legítima y políticamente no sólo comprensible sino incluso necesaria, los gobiernos van a buscar un respaldo social que en última instancia los arme frente al debate político que debería tener al Parlamento como gran protagonista. Frente a ello, la participación en sede parlamentaria emerge como marginal. En todo caso, como una segunda oportunidad cuando el escenario preferente ha sido hostil. Los actores sociales conocen bien el reparto del juego institucional y saben que el momento determinante es el de elaboración del proyecto de ley. El Parlamento será una caja de resonancia de las discrepancias y, en casos determinados, una posibilidad de continuar la negociación previamente fallida.

Nada hay de criticable institucionalmente en esta situación. Gobierno y Parlamento juegan el papel que les corresponde en la moderna democracia de partidos. Pero ello no significa que no sea riesgo añadido para el Parlamento y es preciso destacarlo. La legitimidad del Parlamento como institución eficaz en la acción política sufre una muesa más y no irrelevante. Es posible que se trate de una situación irresoluble y que en última instancia sólo sea una más de las circunstancias que juegan en contra de la institución parlamentaria en el tiempo presente. Pero, en todo caso, no puede olvidarse por los diferentes agentes de la acción política. Desde esta perspectiva, si estos procedimientos van a ser generalizados y formalizados, si esa participación de los agentes sociales va a concentrarse en la fase gubernativa del proceso, sería conveniente volver la vista atrás y proceder a repensar en su globalidad la relación entre Parlamento y Gobierno con referencia a la función legislativa. Desde luego, esa revisión es necesaria ya. No son necesarias más excusas. Se trata de una ficción, de un anacronismo que deposita todas las insuficiencias en sede parlamentaria y que no ayuda a que la ley pueda afrontar los retos que la sociedad contemporánea le plantea. Pero un procedimiento que favorezca la llegada a la institución parlamentaria de leyes con la carga, desde luego, benéfica, pero carga para la libertad de los parlamentarios, de un previo consenso social, sería un procedimiento que el Parlamento no podría ignorar internamente.

En el entreacto, al Parlamento no le cabe sino favorecer sus propios canales de participación y utilizar al máximo las posibilidades que al respecto le otorgan las nuevas tecnologías. En este punto, no sólo la institución como tal considerada, sino también los grupos y los diputados, debieran redoblar esfuerzos para acercarse más a los modelos sociales emergentes.

#### **4 BREVE REFLEXIÓN SOBRE EL DERECHO DE PETICIÓN. IMAGINACIÓN Y OTROS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN EN SEDE PARLAMENTARIA**

Un análisis de la relación entre Parlamento y participación ciudadana debe contener una, siquiera, breve reflexión sobre el derecho de petición. Hasta la fecha, el derecho

de petición no ha tenido como interlocutor efectivo a las cámaras parlamentarias. La existencia de Comisiones de Peticiones y Derechos Humanos introdujo en las mismas una confusión generalmente resuelta mediante la remisión de las peticiones presentadas al Defensor del Pueblo o correspondiente comisionado, canal más acorde con la naturaleza de las peticiones presentadas, normalmente quejas o solicitudes en relación con servicios prestacionales.

La situación descrita debería haber cambiado desde la literalidad de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición, de julio de 2001. Esta norma contempla la posibilidad de que el citado derecho se ejerza también ante las cámaras parlamentarias a través de cualquier medio válido en Derecho. En estas páginas se obviarán las importantes consideraciones de orden técnico que esta regulación plantea al obligar a los parlamentos, para realizar siquiera una breve referencia las importantes cuestiones derivadas de los aspectos sustantivos de la citada norma.

La primera obligación derivada de la misma es la de tratar de delimitar el ámbito material del derecho de petición ejercido ante las Cámaras. Ese ámbito no puede ser el que es propio de las administraciones prestacionales. Así, parece necesario restringir el contenido del citado derecho a peticiones de contenido político, a peticiones relacionadas con la información, comunicación y participación parlamentaria. Peticiones de contenido diferente debieran ser remitidas al poder ejecutivo o a órganos como el Defensor del Pueblo. De hecho, no de otra manera puede entenderse el reconocimiento explícito del derecho de petición en relación con el Parlamento. Puede decirse que en este reconocimiento se encuentra la primera formulación positiva del derecho a la información y participación parlamentaria que podría llegar a articularse. De la inteligencia y oportunidad de los distintos agentes parlamentarios dependerá que la formulación de esta posibilidad quede como una más de las expresiones retóricas que abundan en las relaciones entre la política y los ciudadanos o que sea el comienzo de una etapa más fructífera. Más de ocho años después de aprobada la nueva Ley, los Parlamentos españoles siguen sin articular un específico derecho de petición. Se trata de una demostración más de la desidia con la que tradicionalmente se han establecido las relaciones entre el Parlamento y la ciudadanía. La Ley abría una posibilidad para enriquecer esa relación a un coste muy bajo. Podría haber sido aprovechada, dotándole, con la imaginación necesaria, de un contenido específico visible y eficiente para los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, el mantenimiento de las citadas Comisiones de Peticiones y Derechos Humanos sería necesario. Necesario para ofrecer un cauce abierto y flexible a todos aquellos que deseen exponer sus inquietudes ante las fuerzas políticas; necesario para ensayar nuevas fórmulas de aproximación de los ciudadanos a los diputados y grupos parlamentarios con la ayuda de las nuevas tecnologías de la comunicación; necesario como instrumento para reforzar la relación entre el Parlamento y el Defensor del Pueblo y órganos similares y necesario, sobre todo, para atraer al Parlamento el debate sobre la re-

novación de los derechos humanos en coherencia con los numerosos cambios sociales. Los parlamentos debieran hacer un esfuerzo por revitalizar estas comisiones. Las mismas podrían ser también el escenario preferente de los debates de iniciativa popular a los que ha habido ocasión de referirse anteriormente. Desde luego, ello sólo tendría sentido si los partidos políticos asumen el significado de las nuevas formas políticas y dejan de considerar este espacio parlamentario como menor, un simpático anacronismo alejado de cualquier posible protagonismo y normalmente encomendada a personas alejadas de la dirección.

El derecho de petición en sede parlamentaria ofrece dos perspectivas adicionales que merecen una parada. Por un lado, su relación con el control parlamentario. Por otro, su relación con los derechos fundamentales y la profunda renovación a los que estos se ven sometidos en estos tiempos de cambio.

El derecho de petición, convenientemente revitalizado y puesto al día, podría y debería convertirse en una útil herramienta para el ejercicio de la función comentada. Se trata, desde luego de una manifestación externa del control, pero es también control interno desde el momento en el que su ejercicio puede abrir caminos a la actuación estrictamente parlamentaria bien por haber aportado información novedosa bien por haber denunciado una situación desconocida. Sin duda, la fuerza del derecho de petición como instrumento de control estará directamente relacionada con la regulación que del mismo se haga. Por ello, las cámaras debieran, en la regulación interna que han de acometer del citado derecho, primar esta perspectiva e idear cauces para que no se desaproveche el valor que a la función de control puede añadir este derecho. En relación con su ejercicio, obvio es resaltar que desde su vertiente de control cobrará especial significado su ejercicio por parte de personas jurídicas y colectivos sociales. Para los mismos, el derecho de petición, en una interpretación suficientemente amplia del mismo, puede convertirse en un poderoso instrumento de control del gobierno a través de la sede parlamentaria

Otra perspectiva es la que relaciona al derecho de petición con los derechos fundamentales. En demasiadas ocasiones parece como si éstos fuesen una etapa superada del trabajo parlamentario. Aprobada la Constitución y las principales leyes que habían de desarrollarlos, el trabajo de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos en relación con los mismos no ha sido abundante. Es verdad que esta afirmación se podría contradecir aludiendo a las múltiples iniciativas que han tenido por objeto los mismos. Ello es cierto, aunque no puede olvidarse que la mayoría de las mismas han sido presentadas y debatidas en el ejercicio bien de la función de impulso bien de la de control en relación con el ejercicio de las diferentes políticas públicas por los gobiernos. Pero la referencia a los derechos que aquí se echa en falta es otra. Se trata de la reflexión necesaria sobre su evolución y acomodo a unas circunstancias sociales diferentes en la mayoría de los casos a aquellas sobre las que fueron legislados y que incluso llegan a interrogar sobre la necesidad de formular nuevos derechos o, al menos, nuevas manifestaciones de los existentes.

En este punto, además, hay que recordar que a las Comunidades Autónomas que han aprobado recientemente nuevo Estatuto de Autonomía, les queda un muy importante camino por recorrer en materia de derechos humanos. La incorporación a los Estatutos de un título dedicado a los derechos no puede quedar en el limbo de las buenas declaraciones de intenciones. El poder público y los ciudadanos tienen en esas declaraciones un muy importante arsenal ideológico. Si para los ciudadanos el desarrollo de estos títulos es un derecho, para los poderes públicos es un deber.

Se trata de un debate importante que el Parlamento debiera intentar centralizar políticamente. Así, en coherencia con lo que se acaba de señalar, no parece absurdo abogar por la creación en las correspondientes cámaras parlamentarias de órganos dedicados exclusivamente al desarrollo de los derechos enunciados en el Estatuto. Órganos que deberían funcionar de acuerdo con un modelo participativo. Para el Parlamento, esta opción resulta especialmente atractiva en cuanto puede desviar la atención ciudadana hacia el mismo.

Desde estas premisas interesa traer a colación el derecho de petición a estas páginas. Un derecho de petición configurado teniendo en cuenta estas opciones podría ser un instrumento muy útil para el desarrollo del principio participativo en sede parlamentaria. Además, este derecho tendría la virtualidad de la flexibilidad y podría amparar el desarrollo de nuevas y sucesivas figuras participativas. Así, por ejemplo, y en relación con una de las nuevas funciones parlamentarias que mayor progreso ha tenido en los últimos años, la de estudio, es plausible pensar en la posibilidad de articular un derecho de los ciudadanos a solicitar del Parlamento la elaboración de un dictamen determinado.

El régimen jurídico de este derecho respondería a las singularidades y exigencias propias de una caracterización parlamentaria del derecho de petición. Por supuesto, se deberían establecer los requisitos, características y condiciones del mismo. Así, junto a los correspondientes requisitos de legitimidad, bien podría delimitarse el ámbito material que se considera más coherente y adecuado al mismo. También puede pensarse que, si como se ha descrito, el derecho amparase manifestaciones diversas, se podrían establecer exigencias singulares para cada una de ellas.

La renovación del derecho de petición y un eventual protagonismo del mismo en sede parlamentaria es ya un desafío a la imaginación. Pero no debe ser el único. La renovación de la política no es ya un reto para teóricos ociosos. Es una realidad determinada por la insuficiencia de las estructuras y hábitos tradicionales. Es un anacronismo inevitable e ineludible. El viejo traje de la política liberal pasado por la socialdemocracia no resiste más cambios. Necesita de un buen sastre que respete las hechuras que siguen siendo presupuesto de nuestra convivencia social pero que sepa tanto diseñar un modelo en el que los protagonistas se sientan cómodos como que resulte atractivo y seductor para los ciudadanos. Es, por tanto, tiempo de imaginación y, porque no, de osadías.

Desde luego, no entraría en el reino de la osadía, a duras penas en el de la imaginación, un desarrollo del derecho de petición como el descrito. Más osadía e imaginación requiere un escenario en el que el parlamentario recupere parte de su protagonismo y pueda ser un instrumento eficaz para la comunicación continua con los ciudadanos y, de esta manera, servir eficazmente a la idea de participación. En este caso, osadía e imaginación no nacen en el jardín del ingenio jurídico. Se trata de un huerto conocido y si bien habría que intentar experimentar, sólo con desarrollar posibilidades conocidas sería factible alcanzar resultados significativos. Osadía e imaginación, sí, porque enfrente se encuentra una concepción de la política ligada a la cultura de partido que difícilmente puede aceptar eventuales protagonismos surgidos fuera de la cuenta administrada por los dirigentes. Puede decirse que hoy por hoy es un problema irresoluble que hace difícil la conversión del diputado en ese agente dinámico y con personalidad propia de la vida política, en un sujeto que tiene su propio caudal de relaciones y que busca una relación permanente y singularizada con la ciudadanía.

En todo caso, esa cultura establecida de partidos no sólo ha de ser un obstáculo para el desarrollo de la idea de participación en sede parlamentaria. Por definición, la voluntad de control común a todas las formaciones políticas provoca que los modelos genuinamente participativos susciten recelos y desconfianzas. Con más razón aquellos que sean innovadores. Sin embargo, será imprescindible innovar incluso sabiendo que habrá errores. Los partidos y en general los agentes de la política oficial deben saber que si no aceptan el reto más pronto que tarde serán sujetos pasivos de fenómenos que estarán lejos de comprender pero que habrán transformado, y dudosamente para bien, las relaciones y ejercicio del poder.

## **5 EL PARLAMENTO Y LA PROTECCIÓN DE LA MAYORÍA NO PARTICIPANTE**

Por todo lo dicho, al Parlamento le corresponde un papel de singular importancia en la renovación de los modelos participativos. Le corresponde no sólo porque en última instancia deberá aprobar algún texto legislativo bien que modifique los instrumentos existentes para adaptarlo a las nuevas exigencias sociales bien porque apruebe leyes nuevas que desarrollen nuevos instrumentos o que den un impulso global a esta política. Es más, puede decirse, en virtud de lo señalado respecto a la realidad de la función legislativa, que ésta será una cuestión menor.

Más importancia debería tener, como se ha querido exponer, la potenciación del principio de participación en sede parlamentaria y el desarrollo por el Parlamento de una política propia de participación que sea, simultáneamente, una política de comunicación y relación ciudadana. Una política que, como se dijo, debiera insertarse en el desarrollo global de un modelo participativo para las diferentes instancias políticas de la Comunidad Autónoma. Evidentemente, ello no significa vulnerar autonomía alguna ni las respectivas capacidades

de decisión. Cada poder público, cada administración, debe retener la facultad decisoria. Pero la participación es un ciclo de difícil fragmentación. Ello es especialmente acusado en la relación entre Parlamento y Gobierno. Inevitablemente, el modelo participativo que se desarrolle en el Gobierno afectará al Parlamento. Y viceversa. Por ello, podría ser razonable un debate global y ponderado en sede parlamentaria que sirviese no sólo para fijar unos criterios y procedimientos generales, sino también para llamar la atención del propio Parlamento sobre este punto, hoy demasiado desatendido.

Sin embargo, en estas líneas finales se quiere traer a colación otra reflexión. Se llama a estas páginas a los no participantes. La participación ni es ni puede ser una obligación. El sistema democrático debe facilitar cauces de participación, incluso impulsarla. Pero, asimismo, debe ser escrupulosamente respetuoso con el no participante. Hay quién tendrá una vocación de participación generalista e intentará aprovechar todas las opciones. Serán los menos. Otros, por el contrario, querrán participar sólo en relación con aquellas cuestiones que son de su inmediato interés. El ejemplo del desarrollo de la participación en materia medioambiental a impulso de la fuerte organización social en este ámbito es un ejemplo excelente de esta participación sectorial. Finalmente, habrá otros que no participarán limitando su interés por la acción pública a los correspondientes procesos electorales. Serán la mayoría. El Parlamento, todos los sabemos, representa a todos. Pero con la peculiaridad, nunca puede olvidarse, que frente a eventuales intereses subjetivos o sectoriales, siempre legítimos pero siempre parciales, está representando el interés general. Es decir, persigue la decisión que en conjunto beneficie a todos. De esta manera, el Parlamento es el garante de los intereses de la gran mayoría silenciosa. Paradójicamente, en el marco de un desarrollo significativo de los procesos participativos, el papel de mayor relevancia del Parlamento en relación con los procesos participativos va a ser defender a la mayoría de la participación de la minoría.

Se trata de una cuestión fundamental que debiera ser criterio insoslayable en el necesario momento de determinar el papel de las distintas instituciones en relación con la participación. Idea, por otra parte, esencial en la reconstrucción del sistema político. La política de participación no puede, en general, olvidar que sólo una minoría participa. Una minoría que suele ser activa y que lo hace de manera constante, al menos en relación con el ámbito sectorial que le es directamente de interés. Precisamente, esa estrecha relación con un determinado ámbito es la mejor expresión de la naturaleza necesariamente parcial de los intereses defendidos desde la participación. No hay nada de peyorativo ni de negativo en este juicio. Pero es importante traerlo a colación ya que en demasiadas ocasiones bajo la bondad general de la participación se llega a atribuir a aquellos que participan unos atributos de los que naturalmente carecen. Atributos que, lógicamente, con frecuencia son los propios participantes los primeros en proclamarlos. Eliminar esta confusión y definir con claridad la posición de cada una de las partes parece una cuestión importante.

El poder público, por definición, no podrá ser neutral. El poder público habrá de ser coherente con la política que traduce el interés general expresado en su día por los ciudadanos en las urnas. También es importante la claridad en este punto. Gobernantes, participantes y no participantes deben saber cuál es la posición que a cada uno corresponde en los procesos políticos de participación.

Desde esta premisa, al Parlamento, como se dijo, le va a corresponder una posición paradójica. Si bien habrá de incentivar la participación en relación con la propia institución, su función fundamental en el nuevo mapa de la acción política debería ser preservar un espacio de pluralidad, publicidad y deliberación con el que se pudiera sentir identificado aquél que no ha considerado pertinente participar. Para ello la institución parlamentaria deberá realizar un notable esfuerzo y, seguramente, acometer cambios relevantes en sus rutinas. Pero es importante que pueda llegar a transmitir a la sociedad que se erige como el último y necesario reducto de defensa de los intereses generales desde el pluralismo. En esta posición se hace necesaria e insustituible.

Finalmente, es oportuno realizar dos consideraciones adicionales. Por una parte, indicar que el valor de establecer cauces de participación trasciende su mera utilización. El hecho de que estos cauces existen fortalece por sí mismo la legitimidad del sistema. La sociedad lo demanda y es preciso atender esta petición, aunque a la postre sólo una minoría haga uso de los mismos. Pero esa minoría no podrá alegar que no ha tenido canales para hacer oír su voz. En segundo lugar, es preciso hacer una llamada a la relevancia de la política de comunicación en esta materia. De nada sirve establecer los más brillantes procedimientos de participación si los ciudadanos no los conocen. De nada sirve definir unas reglas excelentes, si los ciudadanos no las conocen. Es absolutamente preciso que todos los pasos que se den en esta materia se encuentren acompañados de un notable esfuerzo comunicativo.

No es posible abordar este tema en tan pocas páginas con el mínimo de rigor necesario. A lo sumo, quedarán algunas ideas sueltas que puedan ser objeto de posterior debate y desarrollo. Se trata de un tema de suma complejidad no ya porque en sí mismo la tiene. Es complejo porque en última instancia es el debate sobre el presente y el futuro de las formas de hacer política. De unas formas que se encuentran cambiando, muchas veces de forma imperceptible hasta que abruptamente saltan a la primera página de los periódicos. Precisamente, reconocer que desde las instituciones sólo se puede abordar una parte, y pequeña, de los procesos de participación es realismo necesario. Desde el mismo, quizá pueda, al menos, llegar a conocerse mejor lo que sucede fuera de las instituciones y de esta manera intentar adaptar el funcionamiento de éstas a las nuevas exigencias sociales.





**ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE**

*Catedrático de  
Derecho Constitucional  
Universidad Rey Juan Carlos*

## **MESA DE EXPERTOS. POLÍTICA NORMATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN**

---

### **CONSULTAS POPULARES**

#### **1 INTRODUCCIÓN**

La Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón ha reunido a un grupo de expertos en orden a analizar una posible política normativa que fomente la participación ciudadana en las políticas públicas y en los procesos de toma de decisiones que afecten a los ciudadanos. En este sentido, se han planteado diversas cuestiones que van desde la posible realización de una política normativa general hasta el estudio de aspectos más concretos. Uno de ellos es el tema de las consultas populares.

A este respecto, los problemas planteados son diversos y, a la vez, interrelacionados, comprendiendo toda una serie de cuestiones en las que subyace la tensión dialéctica entre democracia representativa y democrática participativa o identidad. Al propio tiempo, se hace necesario replantear nuevas categorías dogmáticas. Pensemos, a modo de ejemplo, en el propio concepto de ciudadanía activa.

Dentro de las cuestiones a debatir, y no la menos importante, es el tema de las consultas populares, figura que es necesario diferenciar, desde una pluralidad de puntos de vista (contenido, destinatarios, procedimiento, etc,...), de otras instituciones de democracia semidirecta (como pudiera ser el referéndum), e insertarla en el funcionamiento que caracteriza a los sistemas de gobierno representativos como el nuestro, donde todos los operadores jurídicos (incluido nuestro Tribunal

Constitucional) le han atribuido un papel de preeminencia, mostrándose reacios hacia las instituciones de democracia directa.

Todo ello, sin olvidar que en el fondo del debate en cuestión se encuentra la calidad de nuestro propio sistema democrático. Cualquiera que sea la opción ideológica en que nos situemos, naturalmente dentro del propio sistema democrático, nadie puede negar que el instituto de la representación política, aun siendo la fuente de legitimación de todos los poderes públicos, no agota el contenido del derecho de participación en los asuntos públicos. Incluso, es posible afirmar que la vigencia del principio democrático, como uno de los principios constitucionales por excelencia, conduce también a esta misma conclusión. Por ello, no es de extrañar que, pese al diseño establecido por nuestros constituyentes (sumamente reacio hacia las instituciones de democracia directa), pese a la jurisprudencia mayoritariamente dominante (que no parece haber estado a la altura de las circunstancias), y pese al fracaso político de determinados intentos normativos, estemos asistiendo a revitalización de las instituciones de democracia directa, aunque sean limitadas a determinados sectores públicos y, lo que es más importante, sin que ello suponga cuestionar la legitimidad del propio sistema representativo.

## **2 LA TENSIÓN DIALÉCTICA ENTRE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA: LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA O DE IDENTIDAD.**

Como es sabido, los inicios del liberalismo no fueron homogéneos. Es más, resulta posible hablar de la existencia de varios movimientos liberales, de varios procesos revolucionarios, a un mismo tiempo. En este sentido, y realizando una síntesis extrema, nos encontramos con el distinto significado de los planteamientos de Locke y de Rousseau (a los que habría que añadir el intento de síntesis realizado por Condorcet), con el liberalismo representativo y con la democracia directa, los cuales, en mayor o menor medida, fueron ensayados a lo largo del proceso revolucionario francés, incluso en diferentes textos constitucionales.

El triunfo del primero de ellos, del sistema representativo, no va a ser fácil. Durante la primera mitad del siglo XIX, el mismo fue combatido a través de la utilización de determinados instrumentos de democracia directa o semidirecta. Los referéndums de Napoleón III son suficientemente significativos a este respecto.

Posteriormente, se produce, una vez aparentemente superados los procesos revolucionarios y antiliberales de mediados de siglo, el asentamiento definitivo del sistema liberal representativo, que alcanza su cenit en el último tercio del siglo XIX (la Belle Epoque) y continua durante el siglo XX hasta la Primera Guerra Mundial.

El periodo de entreguerras (1918-1945) es, posiblemente, el periodo histórico donde conviven en Europa más sistemas políticos antagónicos:

- a) Por un lado triunfa, (Revolución Soviética de 1917) un modelo globalmente antiliberal que tratara de desmontar las construcciones dogmáticas del sistema representativo, acudiendo, en no pocas ocasiones, a los propios planteamientos de Rousseau y a las instituciones de democracia directa.
- b) Por otro, dentro del propio sistema liberal surge una reacción autoritaria que tratara de mantener, sin conseguirlo, las esencias del mismo. También esta tendencia ideológica desdeñará el sistema representativo, desnaturalizando el significado de las instituciones de democracia directa (el referéndum es sustituido por el plebiscito).
- c) Finalmente, se produce una reconstrucción del sistema democrático liberal, del cual es heredero en buena medida el estado constitucional de nuestros días, donde se opta claramente por el sistema representativo, manteniendo las instituciones de democracia directa (con la excepción de algunos países como Suiza o los Estados Unidos) una función complementaria de aquél. La utilización y manipulación de las instituciones de democracia directa por los sistemas autoritarios e incluso por los propios sistemas democráticos (los referéndums de De Gaulle) no son ajenos al mismo.

El asentamiento definitivo del Estado constitucional contemporáneo, la extensión del Estado del Bienestar, la posición de los poderes públicos y la primacía del Poder Ejecutivo, y los nuevos planteamientos de las relaciones entre la sociedad civil y los poderes públicos, hacen que las clásicas instituciones de democracia directa o semidirecta (el referéndum, la iniciativa popular, la revocación, etc,...) se conviertan en puramente instrumentales o complementarias (muchas veces vaciándose su significado histórico y doctrinal) o queden reducidas a determinadas áreas geográficas, caracterizadas por una evolución histórica distinta.

Ahora bien, la misma configuración del Estado constitucional de nuestros días, y su previsible evolución futura, impide una fundamentación unilateral y exclusiva en los planteamientos teóricos del sistema representativo, el cual apenas ha evolucionado, dogmáticamente hablando, desde los planteamientos revolucionarios del siglo XVIII, desde que se sustituyó el mandato imperativo por el mandato representativo. Como, por otro lado, las clásicas instituciones de democracia directa o semidirecta se revelan incapaces de ser una alternativa al sistema representativo, se impone la necesidad de configurar otras instituciones de democracia participativa a fin de conseguir una democracia participativa o identitaria.

Todo ello supone que la participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23.1. CE) es susceptible de ser realizada a través de una serie diversa de manifestaciones:

- a) Mediante el instituto de la representación, que continua siendo la fuente de legitimidad democrática del poder político y el instrumento de participación por excelencia.

- b) Mediante las instituciones clásicas de democracia directa recogidas en nuestra Constitución y normas de desarrollo, especialmente el referéndum y la iniciativa popular, aun siendo conscientes de que las mismas tienen un carácter meramente complementario en relación con el papel desempeñado por el sistema representativo.
- c) Finalmente, a través de nuevas formas de participación directa, entre las cuales se encuentran las consultas populares. Estas nuevas formas, y pese a lo señalado por nuestra jurisprudencia constitucional, también deben ser consideradas como una manifestación del art. 23. 1., es decir, como una participación ciudadana en los asuntos públicos. Es más, dado el carácter restrictivo con que han sido configuradas las instituciones clásicas de democracia directa, lo cual no puede ser corregido sustancialmente si no es a través del mecanismo de la reforma constitucional, se hace preciso una potenciación dogmática de estas nuevas formas de participación, deslindándolas claramente de las clásicas ya conocida, y intentando hacer que las mismas se conviertan, de forma sectorial o general, en un complemento indispensable del propio sistema representativo, y no simplemente en un mero apéndice de aquél.

### 3 LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una vez expuesta la necesidad de configurar nuevas formas de participación ciudadana en la toma de decisiones por parte de los poderes públicos, se hace preciso efectuar una serie de consideraciones preliminares:

- a) El sistema representativo clásico, con las transformaciones que se quiera (el nuevo papel de los partidos políticos, las transformaciones del mandato representativo, etc,...), continúa manteniendo su primacía y su consideración de principal fuente de legitimación de los poderes públicos, a la cual también coadyuvan, o deben hacerlo, las instituciones de democracia directa. El reiterar esta idea es importante a fin de evitar equívocos interesados.
- b) Aunque la llamada democracia identitaria ha sido objeto de importantes estudios teóricos, aún es preciso, si se quiere convertirla en auténtica alternativa a la democracia representativa, profundizar en su significado y, fundamentalmente, en su viabilidad en la toma de decisiones de los poderes públicos en un mundo globalizado como el nuestro, que aún carece de una respuesta política y jurídica también global.
- c) Las nuevas formas de participación ciudadana no han tenido, con excepciones puntuales, su origen en la sociedad civil. En efecto, han sido los propios poderes públicos los que han ido promoviendo y favoreciendo estas formas de participación con la finalidad de fomentar la misma y por entender que también constituyen una fuente de legitimación del sistema.

- d) En algunas ocasiones estas nuevas formas de participación ciudadana se han mezclado o confundido con las clásicas, dando lugar a importantes problemas dogmáticos y políticos. Pensemos, por ejemplo, en la diferenciación entre consultas populares y referéndums.
- e) El fomento por parte de los poderes públicos de las nuevas formas de participación ciudadana adquiere una nueva dimensión con la extensión y consolidación de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, las cuales, por otro lado, parece hacer necesaria una concepción más garantista de los derechos fundamentales.
- f) Asimismo, los nuevos procesos migratorios y el carácter multicultural de las sociedades occidentales hacen que las nuevas formas de participación ciudadana adquieran una nueva dimensión.

Desde estos planteamientos, lo primero que nos interesa poner de relieve es la necesidad de mantener un concepto amplio de participación ciudadana. La participación ciudadana es el modo en que los ciudadanos toman parte en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, más allá de las formas de participación vinculadas a los procesos electorales o a los procesos de elaboración y derogación de las leyes, que también son formas de participación. Y es que los ciudadanos deben ser consultados frecuentemente a fin de subsanar los efectos del propio sistema representativo, siempre imperfecto, dando a los ciudadanos la oportunidad de incorporarse de una forma diferente al proceso de toma de decisiones, lo cual reforzará el propio sentimiento de pertenencia a la comunidad y aumentará la calidad del propio sistema democrático.

Es decir, toda participación es una participación en los asuntos públicos y, como tal, debe ser reconocida como una manifestación del derecho fundamental constitucionalizado en el art. 23.1. CE. Sin embargo, y como luego veremos, esta no es la tesis de nuestro Tribunal Constitucional, el cual, en los supuestos en que ha tenido ocasión de pronunciarse, ha perdido la oportunidad de dejar perfectamente delimitadas una serie de cuestiones. Sin duda alguna, la nueva regulación estatutaria contenida en algunos de los Estatutos de la llamada segunda generación, entre ellos, el Estatuto de Aragón, debería ser una oportunidad para propiciar un cambio de orientación jurisprudencial en el sentido anteriormente apuntado.

Al propio tiempo, la idea de participación ciudadana ha de conducir a una nueva elaboración dogmática de la misma, dentro de los esquemas teóricos de la llamada democracia de identidad. Pensemos, a modo de ejemplo, en el propio concepto de ciudadanía activa, tan importante para países como el nuestro, donde la presencia cada vez mayor de inmigrantes supone una acentuación del carácter multicultural de nuestra sociedad civil.

Por otro lado, si estamos propiciando una diferenciación, clara y nítida, entre la naturaleza y significado de las nuevas formas de participación frente a las clásicas ya conocidas, se hace necesario todo un proceso de reconstrucción dogmática que debe tener como finalidad última y primordial el tratar de evitar la creación de categorías mixtas, con elementos de unas y de otros. Este intento, que se ha apreciado en algunos momentos en nuestro país, además de no coadyuvar al establecimiento de una democracia identitaria, a lo que realmente conduce es al descrédito de estas instituciones y al planteamiento de problemas jurídicos y políticos innecesarios, fundamentados, teórica y erróneamente, en la propia vigencia del principio democrático.

Centrándonos ya en las consultas populares, y sin perjuicio de que más adelante volvamos sobre ello, lo primero que hay que señalar es que la consulta popular es un instrumento de participación ciudadana dirigida a conocer su opinión sobre cualquier aspecto de la vida pública y que se materializa en una pluralidad de instrumentos: encuestas, foros de debate, audiencias. Por el contrario, el referéndum, que es una modalidad de consulta popular, es una llamada al cuerpo electoral a través de un procedimiento en el que se garantizan el cumplimiento de una serie de requisitos legales semejantes al ejercicio del derecho de sufragio.

La configuración del referéndum tampoco es pacífica, planteándose su diferenciación del diferenciación del plebiscito, donde es posible acudir a criterios materiales y formales. Por lo que se refiere al contenido, la doctrina, fundamentalmente alemana, utiliza los términos referéndum y plebiscito para distinguir si la consulta opera dentro del proceso de creación, modificación o derogación de las leyes, para lo cual el término más adecuado es el de referéndum; o si se trata de una decisión política no relacionada directamente con un acto legislativo, en cuyo caso se trataría de un plebiscito. Por lo que se refiere a la forma, la distinción afectaría a cuestiones tales como el cuerpo electoral o los destinatarios afectados, el procedimiento establecido y sus garantías, en el sentido de si son las inherentes o no al derecho de sufragio activo. A este respecto, señala la doctrina, la participación popular a través del referéndum se encuentra más solemnizada y afecta al conjunto de la ciudadanía, cosa que no tiene por que suceder con las formas de consultas populares, como las encuestas, los sondeos, los fórums, los espacios de debate, etc,... donde la ciudadanía también puede expresar sus opiniones, aunque sin tener la misma trascendencia política.

Frente a esta configuración doctrinal, nuestra Constitución (cuyo primer Anteproyecto, y a imitación del modelo italiano, contemplaba la institución del referéndum abrogatorio) no parece aceptar esta distinción, utilizando en ambos casos el término referéndum, que puede ser normativo o no normativo, según verse sobre un texto legal articulado o no. En este caso, serían referéndums normativos los que aprueban reformas constitucionales y los que aprueban o modifican los Estatutos de Autonomía. Serían referéndums no normativos los referidos a la iniciativa autonómica y los llamados referéndums

consultivos, que afectan a las decisiones políticas de especial trascendencia del art. 92. En cuanto a los criterios formales se refiere, es preciso proceder a la interpretación de la autorización estatal del art. 149.1.32., sobre la cual volveremos más adelante. Baste ahora con apuntar que, y en relación con las consultas locales, el Dictamen núm. 943/94, de 9 de junio, el Consejo de Estado señaló que estamos en presencia «de un acto administrativo de control de que la solicitud de someter una cuestión a una consulta popular municipal se ajusta a los requisitos legalmente previstos al efecto y ha de ser caracterizada, por tanto, como un típico acto administrativo y no, por el contrario, como una actuación del Gobierno no sujeta al Derecho Administrativo».

El referéndum es consultivo, nada tiene que ver con su naturaleza o no vinculante. Por ejemplo, jurídicamente el del art 92 CE no lo es y, sin embargo, sí que tienen este carácter los referéndums de iniciativa autonómica. Los referéndums consultivos hacen referencia a que el pronunciamiento de la ciudadanía se sitúa en algún momento del procedimiento anterior a la adopción de la decisión. Es decir, alude a la idea de ratificar o sancionar, sin que tenga nada que ver con el carácter vinculante. En un referéndum, el cuerpo electoral formula una opción que debe ser consiguientemente adoptada por las autoridades convocantes, aunque las mismas, a modo como sucede con la transposición de la Directiva en el Derecho comunitario, pueden escoger los medios más apropiados para llevar a cabo el resultado del escrutinio.

De todo ello hay que colegir que la consulta popular es el género y el referéndum la especie. Es decir, se pueden realizar consultas populares a través de referéndum y a través de otros procedimientos. Criterios como los destinatarios de la consulta (el cuerpo electoral o no), el procedimiento de la misma (semejante o no al electoral), las garantías judiciales existentes e, incluso el contenido de la consulta, son criterios que hay que tener en cuenta para deslindar, como iremos viendo, una figura de otras. De lo contrario, si mezclamos ambas, si aludimos a la idea de consulta popular a través de referéndum, los problemas jurídicos y políticos planteados, dada nuestra regulación constitucional y el sistema de distribución de competencias establecido, se acrecentarán e irán en descrédito de la propia democracia participativa, impidiendo, al propio tiempo, que participen los que normalmente no interaccionan con la democracia representativa.

Asimismo, se plantean otras cuestiones teóricas, como la referente a si la consulta es una materia competencial o, por el contrario, forma parte de la propia función de gobierno. Es decir, se plantea el problema de la proyección competencial del derecho de participación, siendo postura mayoritaria que los derechos fundamentales no son títulos competenciales ni pueden, como así se señala expresamente en varios de nuestros Estatutos de Autonomía, constituir un plus competencial en el sentido de incidir en el sistema de delimitación competencial.

#### 4 LOS ESTADOS COMPUESTOS Y LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LAS CONSULTAS POPULARES

A priori, parece posible admitir que los Estados compuestos, donde la toma de decisiones por parte de los poderes públicos es más compleja, y donde la vigencia del principio de subsidiariedad parece hacer, política y jurídicamente hablando, más necesario la participación de la ciudadanía activa en las políticas públicas, parecen exigir un mayor grado de democracia participativa o identitaria.

Este mayor grado no puede verse reducido al estricto ámbito competencial de los poderes públicos, preceptivo o no, de determinados poderes públicos externos al que competencialmente ha de adoptar la decisión correspondiente, tal y como sucede en el proceso de elaboración de las disposiciones generales. La misma ha de extenderse a la consulta de la ciudadanía activa, al fin y al cabo destinataria de las decisiones a adoptar. Con ello, junto a la legitimación que otorga la democracia representativa, que nadie puede negar, se producirá una legitimación participativa.

En el ámbito del Derecho comparado se han presentado diversas alternativas que es preciso conocer.

La Recomendación N.º (96) 2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 15 de febrero de 1996, sobre los referéndums e iniciativas populares en el nivel local, se afirma que «el derecho de los ciudadanos a pronunciarse sobre decisiones importantes que afectan al porvenir a largo plazo... forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa». En semejante sentido se pronuncia también la Recomendación del 6 de diciembre del 2001 de Ministros de los estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local.

La Comisión de Venecia, en su condición de órgano consultivo del Consejo de Europa, también se ha pronunciado sobre estas cuestiones. A este respecto, habría que citar el Código de Buena Práctica en asuntos electorales, que aspira a promover la armonización de normas electorales y a servir de referencia para evaluar elecciones. Asimismo, en el 2007, aprobó el Código de Buena Práctica para Referéndums.

Asimismo, habría que citar el Informe Kilbrandon de 1973, que sirvió de base para la elaboración del Libro Blanco sobre Democracia y Devolución de Poderes a Escocia y Gales; las sentencias de la Corte Suprema de Canadá de 1998 y su teoría del principio democrático de respeto a las mayorías; el significado del referéndum sobre el autogobierno de Groenlandia, de 25 de noviembre del 2008, que entrará en vigor el 21 de junio del 2009; y el anuncio por parte del Gobierno de Escocia de la celebración de un referéndum para el 2010, con distintas alternativas.

En el derecho francés se diferencia perfectamente el referéndum de la consulta. Por referéndum se entiende la intervención de los habitantes de una colectividad territorial que deciden sobre una cuestión sustituyendo a sus representantes. Es decir, se produce un cambio del órgano decisorio. La consulta significa, por el contrario, recoger la opinión de la población sobre una cuestión, manteniéndose la competencia de la autoridad territorial correspondiente para decidir sobre la misma.

En el derecho italiano los referendos regionales tienen un larga tradición y diferentes tipológicas. Todas las regiones tienen competencia para convocar referendos. No constituyen una materia competencial sino que forman parte, junto con la potestad legislativa y la iniciativa legislativa popular, de la función de gobierno.

En el derecho alemán, las Constituciones de los Landers regulan la institución del referéndum, con contenido y aspectos muy diferenciados, incluyéndose dentro del apartado relativo al poder del estado, proveyéndose en algún caso que se haga por el Parlamento y no por el Gobierno.

Por lo que se refiere a nuestro ordenamiento jurídico, lo primero que hay que afirmar es que él mismo responde, inequívocamente, a los esquemas del gobierno representativo. La escasa relevancia de las instituciones de democracia directa o semidirecta diseñadas por nuestros constituyentes es suficientemente explicativa a este respecto. En este sentido, hay que distinguir entre:

- A) Las competencias del Estado, pues el art. 149.1.32. le atribuye la competencia exclusiva para «la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum». La propia redacción del precepto parece distinguir claramente las consultas populares del referéndum, el cual no es sino una modalidad (o si se quiere uno de los procedimientos posibles) de aquéllas. Y únicamente esta modalidad o procedimiento es que exige la previa autorización estatal.

Este precepto ha sido objeto de una diferente interpretación. Por un lado, se sostiene que la autorización estatal únicamente es válida para los referendums expresamente previstos en la Constitución: el referéndum consultivo, los referendums autonómicos y los referendums de reforma constitucional. En consecuencia con ellos, los llamados referendums consultivos autonómicos no se verían afectados por la necesidad de una autorización estatal, pues lo contrario supondría un control de legalidad por parte de la Administración Estatal sobre las decisiones de los órganos políticos y representativos de las Comunidades Autónomas. Frente a ella, la tesis opuesta sostiene la posibilidad constitucional de los referendums autonómicos, pero siempre sujetos a la autorización estatal. Por su parte, la regulación efectuada por la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, deja fuera de su ámbito de aplicación los referendos locales y no menciona para nada los referendos o consultas populares autonómicas, pues la expresión «en cualquiera de sus modalidades» a que se refiere el art. 2.1. de la Ley parece referirse a las modalidades

constitucionalmente previstas. De todas formas, parece que el legislador estatal no ha querido concretar que son las consultas populares por vía de referéndum, a fin de distinguir las de las consultas populares que se instruyen mediante otras vías, y tampoco ha establecido el alcance y contenido de su potestad autorizadora.

- B) La regulación efectuada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, cuyo art. 18. 1 f) reconoce a los vecinos el derecho a «pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley». Posteriormente el art. 70 bis, al regular la iniciativa popular, señala que ésta «puede llevar incorporada una propuesta de consulta popular local», que será tramitada de acuerdo con lo previsto en el art. 71, que exige, en todo caso, autorización del Gobierno de la nación, y siempre que se trate de «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». Los reglamentos de participación ciudadana de diferentes Ayuntamientos han tendido a diferenciar las consultas populares de los referéndums, recociendo el derecho de todos los ciudadanos censados a ser consultados, y el derecho a que la consulta exprese las posibles soluciones alternativas con la máxima información escrita y gráfica posible.

La primera generación de Estatutos de Autonomía no supuso una profundización en las técnicas de la democracia participativa, pues, al no contener una Declaración de Derechos y Libertades, se limitaron, en líneas generales, a reproducir, con mayor o menor acierto, la fórmula contenida en el art. 9.2. CE, y a desarrollar algunos contenidos en materia de consultas populares, tal y como realizan el art. 11.11. del Estatuto de Asturias, el art. 9.7. del Estatuto de La Rioja, el art. 11.16 del Estatuto de Baleares, el art. 11.8. del Estatuto de Murcia, el art. 32.5. del Estatuto de Canarias o el art. 8.12 del Estatuto de Extremadura. La competencia se asume dentro de la legislación básica del estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «...sistema de consultas populares en el ámbito de la región...», de conformidad con lo que disponga la ley a que se refiere al art. 92.3. CE y demás leyes del estado, correspondiendo a éste la autorización de la convocatoria».

Ello no impidió, no obstante, que en el desarrollo legislativo de los mismos, se iniciaran estas fórmulas de democracia participativa, al menos en determinados ámbitos sectoriales, aunque no con carácter global. Así, a modo de ejemplo, habría que citar la ley 2/2001, de 13 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de consultas populares locales o la Ley foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local. Es decir, se planteaba la cuestión de si era necesaria o no una habilitación competencial expresa o, por el contrario, la misma podría considerarse incluida en la potestad de autogobierno que corresponde a todas las Comunidades Autónomas. Ya volveremos sobre esta cuestión.

Ahora bien, la nueva generación de Estatutos de Autonomía que se inicia a partir del 2006 parece haber cambiado de orientación, realizando una apuesta más decidida por la democracia identitaria, que se refleja incluso en la detallada regulación simbólica de los mismos. Esta nueva regulación estatutaria, aún no desarrollada normativamente, parece presentar diferentes modelos, según se produzca, además de otras cuestiones menores una clara diferenciación entre consultas populares sujetas a autorización estatal y formas no referendarias de consulta popular que pueden llevarse a cabo sin autorización del Estado.

El **Estatuto de Autonomía de Valencia** contiene regulaciones normativas referentes a la participación y a las consultas populares. Así, el art. 1.3 señala que uno de los objetivos de la Comunidad Valenciana es «...garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines», los cuales no aparecen expresamente definidos y que, a nuestro juicio, no pueden reducirse a los estrictamente autonómicos, pues los fines y objetivos de toda Comunidad Autónoma persiguen también el interés general que va más allá de su propio ámbito competencial. Por su parte, el art. 9.4 regula el derecho de participación señalando que «Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Valenciana. La Generalitat promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos». Asimismo, contempla la participación de determinados sectores como la juventud, personas mayores y dependientes (art. 10.3), y la plena igualdad de mujeres y hombres, mediante la participación plena en la vida laboral, social, familiar y política, sin ningún tipo de discriminación y en igualdad de condiciones (art. 11).

En cuanto a las consultas populares, el art. 28.5 dispone: «El Presidente de la Generalitat podrá proponer, de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Valenciana, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales». Asimismo, el art. 50, que enumera las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en el marco de la legislación básica del Estado, dispone en su apartado 8: «Corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales en su ámbito, de acuerdo con lo que dispongan las leyes a las que hace referencia el apartado 3 del art. 92, y número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución española. Corresponde al Estado la autorización de su convocatoria».

Nos encontramos ante un modelo autonómico que va poco allá de las regulaciones efectuadas por los Estatutos de primera generación, incluyendo en todo caso la necesidad de autorización por parte del Estado de las consultas populares autonómicas. Asimismo, parece solo asumir competencias en materia de consultas municipales, guardando silencio, dentro del sistema de reparto competencial, sobre las consultas populares autonómicas, que, sin embargo, sí que se atribuyen a la competencia del Presidente de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña efectúa una regulación más pormenorizada, iniciando un modelo diferente sobre las consultas populares autonómicas que, además, ha sido incorporado a otros textos estatutarios.

- a) En cuanto al derecho de participación, el art. 4.2., inspirándose en el 9.2. CE dispone: «Los poderes públicos de Cataluña deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos sean reales y efectivas; deben facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social, y deben reconocer el derecho de los pueblos a conservar y desarrollar su identidad». En relación con el derecho de participación, éste viene recogido, de forma amplia, en el art. 29, señalándose, de forma expresa en el apartado 6 que «Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y condiciones que las leyes establecen». Asimismo, el art. 43, dentro de los principios rectores, regula el fomento de la participación social en las políticas públicas; individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político; la participación y representación ciudadanas y políticas, con especial atención a las zonas menos pobladas; y la participación ciudadana en las campañas institucionales con ocasión de los procesos electorales. En cuanto los sectores especialmente mencionados se encuentran las mujeres, a quienes se les reconoce el derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados (art. 19.2.), a los miembros de la comunidad educativa en los asuntos escolares y universitarios (art. 21.8), a los trabajadores y sus representantes (art. 25.4. y 45.3. y 4), a los consumidores y usuarios (art. 28.2.), la promoción de la participación de los grupos y asociaciones de mujeres en la elaboración y evaluación de las políticas públicas (art. 41.3.), la participación en los asuntos públicos de las personas inmigradas (art. 42.6), la participación de la familia en la educación de sus hijos (art. 44.3.).
- b) Por lo que se refiere a las consultas populares, además del derecho reconocido a todos los ciudadanos en el art. 29.6., al citar las materias (enumeradas por orden alfabético) de competencia exclusiva, dispone en el art. 122: «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat 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 lo previsto en el art. 139.1.32 de la Constitución». Es decir, la competencia autonómica incluye cualquier instrumento de consulta popular con la excepción del referéndum, pues éste es objeto de competencia estatal. Este precepto, que es asumido por otros Estatutos de Autonomía, entre ellos el de Aragón, es el precepto clave pues:
  - 1) Asume inequívocamente la competencia en materia de consultas populares.

- 2) Parece deslindar la consulta popular del referéndum.
- 3) Determina las cuestiones que han de regularse normativamente.
- 4) Presenta una cierta limitación, pues las consultas se reducen al ámbito de sus competencias, cuando éstas, a nuestro juicio, pueden extenderse a cuestiones de interés general que vayan más allá de las competencias asumidas.

Las anteriores consideraciones son predicables para los demás Estatutos que siguen este modelo, entre ellos el de Andalucía y el de Aragón. Es decir, el Estatuto catalán pretende realizar una diferenciación entre los referendos del art. 149.1.32 y otros referendos, utilizando una función de precisión competencial, huyendo de las cláusulas genéricas y optando por la concreción de títulos competenciales, en la cual la enumeración constituye una «garantía sustancial mínima» de la competencia autonómica, en el sentido de que no estamos en presencia de términos exhaustivos sino indicativos.

Este planteamiento, a nuestro juicio correcto constitucionalmente, no parece ser compartido por otros operadores jurídicos. Las siguientes palabras del Consejo de Estado son sumamente reveladoras: «En nuestro ordenamiento jurídico todos los posibles referendos y consultas populares por vía de referendos autonómicos están incluidos en el ámbito de aplicación del art. 149.1.32 CE». «Las decisiones políticas de especial trascendencia, aun cuando se circunscriban especialmente a una Comunidad Autónoma, tendrán siempre repercusión en toda la Nación, y han de sujetarse por tanto a lo dispuesto en el art. 92 CE y en los arts. 2 y 3 de la Ley orgánica 2/1980».

Según nuestras noticias, la Comunidad Autónoma de Cataluña está elaborando un «Anteproyecto de Ley de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña». Sin conocer aún el contenido del Anteproyecto y, por tanto, sin posibilidad de pronunciarnos sobre el mismo, el propio título puede plantear algún problema, pues parece ir más allá de la propia regulación estatutaria, lo cual supondría, a priori la necesidad de la autorización por parte del Estado.

El **Estatuto de Autonomía de Baleares** regula los «Derechos de participación» en el art. 15, con la siguiente declaración general «Todos los ciudadanos de las Illes Balears tienen derecho a participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Autónoma. Los poderes públicos promoverán la participación de los agentes económicos y sociales del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos». Posteriormente, el precepto enumera algunas formas de participación política, incluyendo, en apartado d) «el derecho a promover la convocatoria de consultas populares por el Gobierno de las Illes Balears, Consejos Insulares o por los Ayuntamientos en los términos que establezca la Constitución española y las leyes». Asimismo regula el derecho de participación de determinados colectivos como la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 16.3.), de las mujeres y hombres en igualdad de condiciones (art. 17.2.), de las personas

dependientes (art. 19.1.), de los miembros de la comunidad educativa (art. 26.6.). En cuanto a las consultas populares no hay ninguna asunción competencial en el Título III (ni a la Comunidad Autónoma ni a los Consejos Insulares), ni atribución competencial expresa a ningún órgano estatutario. Es decir, esta regulación estatutaria se ajusta más al modelo valenciano que al catalán.

Por su parte, el **Estatuto de Autonomía de Andalucía** sigue la línea marcada por el Estatuto de Cataluña, superando incluso sus planteamientos, pues llega a hablar de una «democracia social avanzada y participativa».

- a) En cuanto al derecho de participación, empieza señalando que uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma es fomentar «la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social» (art. 10.1.) y «la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa». Asimismo se refiere a la participación de determinados sectores como los sindicatos y agrupaciones empresariales (art. 26.2.) o la participación ciudadana en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar (art. 134 a) y la participación de los trabajadores en las empresas (art. 170), y regula (art. 30) el derecho de participación política en sus diversas manifestaciones, estableciendo en el apartado c) «el derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos en los términos que establezcan las leyes».
- b) En cuanto a las consultas populares, y además de lo establecido en el art. 30 c), el art. 78 se refiere, con una redacción semejante al Estatuto de Cataluña, a las competencias asumidas en materia de consultas populares: «Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum». Posteriormente, el art. 111.3., dentro de la iniciativa legislativa, señala que «la ley regulará las modalidades de consulta popular para asuntos de especial importancia para la Comunidad Autónoma en los términos previstos en el art. 78», concluyendo que el Presidente de la Junta «podrá proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el art. 78 y en la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales».

Por su parte, el **Estatuto de Castilla y León** empieza señalando (art. 8.2) que los poderes públicos facilitarán «la participación de todos los castellano-leoneses en la vida política, económica, cultural y social». Posteriormente, el art. 11 regula los derechos de participación en los asuntos públicos, señalando en su apartado 5 que «los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares, relativas a decisiones políticas que sean competencia de la Comunidad, en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes, respetando lo dispuesto en el art. 149.1.21 de la Constitución española». Asimismo, se refiere a la participación de determinados sectores, como las personas en situación de dependencia y sus familias (art. 13.7), las personas con discapacidad (art. 13.8). En cuanto a las consultas populares, además de lo establecido en el art. 11.5., atribuye al Presidente de la Comunidad Autónoma la facultad de «proponer, por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el presente Estatuto y en la legislación del Estado y de la Comunidad, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad, sobre decisiones políticas relativa a materias que sean de la competencia de ésta». Finalmente, asume competencias de desarrollo normativo y de ejecución sobre el «sistema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el art. 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria». Esta regulación estatutaria, con sus propias peculiaridades que lo diferencian de otros, no debe situarse en la línea del modelo establecido por el Estatuto catalán.

Finalmente, el **Estatuto de Autonomía de Aragón** contiene una regulación en la cual se reconoce a los aragoneses «el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las leyes» (art. 15.1), destacando, asimismo que «los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico» (art. 15.3). Por otro lado, y dentro de lo que pudiéramos denominar principios rectores, señala que corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus competencias «facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social» (art. 20 a). Asimismo existen otras manifestaciones concretas como la establecida en el art. 30, cuando señala «que los poderes públicos aragoneses promoverán la cultura de la paz, mediante la incorporación de valores de no violencia, tolerancia, participación, solidaridad y justicia, especialmente en el sistema educativo».

En cuanto a las consultas populares, las mismas aparecen (art. 71.27) como una de las competencias exclusivas, señalando 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 art. 149.1.32 de la Constitución». Son de aplicar aquí, en líneas generales, las mismas consideraciones que efectuamos en relación con el Estatuto catalán.

## 5 LAS CONSULTAS POPULARES EN LA JURISPRUDENCIA

En este apartado se analizaría la jurisprudencia ordinaria y constitucional sobre las instituciones de democracia directa o semidirecta (dictadas fundamentalmente con motivo de la presunta violación del art. 23 CE), con especial incidencia en la STC sobre la Ley 9/2008, de 27 de junio del País Vasco, de convocatoria y regulación donde a mi juicio el Tribunal Constitucional, con independencia de las consideraciones políticas que merezca la citada Ley, ha dejado escapar una oportunidad importante para delimitar el contenido, ámbito y destinatarios de las consultas populares. Es decir, el Tribunal no se ha esforzado a la hora de exponer sus argumentos y ha perdido una ocasión importante para explicar la relación dialéctica entre democracia representativa y de identidad, para profundizar en un mayor calidad de nuestro sistema democrático. A no otra conclusión se puede llegar cuando la tesis sustancial del Tribunal es la imposibilidad constitucional de que las Comunidades Autónomas convoquen referéndums.

El Tribunal en sentencias anteriores a la recaída sobre la Ley vasca se había ocupado incidentalmente del tema, sin llegar a ofrecer soluciones claras. Todo ello partiendo de lo dispuesto en el art. 23.1. que reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes. Así, en la STC 63/1987, de 20 de mayo, señala que este derecho a participar en los asuntos públicos únicamente predicable de los ciudadanos, señalando expresamente que «la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151, 152.2., 167.3. y 168.3.)». También considera el Tribunal como instituciones de democracia directa el Consejo abierto y la iniciativa popular, admitiendo, incluso que la ley pudiera ampliar los casos de participación directa, pero «los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa».

En otra ocasión, en la STC 76/1994 señala lo siguiente: «En tanto que instrumento de participación directa en los asuntos públicos, el referéndum es, junto con el instituto de la representación política, uno de los cauces de conformación y expresión de la voluntad general». Aunque su análisis se refiere solamente a normas estatales, el Tribunal, partiendo del principio de que los mecanismos de democracia representativa priman sobre los de democracia directa, efectúa una interpretación muy restrictiva de esta última.

En este caso, continua el Tribunal, aunque el ordenamiento jurídico pueda crear otros títulos de participación (ATC 942/1985), estos no tendrían la consideración de derecho fundamental, pudiendo ser considerados como derechos subjetivos, pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (SSTC 212/1993 y 80/1994). Y concluye: «Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 CE, es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo».

Por otro lado, la STC 119/1995, de 17 de julio niega que la información pública en un procedimiento administrativo sea un tipo de participación política en sentido estricto. En ella señala expresamente: «para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política encuadrable en el art. 23.1. CE, habrá que atender, no solo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: solo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político —esto es, solo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder— estaremos en el marco del art. 23.1 CE», pues solo este precepto es el que hace referencia a la democracia política. La consulta es una manifestación encuadrable en las formas de democracia directa y no «un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa».

Esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional es sumamente restrictiva, especialmente por lo que se refiere a su negativa de encardinar todas las formas de participación posible en el ámbito del art. 23.1.

Antes de entrar a analizar la STC 113/2008, sobre la Ley vasca de consultas, es preciso añadir que la jurisprudencia constitucional se muestra sumamente seguidista de la doctrina legal establecida por el Consejo de Estado, limitándose prácticamente a reproducir sus mismos argumentos.

En efecto, en el Dictamen núm. 1.119/2008, de 3 julio del Consejo de Estado se afirma lo siguiente: «En la realidad política difícilmente un órgano del estado podrá actuar en contra de la voluntad popular formalmente expresada, al ser ésta el fundamento mismo del principio democrático que informa la Constitución». Hasta aquí nada que objetar. A continuación añade: «La Constitución consagra un sistema de democracia representativa en el que los resortes de democracia directa tienen un carácter muy limitado y circunscrito a los supuestos constitucionalmente previstos; las apelaciones al pueblo

son excepcionales, por lo que carecen de cualquier género de vis expansiva. Entre los instrumentos de democracia directa, el referéndum consultivo permite instar la manifestación de la voluntad directa del pueblo sobre cualquier decisión de especial trascendencia, por lo que tiene una relevancia capital en el juego entre los poderes del Estado». «La Constitución y el legislador han de racionalizar las manifestaciones directas de la voluntad popular. La utilización de mecanismos de esta naturaleza sin una regulación jurídica propia podría generar situaciones políticamente insostenibles, erráticas o de gran inestabilidad con eventual lesión del propio orden constitucional. La juridificación de tales instrumentos es una exigencia de la misma Constitución». «La utilización de los mecanismos de democracia directa solo puede hacerse de acuerdo y en la medida de lo establecido por los artículos de la Constitución que expresamente los reconocen y no por la legislación dictada en su desarrollo». Y concluye que las consultas populares expresan una opinión popular pero no un acto de voluntad: «Son fórmulas de consulta a la opinión pública que nada tienen que ver con la directa expresión de la voluntad popular».

A nuestro juicio, estos planteamientos del Consejo de Estado solo pueden aceptarse en un punto: en la necesidad de que los mecanismos de participación directa deben ser, por exigencia constitucional, juridificados. A nuestro juicio ello justifica plenamente una Ley de Consultas Populares e, incluso, una Ley de Participación Ciudadana. Pero el Tribunal Constitucional español sigue fielmente toda la doctrina expuesta por el Consejo de Estado, sin realizar una construcción jurídica seria, y sin fundamentar mínimamente sus argumentos, realizando una construcción de determinadas categorías jurídicas que se fundamentan en decisiones jurisprudenciales anteriores que nada tienen que ver con el caso planteado. Es decir, su conocida tesis de que la democracia representativa prima sobre la democracia directa le conduce a negar a la posibilidad de ésta.

En efecto, la STC 103/2008 empieza señalando lo siguiente: «Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 CE, es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de los representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros de derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo».

La sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre, declara la inconstitucionalidad de la ley basándose en una serie de motivos:

- a) La falta de competencia del País Vasco, pues carece de habilitación competencial expresa, no siendo suficiente lo dispuesto en el art. 9.2.e), que es un mandato dirigido a

los poderes públicos autonómicos pero no una cláusula de atribución competencial, ni tampoco el título competencial que le atribuye la organización de sus instituciones de autogobierno, concluyendo que el art. 46.2. se limita a contemplar la posibilidad de una delegación expresa del estado para celebrar referendos de reforma estatutaria. Esta tesis parece acertada, pues no se puede hablar, en nuestro ordenamiento jurídico, de competencias implícitas. La tesis es muy clara y contundente: las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos pertenecen al Estado. Otra cuestión, como ya hemos apuntado, es que la competencia pudiera estar incluida en la potestad de autoorganización de la propia Comunidad Autónoma, tesis para la cual también existen argumentos, siempre que se mantenga el principio de que las competencias implícitas vinculadas al principio democrático no pueden entrar en colisión con las competencias expresamente atribuidas a otro ente, en este caso al Estado.

- b) En segundo lugar, y es la cuestión que más nos importa ahora, el Tribunal entiende que se produce una violación del art. 149.1.32 en relación con el art. 92.1. y 2 CE. Según el Abogado del Estado la diferencia entre la consulta popular y el referéndum está en función de los destinatarios, pues en el referéndum son los ciudadanos electores; en el procedimiento, basado en el censo y gestionado por la Administración electoral y con garantía jurisdiccional *ex post*; y que sirve tanto para exteriorizar la voluntad política del electorado (referéndum consultivo) como para constituirse en acto formal determinante de ciertos procedimientos normativos (reforma constitucional). En consecuencia con ello concluye que en el caso del País Vasco estamos en presencia de un autentico referéndum consultivo por sus destinatarios, su procedimiento y la trascendencia política de su objeto que afecta a todos los ciudadanos españoles y no solo a los vascos. Es decir estaríamos en presencia de un referéndum consultivo pues se apela al cuerpo electoral, versa sobre asuntos trascendentes y se aplicaba la normativa electoral con algunas modificaciones, siendo, pues, necesaria la astrorización estatal.

El Tribunal, y los primeros glosadores periodístico-académicos de la sentencia (la cual, por otro lado, nada tiene que ver, a diferencia de la pronunciada sobre el derecho al agua del Estatuto de Valencia, con la hipotética sentencia sobre el Estatuto de Cataluña), parecen identificar las consultas populares con el referéndum consultivo del art.9.2. La propia Ley vasca negaba que estuviésemos en presencia de un referéndum así como su carácter vinculante. Sin embargo, la STC 113/2008 señala entiende que «el referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1. CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación «que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser ejercida directamente por el pueblo (STC 119/1995)». Es decir, estamos en presencia

de una forma de democracia directa y no de una mera manifestación del «fenómeno participativo», el cual se refleja en otros preceptos constitucionales como los arts. 27.5., 105 y 125 CE». Y es que estas formas de participación que no se conectan con el derecho fundamental del art. 23.1. CE son «formas de participación que difieren (de aquéllas) no solo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador». El art. 23.1. es una forma de «participación inorgánica que expresa la voluntad general (STC 119/1995)». Las otras formas son voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral».

Y continúa que «el referéndum es, por tanto, una especie del genero consulta popular, con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral...conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto fundamental del derecho reconocido por la Constitución en el art. 23». Es decir ha de atenderse «a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que este sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procesos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria». Es decir, el referéndum, junto con la representación política, es uno de los cauces de conformación y expresión de la voluntad general. La CE restringe su alcance y condiciones de ejercicio pues opta claramente por la democracia representativa. «El derecho a participar directamente en los asuntos públicos no puede ejercerse sino en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos –ciudadanos y poderes públicos– vienen constitucionalmente obligados (art. 9.1. CE)» (STC 76/1994). Es decir, para el Tribunal «los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone», «...o aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras». «Nuestra Constitución garantiza, de esta manera, a través de los procedimientos previstos en ella, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, uno de los sistemas democráticos más plenos que cabe encontrar en el Derecho Constitucional comparado. Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como una minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa».

El Tribunal mantiene, a nuestro juicio, una doctrina errática y contradictoria. En efecto, aunque incidentalmente se refiere a los Estatutos de Autonomía como normas en las que pueden estar incluidos los referéndums, nunca está pensando en los referendos autonómicos o en las consultas populares autonómicas, sino en los referéndums de reforma estatutaria. Es de esperar que la nueva regulación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación, especialmente el catalán, andaluz y aragonés, suponga un cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional.

- c) Finalmente la Ley tiene otros vicios de inconstitucionalidad que son irrelevantes para nuestro trabajo: vicio procedimental, por inobservancia de los preceptos reguladores del procedimiento legislativo; y vicios materiales, pues la consulta, debido a su contenido, supone una infracción de los arts. 1.2. y 2 CE, en relación con el art. 168 y Disposición Adicional Primera de la Constitución, implicando un mecanismo espúreo de revisión constitucional... Esta última cuestión, el contenido material de la consulta adquiere un cierto significado, pues el Tribunal parece dar a entender que cuando el objeto sea de especial trascendencia política, en el sentido de que pueda afectar a todos los ciudadanos del país, se necesitaría también una autorización estatal. En cambio, cuando esta trascendencia no se produjese, es decir, por afectar exclusivamente a materias de competencia autonómica o local, la autorización sería innecesaria. Esta interpretación deja mucho que desear, pues viene a negar que las Comunidades Autónomas no persiguen el interés general sino únicamente intereses particulares, lo cual carece de base constitucional alguna.

## 6 CONCLUSIONES FINALES

De las anteriores consideraciones es posible colegir una serie de conclusiones finales:

1. Parece evidente que el derecho de participación a través del sistema de consultas populares exige un desarrollo normativo, que ha de tener la naturaleza de ley autonómica. También es posible que este contenido forme parte de una hipotética Ley de Participación Ciudadana.
2. El posible contenido de la norma en cuestión debe tener en cuenta todos aquellos aspectos que la Comunidad Autónoma de Aragón asume como competencia exclusiva en el art. 71.27, intentando resultar aquellos elementos diferenciadores e innovadores que distingan a esta forma de participación de otras: su naturaleza jurídica, destinatarios, contenido y procedimiento. A este respecto, parece que la hipotética futura regulación normativa ha de precisar los siguientes aspectos:
  - 2.1. Los destinatarios de la consulta no han de coincidir, al menos con carácter general, con los inscritos en el censo electoral como titulares del derecho de sufragio activo. Pueden ser personas no inscritas en el censo (pensemos en el concepto de ciudada-

- nía activa), personas menores de edad (pensemos en la Ley catalana de iniciativa popular), o personas correspondientes a sectores poblaciones específicos.
- 2.2. El procedimiento de la consulta ha de ser lo más sencillo posible y, en todo caso, alejado de los procedimientos electorales. Nunca debe intervenir la Administración electoral, debiendo ser el órgano que propone la consulta quien establezca el procedimiento adecuado.
  - 2.3. La celebración de la consulta popular no es susceptible de control jurisdiccional alguno. Otra cuestión distinta es la decisión que, en su caso, adopte el poder público correspondiente.
  - 2.4. Hay que precisar detenidamente cuáles puede ser los objetos de la consulta popular, sin olvidar que tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones Locales no son, al menos, ajenas a la defensa de los intereses generales, los cuales no son competencia exclusiva de la Administración general del estado.
  - 2.5. Habría que precisar las distintas modalidades o procedimientos de consulta popular. La hipotética ley de consultas populares no puede ser únicamente una ley procedimental, sino que también tiene que ser una ley sustantiva.
3. También es posible que la Comunidad Autónoma legisle en materia de consultas populares de ámbito local, ampliando el estrecho margen con que están concebidas por la Ley de Bases de Régimen Local.



**GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ  
GARCÍA**

*Profesor Titular  
de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza*

## **MESA DE EXPERTOS. POLÍTICA NORMATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN**

---

### **LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA Y PARTICIPACIÓN**

La intención con que se han escrito las siguientes líneas es la comparación del régimen general de acceso a la información y participación, con la legislación y la jurisprudencia en materia ambiental. Se va a pretender mostrar cómo el régimen general es incluso menos favorable a la participación de lo que se pretende en los ya de por sí parcos textos legales. En contraste, en el ámbito de las decisiones públicas con contenido ambiental existe un amplio reconocimiento de los derechos a la información, a la participación y a la impugnación jurídica. Sin embargo, esta regulación no es producto de una decisión espontánea del legislador, sino que ha venido en cierto modo forzada por dos circunstancias: un movimiento social minoritario, pero organizado y muy activo, que ha forzado diversos avances jurisprudenciales, y una normativa internacional y comunitaria, que se ha incorporado al Derecho español de forma no especialmente generosa.

#### **1 RÉGIMEN GENERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN**

En el régimen general del Derecho administrativo existe, teóricamente, un derecho general de los ciudadanos de acceso a la información administrativa. Sin embargo, no existe un derecho general a participar en la toma de decisiones, incorporando alegaciones a los procedimientos administrativos, sino

que ese derecho se reconoce únicamente a los legítimamente interesados, concepto que experimentó una interpretación extensiva tras la aprobación de la Constitución vigente, pero que en la actualidad se ha estabilizado. En el ámbito de la participación, la legislación general se limita a habilitar a la Administración para acudir, fundamentalmente, al trámite de información pública, aunque se deje abierta la puerta a otros instrumentos.

### 1.1 Derecho a la información

El derecho a la información está reconocido en la Constitución de 1978, en el art. 105:

«La Ley regulará: (...) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

La finalidad del precepto estaba, claramente, en la superación del modelo burocrático de Administración, contra el cuál se vierten graves acusaciones en esos momentos. Como se sabe, el sistema legal surgido de la Revolución Francesa fue marco más adecuado para el desarrollo sobre nuevas bases de una Administración pública ya considerablemente desarrollada al final del Antiguo Régimen<sup>1</sup>. Este sistema constituye lo que Max Weber describió como un sistema de «dominación legal con Administración burocrática», señalando que «el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático»<sup>2</sup>. En consecuencia, la legalidad no habría sido una mera exigencia de un ideario revolucionario, sino una necesidad de la organización racional<sup>3</sup>. Del mismo modo, la superación del modelo burocrático sería una exigencia del nuevo ideal democrático.

Sin embargo, la eficacia práctica de este precepto ha sido prácticamente nula.

En un primer momento, el Tribunal Supremo negó el valor normativo de esa previsión constitucional, entendiéndola inaplicable mientras no existiese una ley que específicamente la desarrollase: en la Sentencia de 16 de octubre de 1979 (RJ 3369/1979) consideró correcta la denegación de la solicitud presentada por un grupo de vecinos para el acceso a varios expedientes concesionales, puesto que la eficacia del art. 105.b) de la Constitución estaría condicionada a la Ley que lo desarrolle. Con posterioridad a la aprobación de la Ley 30/1992, pero refiriéndose a hechos sucedidos antes de su entrada en vigor, en la Sentencia de 30 de marzo de 1999 (RJ 3246/1999) se reconoció el derecho de acceso, pero basándose en el concepto más tradicional de interés legítimo.

1 E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, pp. 132-133.

2 M. WEBER, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1967, pp. 225 y ss.

3 E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lengua de los derechos*, cit., p. 191.

De acuerdo con el razonamiento del Tribunal Supremo, interpretando la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 a la luz del art. 105 de la Constitución es preciso reconocer el derecho de acceso a los expedientes administrativos, *aunque estén terminados*, a todos los interesados, entendiéndose por tal aquella persona que legítimamente justifica una razonable expectativa de obtener provecho en la consulta de los antecedentes cuyo examen puede serle útil para decidir sobre la presentación de una solicitud ante la Administración o el ejercicio de un derecho frente a ella. Se añadía, aunque en *obiter dictum*, que en la regulación del art. 37 de la Ley 30/1992 no se exige ya requisito alguno general de orden legitimador para poder obtener información más que ostentar la cualidad de ciudadano.

Finalmente, la Sentencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2000 (RJ 6733/2000), marcó un contrapunto, un límite: el derecho de acceso de los ciudadanos puede ejercerse respecto de los datos o documentos en poder de la Administración, pero no existe ningún derecho a que esos datos se elaboren o seleccionen de una determinada forma a conveniencia del solicitante.

Realmente, tres sentencias del Tribunal Supremo –y alguna otra dictada por un Tribunal Superior de Justicia– en treinta años de vigencia de la Constitución, dos de ellas confirmando la denegación administrativa del acceso solicitado, dan una idea de lo poco trascendente que ha sido para la Administración española el art. 105, b) de la Constitución. Por otra parte, aunque se haya invocado en algún caso el art. 105, b) de la Constitución, en ningún caso se ha apoyado en la simple condición de ciudadano, sino en la de interesado<sup>4</sup>.

Por otra parte, aunque aparentemente el art. 37 de la Ley 30/1992 reconoce un derecho general de acceso a los documentos relativos a procedimientos terminados que obren en poder de la Administración, contiene dos importantes excepciones (aparte de la remisión a numerosas regulaciones especiales). Primera, los documentos que afecten a la intimidad de las personas, entre los que se incluyen *ex lege* los incluidos en procedimientos sancionadores o disciplinarios; estos documentos sólo serán accesibles a los titulares de los datos. Segunda, la categoría mucho más amplia de los documentos nominativos (art. 37.3):

El acceso a los documentos de carácter *nominativo* que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas *figuren en los procedimientos de aplicación del derecho*, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, *puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos*, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un *interés legítimo y directo*.

<sup>4</sup> STSJ Comunidad de Madrid núm. 1236/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6), de 18 de junio (RJCA 189/2009), respecto al recurso presentado frente al Ministerio de Industria por un cabildo insular –al que se reconoce la condición de interesado– para acceder a unos permisos de exploración de hidrocarburos en la plataforma continental de Canarias.

En otros términos, se reduce el acceso a quien pueda apoyarse en el documento para invocar un precedente administrativo, figura que no supone una vinculación para la Administración, pero sí una obligación específica de motivación (Ley 30/1992 art. 54):

«Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: (...)  
c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos».

Es decir, que la lógica del control difuso de la Administración ha derivado en la defensa de intereses individuales desde la perspectiva estricta del «interés legítimo». Hay que señalar, además, que la práctica administrativa y las escasas resoluciones judiciales han desbordado esa estrecha interpretación del interés legítimo, que lo vincula únicamente al precedente administrativo, para abarcar cualquiera de sus manifestaciones imaginables<sup>5</sup>.

## 1.2 Derecho a la participación

Entre numerosos preceptos de la Ley 30/1992 relativos a la participación de los «interesados» en los procedimientos administrativos que les afecten, sólo hay uno, el art. 86, relativo a la participación de quienes no tengan la consideración de tales. Se trata de un precepto habilitante: el órgano competente para resolver —pero en ningún caso el instructor del procedimiento «podrá» acordar un «período de información pública» (art. 86.1), aunque también se podrán «establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos» (art. 86.4).

En todo caso, acordada la celebración de una información pública, sea voluntariamente o por imperativo legal —lo que en la práctica es lo más habitual—, el legislador se preocupa de distinguir a quienes participen —o no— en este trámite de los interesados:

Primero, nadie está obligado a participar, puesto que «la incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento».

Segundo, a la inversa, «la comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado».

Sin embargo, sí se otorga un derecho, aunque meramente formal, a los alegantes en una información pública (art. 86.3, párrafo segundo):

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en la Sentencia del TSJ Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de Las Palmas, núm. 336/2004 de 16 de julio (JUR 2004\266497), acceso a información urbanística con la finalidad de recurrir determinadas construcciones abusivas o Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª del TSJ de Madrid núm. 491/2004, de 4 de junio (JUR 2004\299606), acceso a la documentación sobre un procedimiento de embargo por quien pretende adquirir un inmueble.

No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen *derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada*, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

La previsión legal guarda un cierto paralelismo con el derecho a la información, también meramente formal, que se reconoce reglamentariamente a los denunciantes en los procedimientos sancionadores<sup>6</sup>. Sin embargo, el rigor en su exigencia no ha sido excesivo.

En efecto, el Tribunal Supremo ha matizado este derecho en algunos pronunciamientos recientes. En este sentido la Sentencia de 7 de mayo de 2008, recurso de casación núm. 1166/2005 (fj 8):

«Sostiene la recurrente que la «falta de notificación» singular –a cada uno de quienes las realizaron– de la contestación que la Administración ha dado a las alegaciones vertidas durante la fase de información pública «supone la vulneración del derecho a obtener de la Administración respuesta razonada», derecho recogido en el citado artículo 86.3 de la Ley 30/1992. El argumento debe ser rechazado. En el seno de los procedimientos de información pública de grandes proyectos de infraestructuras la Administración está ciertamente obligada a tomar en cuenta (para aceptarlas o rechazarlas) las alegaciones formuladas, pero no a comunicar o notificar una respuesta individual y singular, de contenido diferenciado, a cada uno de quienes alegaron, de modo que la omisión de esta respuesta así notificada genere la nulidad del acto resolutorio. Basta, a estos efectos, que en el informe sobre las propuestas se razone la elección de la alternativa acogida y que en el acto de aprobación del proyecto se expliciten las razones de la decisión en relación con las alegaciones presentadas, siendo este acto al que debe darse la publicidad necesaria, lo que el caso de autos ocurrió a través de su inserción en el Boletín Oficial del Estado. El apartado 3 del artículo 86 citado permite que la respuesta de la Administración sea «común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales», sin que la Asociación recurrente haya invocado diferencias entre las presentadas por los municipios en ella integrados durante el trámite de información pública».

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2008, recurso de casación núm. 858/2006 (RJ 2008\4094).

---

<sup>6</sup> Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora art. 11.2 *in fine*: «Cuando se haya presentado una denuncia, se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación».

## 2 LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANAS EN EL ÁMBITO AMBIENTAL

Contrariamente a lo sucedido con el art. 105 de la Constitución respecto al acceso de los ciudadanos a la información, el derecho a un medio ambiente adecuado reconocido en el art. 45 se ha mostrado como un derecho expansivo, que presenta muy diversos aspectos sustantivos que han sido desarrollados por las legislaciones sectoriales y mostrando un considerable –y en aumento– poder de penetración. Pero también se ha traducido el reconocimiento de importantes derechos de carácter formal, que pueden hacerse valer por ciudadanos y organizaciones en materias muy diversas, con un marcado carácter transversal.

Tres son los derechos de tipo formal o procedimental que habitualmente se agrupan bajo el rótulo del derecho colectivo al medio ambiente: el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho de participación en las decisiones ambientales y un derecho reaccional, el llamado derecho de acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales contra las decisiones ambientales<sup>7</sup>. En esta triple vertiente del derecho al medio ambiente adecuado se centra la presente exposición.

En estos aspectos se han producido importantes novedades normativas en los últimos años: el Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, adoptado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998, que entró en vigor el 30 de octubre de 2001 (España lo ratificó por instrumento de 15 de diciembre de 2004, que fue publicado en el BOE de 25 de febrero de 2005) y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia en materias de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), que transpone al Derecho español las dos directivas citadas, adoptadas para cumplir con el Convenio de Aarhus, también ratificado por la Comunidad Europea.

En contraste, lo que es el genérico reconocimiento a la participación como tal en las decisiones ambientales es el punto más débil del Convenio de Aarhus y de sus secuelas en la normativa comunitaria y en la legislación nacional. Se plasma fundamentalmente en la creación de un Consejo Asesor de Medio Ambiente (Ley 37/2006 art. 18), formado por representantes de determinadas ONG, de los sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones de consumidores y usuarios, asociaciones profesionales de agricultores y pescadores. Aparte de ello, en un genérico derecho del público a ser informado de los elementos que sirven de base a la adopción de las decisiones y a formular alegaciones (Ley 27/2006 art. 16), construido sobre la abstracción y generalización de la normativa sobre evaluación de impacto ambiental.

---

7 F. LÓPEZ RAMÓN, «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 95, 1997b pp. 347-359, p. 361.

En todo caso, es importante precisar que los avances en esta materia, aunque muy reforzados legislativamente, en parte fueron precedidos por su reconocimiento judicial, motivado en gran medida por la existencia de una conciencia social «organizada», que ha venido presionando mediante la utilización de los medios jurídicos a su alcance, fundamentalmente las solicitudes de información dirigidas a la Administración y la impugnación jurisdiccional de determinadas decisiones. Por ello, a mi juicio tiene sentido un análisis centrado fundamentalmente en los pronunciamientos jurisdiccionales.

## 2.1 El derecho de acceso a la información ambiental

Hay dos elementos que condicionan el tratamiento que puede hacerse de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta cuestión. En primer lugar, la escasez de pronunciamientos jurisdiccionales, no ya del Tribunal Supremo —únicamente dos sentencias—, sino de los Tribunales Superiores de Justicia, de los que sólo se han podido localizar siete resoluciones en esta materia, más una de la Audiencia Nacional<sup>8</sup>.

Segundo, la inseguridad que durante un tiempo ha existido sobre la norma aplicable. En este sentido, puede ser oportuno un breve repaso de la evolución legislativa.

<sup>8</sup> STSJ Madrid núm. 1247/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 15 de julio de 2004, ponente Miguel Ángel García Alonso (Aranzadi JUR 2004\271677): denegación ajustada a derecho de la solicitud de información relativa a licencias de apertura y contaminación acústica de los locales de un determinado barrio, dado que por el solicitante —una asociación de vecinos— se incumplió la obligación de pedir documentos concretos y se formuló de forma genérica.

STSJ País Vasco núm. 512/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 16 junio, ponente Luis Angel Garrido Bengoechea (Aranzadi JUR 2003\190588): una asociación ecologista solicitó el Ayuntamiento de Plencia el acceso a la información medioambiental referente a las Normas Urbanísticas del propio Municipio y su grado de desarrollo. El Tribunal estima parcialmente el recurso, al entender que una parte de la solicitud se refiere a datos concretos, no genéricos, referidos a un espacio temporal limitado y al grado de previsión y desarrollo de un concreto instrumento de planeamiento urbanístico, sin que pueda justificarse la negativa a proporcionarlos en la falta de medios de la Secretaría. Sin embargo, otra parte de la solicitud se refiere a datos estadísticos no amparados por el derecho de información, ya que impondrían la creación de una estadística plurianual ad hoc destinada a la entidad solicitante, que podrá consultar los archivos municipales para realizar el estudio estadístico, pero no exigir la creación ex novo de estadísticas plurianuales.

STSJ País Vasco núm. 305/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 23 marzo, ponente José Antonio Alberdi Larizgoitia (Aranzadi RJCA 2000\1912): la asociación ecologista denunciante recurre la resolución del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Vizcaya por la que se le negaba la condición de parte interesada en un expediente sancionador en materia de montes. El TSJ estima parcialmente la demanda, declarando el derecho de acceso al recurrente al expediente sancionador, pero negando su legitimación en el procedimiento. Pese a la excepción establecida en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, a propósito de los expedientes sancionadores (art. 4, e), en la sentencia se hace una interpretación sistemática, en virtud de la cuál, si la denegación de información sobre la investigación de delitos (art. 4, b) se restringe a los supuestos en que se pudiera poner en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o la propia investigación, con mayor razón en los procedimientos administrativos sancionadores, dada la menor entidad de los bienes jurídicos protegidos.

STSJ Cataluña núm. 350/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), de 19 abril, ponente Manuel Táboas Bentanachs (Aranzadi RJCA 2000\2072): considera vulnerado el derecho de acceso a la información ambiental, pero tal vulneración del derecho no habría tenido entidad suficiente para producir indefensión, dadas las circunstancias del caso (fto jco cuarto). Sin embargo, anula parcialmente la autorización para una actividad de transformación de subproductos líquidos propios mediante tratamiento térmico para recuperar ácido clorhídrico y calor, en la planta de un complejo industrial, por motivos sustantivos.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Comunidad de Madrid núm. 575/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 20 mayo, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Asociación Ecologista de Defensa de la Naturaleza (AEDENAT), contra la resolución dictada por el Ayuntamiento de Madrid por la que se negaba la solicitud de recibir información de manera permanente y con periodicidad mensual acerca de las emisiones de la Planta Incineradora de residuos Sólidos Urbanos de Valdemingómez.

## A) Evolución legislativa

El legislador español aprobó en su momento la **Ley 38/1995**, de 12 de diciembre, por la que se regula el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, modificada posteriormente por medio del artículo 81 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que eliminó el silencio administrativo negativo, entre otras cuestiones.

La Ley de 1995 fue aprobada por entender que, como se afirma en la exposición de motivos, el art. 37 de la Ley 30/1992, en el que se establece la regulación general de acceso a los documentos y archivos administrativos, no se adecuaba a la normativa europea sobre medio ambiente por tener un carácter demasiado restrictivo. Normativa europea que en aquel momento era la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Sin embargo, esta norma comunitaria está actualmente derogada, en virtud de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, texto cuyo periodo de transposición terminó el 14 de febrero de 2005, momento a partir del cuál, en caso de discrepancia entre lo establecido en el Derecho comunitario y la normativa española, resultaría de aplicación el llamado efecto directo de las directivas comunitarias, una consecuencia de la preponderancia del Derecho comunitario sobre los ordenamientos estatales de los países miembros. Finalmente, la promulgación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006, y entrada en vigor al día siguiente de la mayor parte del

---

Este pronunciamiento fue casado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2006, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006\4467) que, no obstante, también desestimó el recurso contencioso-administrativo.

STSJ Madrid núm. 368/1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª), de 9 de junio de 1999, ponente Inés Huerta Garicano (Aranzadi RJCA 1999\1357): declara procedente la denegación de petición de entrega de fotocopias de actas de inspección efectuadas en una central nuclear, la de José Cabrera (Guadalajara), negativa de la Administración que se basó que la solicitud afectaba a documentos inconclusos

STSJ Castilla y León, Burgos, núm. 298/1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 26 marzo de 1999, ponente Begoña González García (Aranzadi RJCA 1999\2416): anula la denegación de la solicitud de acceso formulada por una asociación ecologista a los documentos preparatorios de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales, denegación que se había basado en que tal documentación todavía no había sido sometida información pública.

Este último pronunciamiento fue confirmado por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 28 de octubre de 2003, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero (Aranzadi RJ 2003\7865).

SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª) de 29 febrero 2000, ponente José Alberto Fernández Rodera (Aranzadi JUR 2000\206448), anuló una resolución del Consejo de Seguridad Nuclear, por la que se había denegado el acceso solicitado por una asociación ecologista a una serie de actas de inspección referidas a un hipotético escape radioactivo en la factoría de Acerinox de la localidad de Los Barrios (Cádiz).

Esta sentencia de la Audiencia Nacional fue confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 17 de febrero de 2004, ponente Rafael Fernández Valverde (Aranzadi RJ 2004\2226).

texto, entrando lo relativo al acceso a la justicia y la nueva tasa por suministro de información ambiental a los tres meses de la publicación). En todo caso, tanto la relevancia como la amplitud de este derecho subjetivo ha sido puesta de manifiesto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea<sup>9</sup>.

La evolución legislativa ha culminado, por el momento, con la aprobación de la **Ley 27/2006, de 18 julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)**. En esta Ley se consagra un auténtico derecho general a la información con muy pocas –y muy razonables– excepciones.

«Todos» tendrán derecho, entre otras cosas, a «acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede» (art. 3.1.a).

El concepto de información ambiental es bastante amplio (art. 2.3): «toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

- a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.
- b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).
- c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.
- d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.
- e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y

<sup>9</sup> J. AGUDO GONZÁLEZ, «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en la jurisprudencia española», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 181, 2000, pp. 97-127, pp. 122 y ss.

- f) el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)».

Las excepciones son de interpretación restrictiva. Entre ellas están las siguientes (art. 13): que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general, se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos (entendiendo por tales aquellos sobre los que la Administración está trabajando) o se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación. También son motivos de denegación la confidencialidad, cuando esté prevista en una norma con rango de Ley, los derechos de propiedad intelectual e industrial, o la confidencialidad de los datos personales, el afectar a las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública o cuando se refieran a asuntos sujetos a un procedimiento judicial, al derecho de tutela judicial efectiva o a una investigación de índole penal o disciplinaria. Finalmente, cuando la divulgación de los datos pueda perjudicar la protección del medio ambiente, en particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción.

Para completar el panorama ha de tenerse en cuenta que en el origen de esta evolución legislativa está el llamado Convenio de Aarhus. El Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ ONU) sobre *El acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, adoptado en la Conferencia Ministerial «Medio ambiente para Europa» celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998 es el primer Tratado internacional que aborda de una forma integrada los derechos de participación reflejados en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro.

El Convenio de Aarhus fue firmado por la Comunidad Europea y por todos los Estados miembros de la Unión Europea, así como por otros Estados (aparte de diversos Estados europeos, también Estados Unidos, Canadá, Australia e Israel). El Convenio entró en vigor el 30 de octubre de 2001 después de haber sido ratificado por 17 Estados. Su objetivo es proteger el derecho-deber de cada persona, de las generaciones presentes y de las futuras, a un medio ambiente (art. 1) y, lo que es más importante, regula los tres «pilares» para su protección, que ya quedaron apuntados en el principio 10 de la Declaración de Río: el primer pilar reconoce el derecho de las personas al acceso a la información ambiental; el segundo reconoce el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones, y por último, el tercero garantiza el acceso a la justicia, es decir, el derecho a entablar un proceso administrativo o judicial para oponerse a las acciones u omisiones de los particulares y las autoridades públicas que infrinjan las normas de medio ambiente.

La Comunidad Europea ha ratificado el Convenio mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 (2005/370/CE), y ha sido ratificado igualmente por los Estados (en España, el instrumento de ratificación, de fecha 15 de diciembre de 2004, fue publicado en el BOE de 16 de febrero de 2005). Para adaptar la normativa comunitaria al Convenio de Aarhus, se han aprobado ya dos Directivas (la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medioambiental y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece medidas para la participación del público en la elaboración de determinados Planes y Programas ambientales y mejora determinados procedimientos en cuanto a los cauces de participación), y se halla en tramitación una tercera –Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente [COM (2003) 624 final]–, destinadas a adaptar plenamente el derecho ambiental comunitario a los «tres pilares» del Convenio. Cuando estas disposiciones se apliquen en los ordenamientos nacionales van a suponer un avance fundamental en el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos a la información, la participación y el acceso a la justicia de los ciudadanos y las ONG ambientales para la defensa del medio ambiente.

El Convenio de Aarhus cuenta con un Comité de Cumplimiento para garantizar la aplicación de sus disposiciones, establecido en la reunión de las partes de octubre de 2002. El Comité se compone de ocho miembros, elegidos por las Partes y los Estados signatarios y –lo que resulta novedoso– organizaciones no gubernamentales. Sus funciones son supervisar, evaluar y facilitar el cumplimiento y la implementación del Convenio y realizar informes cuando existan comunicaciones al respecto de las Partes, de la Secretaría y del público en general (lo que resulta también innovador). El Comité puede realizar recomendaciones o requerimientos para que se produzca la adecuación a las prescripciones del Convenio y, siguiendo sus informes, las reuniones de las Partes podrán adoptar, entre otras medidas, declaraciones de incumplimiento o suspender derechos y privilegios especiales resultantes del Convenio a la parte incumplidora.

## **B) Aplicaciones jurisprudenciales**

Ha sido posible localizar tres pronunciamientos del Tribunal Supremo en aplicación de la normativa que establece la libertad de acceso a la información ambiental.

El primero de ellos es el de la Sentencia de 28 de octubre de 2003, que confirmó la Sentencia recurrida, de la Sala de lo contencioso-administrativo de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 de marzo de 1999, ambas citadas en la nota anterior. Una asociación ecologista había solicitado acceder a la información ambiental que hubiese sido reunida por la Administración de la Comunidad Autónoma con vistas a la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Sierra de Urbión. La razón en la que se basó la negativa de la Administración fue

que la información disponible no había sido todavía sometida a información pública, trámite obligatorio de acuerdo con la legislación autonómica, todavía no realizado por estar aún pendiente la elaboración de la propuesta inicial de la Consejería competente con la participación de las Entidades Locales afectadas, retraso producido debido a las discrepancias surgidas en el proceso de información a estas entidades. En la resolución denegatoria se añadía que cuando ese documento estuviese elaborado, se remitiría a la entidad solicitante, como asociación ambiental, para que realizase alegaciones. En virtud de tal planteamiento, la cuestión a decidir era si la entidad recurrente tenía el derecho a la información solicitada antes del preceptivo período de información pública.

Un elemento previo, que subyace en la argumentación del Tribunal Supremo, es que el derecho de acceso a la información ambiental en ningún caso puede entenderse restringido a los interesados que sean parte en un procedimiento (LPC art. 35.a) o a los procedimientos terminados (LPC art. 37). Como se señala en la sentencia, la ley declara un derecho de acceder a la información ambiental en poder de las Administraciones Públicas, se trate de «planes», «programas», «actuaciones», o «medidas de protección». Puesto que la Administración había llevado a cabo, como reconoce, un «un proceso de información» –proceso en el que habían surgido discrepancias entre las Corporaciones Locales afectadas–, aunque no hubiese elaborado todavía la propuesta inicial del Plan de Ordenación, existe una documentación a la que se debe permitir acceder:

«Es indudable que ese “proceso de información” llevado a cabo ha de incardinarse en las “actuaciones” ambientales que se refieren en el artículo segundo de la Ley 38/95 de 12 de diciembre, y cuyo derecho a ser conocido proclama el artículo primero de la ley citada».

El Tribunal Supremo remacha su argumento más adelante:

«Es patente, por tanto, que la información solicitada no es un dato o documento inconcluso que permita denegar la información solicitada en mérito de lo dispuesto en el artículo tercero apartado tres de la ley citada, pues la información rechazada no es la “propuesta” todavía no efectuada sino las actuaciones ya realizadas ciertas y existentes».

Efectivamente, en el art. 3 de la Ley 38/1995 no había una causa que expresamente permita exceptuar el derecho de acceso en los casos en que la información en poder de la Administración se inserte en un procedimiento en tramitación. Sin embargo, sí se establece que las Administraciones públicas podrán denegar una solicitud de acceso a la información sobre medio ambiente cuando afecte a «documentos o datos inconclusos» o se refiera a «comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones públicas» (art. 3.3). De hecho, en sentido en cierto modo contradictorio con lo resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el caso examinado y por el Tribunal Supremo al conocer en casación, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid sí se basó es

ese precepto al afirmar —en la sentencia de 9 de junio de 1999, ya citada— que las Actas de Inspección, concretamente la realizadas a una central nuclear, son documentos que contienen «datos inconclusos». En palabras del Tribunal:

«Hay que convenir, al efecto, que las Actas se limitan a constatar una realidad fáctica inconclusa, pues reflejan datos parciales, indicativos del funcionamiento de una instalación nuclear, pero que es preciso completar y cohonestar con otra información a fin de evitar conclusiones precipitadas y sesgadas que no se correspondan con la realidad».

De hecho, en la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, se sigue permitiendo expresamente que la denegación de la información se base, entre otras, en las siguientes motivaciones:

- «[cuando] la solicitud se refiere a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos» (art. 4.1.d).
- «[cuando] la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación» (art. 4.1.e).

No obstante, el legislador comunitario añade una cautela en la citada Directiva:

«Si la denegación de la solicitud se basa en el hecho de que se trata de material en curso de elaboración, la autoridad pública deberá mencionar la autoridad que está preparando el material e informar acerca del tiempo previsto para terminar la elaboración de dicho material» (art. 4.1 *in fine*).

Esta previsión resulta exigible para las solicitudes que se hayan presentado después del vencimiento del plazo de transposición, el 14 de febrero de 2005, aunque la legislación española sólo la incorporase con posterioridad.

En todo caso, la doctrina de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de junio de 1999 ha sido indirectamente rectificada en dos decisiones judiciales posteriores, también referidas a actas de inspección en materia nuclear o radiactiva: la Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de febrero de 2000, por la que se anuló una resolución del Consejo de Seguridad Nuclear que había denegado el acceso varias actas de inspección sobre un hipotético escape radioactivo producido en una instalación industrial, confirmada en casación por la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004, ambas citadas en nota al inicio de este epígrafe.

El Tribunal Supremo utiliza varios argumentos, incluyendo el Derecho comunitario. En este sentido, cita la jurisprudencia comunitaria recaída sobre esta cuestión: las sentencias de 17 de junio de 1998, caso «Mecklenburg/Kreis Pinnenberg», de 12 de junio de 2003, caso «Glawischning», y de 26 de junio de 2003, caso «Comisión contra Francia»; con una cita destacada de la primera de las sentencias citadas:

«para ser una “información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva”, basta que un informe de la Administración... constituya un acto que pueda afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la Directiva».

No obstante, el Tribunal Supremo también recurre a su propia interpretación de la Directiva comunitaria en ese momento aplicable, comparándola con la legislación española:

«...el artículo 2.º de la Directiva –en trance de derogación– 1990/313/CEE, de 7 de junio de 1990, al definir, en su artículo 2.º, el concepto de “información sobre medio ambiente”, concreta –posiblemente con mayor amplitud que la norma legal interna fruto de la transposición– como tal «cualquier información disponible en forma escrita, visual oral o en forma de base de datos sobre el estado» de los diversos elementos que integran el medio ambiente, así como sobre “las actividades... o las medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas”».

Ese concepto amplio de directiva se pone en relación con la regulación interna de las actas de inspección, para llegar a una conclusión inevitable, dadas las premisas:

«Tales actas no son –aunque pudieran serlo– un elemento de un procedimiento sancionador; como tal documento público el acta está dotada de sustantividad y esencia propia, así como de una finalidad concreta cual es la de constatación de hechos, que podrán –o no– ser utilizados, con posterioridad, en otro tipo de procedimiento. Son el resultado de las actuaciones de comprobación e investigación, pudiendo incluso contener una propuesta de actuación. Pero, desde tal perspectiva no son documentos inconclusos o inacabados, ni la constatación de hechos que contiene es simplemente indicativa o indiciaria, pues la misma está dotada de un especial valor probatorio al margen de su posterior, o no, utilización».

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2006, también citada<sup>10</sup>. El fondo de la cuestión estribaba en la solicitud de información dirigida por una asociación ecologista (AEDENAT) al Ayuntamiento de Madrid sobre las emisiones de la Planta Incineradora de Residuos Sólidos Urbanos de Valdemingómez, datos cuya comunicación se solicita con carácter mensual y permanente, y denegada por la Administración pública. El recurso contencioso-administrativo es rechazado con fundamento en que la solicitud estaría formulada con excesiva «generalidad». El Tribunal Supremo casa la sentencia, pero rechaza también el recurso contencioso-administrativo originario, afirmando que el deber de la Administración de proporcionar información ambiental de carácter periódico tiene sus cauces específicos.

---

<sup>10</sup> Ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006/4467).

En la Sentencia se advierte que la solicitud se formuló invocando el art. 3.3 de la **Ley 38/1995, de 12 de diciembre**, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, y del art. 3.3 de la **Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990**, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Sin embargo, también se pone en evidencia la existencia de cambios normativos desde el momento de la solicitud original, puesto que el 14 de febrero de 2005 se agotaba el plazo para transponer la nueva **Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003**, relativa al acceso del público a la información medioambiental, plazo incumplido por España. También se señala la publicación en el Boletín Oficial del Estado –y la consiguiente aplicabilidad en España– del Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (**BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005**). El carácter más amplio de estas normas, si bien posteriores a los hechos, impediría una interpretación restrictiva de las normas anteriores, tanto las internas como las comunitarias, más teniendo en cuenta que el objetivo de la Ley de 1995 fue ampliar el derecho a la información medioambiental, según señalaba en su propia Exposición de Motivos, respecto a la regulación general contenida en la Ley 30/1992.

En el mismo sentido iría la interpretación hecha por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la Directiva 90/313/CEE. El Tribunal Supremo cita en primer lugar la **STJUE de 17 de junio de 1998** («Mecklenburg/Kreis Pinnenberg») en la que se señaló que «entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa», por lo que «información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva», sería cualquier informe de la Administración que «constituya un acto que pueda afectar o proteger al estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la **Directiva**». Se cita igualmente, entre otras, la Sentencia de **26 de junio de 2003** («Comisión contra Francia», en recurso de incumplimiento). En esta última sentencia se examinan las «excepciones al principio de comunicación de la información sobre medio ambiente», afirmando que se deben «interpretar de modo estricto dichas causas de denegación, de manera que es preciso considerar que las excepciones enunciadas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo 3 son objeto de una enumeración restrictiva y se refieren a determinados casos específicos y claramente definidos».

Estas consideraciones llevan a casar la sentencia de instancia, basada en la última de las cuatro causas que se establecen en el art. 3.3 de la Ley de 1995, es decir, el carácter inconcluso de la información, el carácter interno de la misma, el carácter manifiestamente abusivo o la generalidad de la petición que impida determinar el objeto de lo solicitado, que era el invocado. Al respecto, el Tribunal Supremo hace la siguiente observación:

«Que el carácter futuro –en el que, en síntesis, viene a apoyarse la sentencia de instancia– no constituye un dato justificativo de la generalidad de la información, al poder

coexistir perfectamente una información futura y al mismo tiempo concreta; dicho de otra forma, que la información futura no tiene porqué ser necesariamente genérica».

Sin embargo, el Tribunal Supremo confirma la resolución denegatoria del Ayuntamiento de Madrid, que se había basado en el carácter «manifiestamente abusivo» de la información solicitada, pese al carácter restrictivo con que, como afirma el Tribunal Supremo, deben ser interpretadas las excepciones previstas al derecho de información. Teniendo en cuenta que no se exige una legitimación específica, «una reiterada y numéricamente generalizada solicitud de información medioambiental podría convertirla en abusiva en relación con el funcionamiento de la propia Administración»: la «generalización» llevaría a la «desnaturalización».

La solución para las peticiones permanentes de datos de medición periódica obligatoria no estaría en las solicitudes individuales sino en la «Difusión periódica de información ambiental», que se contempla en los arts. 6 y 7 de la Directiva de 1990 y en el art. 6 de la Ley 38/1995, y en la que insistiría especialmente la Directiva de 2003.

Puede resumirse la posición del Tribunal Supremo (y también la de los Tribunales Superiores de Justicia en la mayor parte de sus pronunciamientos) en una interpretación ampliatoria de los términos legales y favorecedora del ejercicio del derecho a la información ambiental, aunque también exista una preocupación por los eventuales lastres para la eficacia administrativa pudieran llegar a suponer estos deberes.

## 2.2 La progresiva ampliación de la legitimación activa para impugnar decisiones administrativas con contenido ambiental

La entrada en vigor de la Ley 27/2006, de 18 julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) ha supuesto el reconocimiento de la acción pública en materia ambiental a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que, básicamente, «tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular» (art. 22 y 23). Esta regulación no obedecer a una inspiración espontánea del legislador español. En este sentido, en la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003<sup>11</sup>, se mantiene el criterio del interés para el acceso a los recursos administrativos y judiciales del público en general. Pero, al mismo tiempo, se establece la presunción *iuris et de iure* de que las «organizaciones no gubernamentales

<sup>11</sup> Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.

que trabajen a favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional» tienen en todo caso el carácter de interesado en sentido técnico (arts. 3.1, 3.7, 4.1 y 4.4).

No obstante, este reconocimiento normativo ha ido precedido de una ampliación judicial progresiva de la legitimación en materia ambiental.

En términos técnicos, el nudo central de ese acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales residiría en la legitimación procesal, aspecto en el que la doctrina reconoce una gran relevancia al papel jugado por el Tribunal Supremo, concretamente a la llamada «serie jurisprudencial GONZÁLEZ NAVARRO (1989-1990)» por el nombre del magistrado que fue ponente en la primera y en varias de estas sentencias<sup>12</sup>. Esta serie jurisprudencial se inició con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 1.ª, de 25 de abril de 1989, de la que fue ponente Francisco González Navarro (RJ 1989\3233), reconocida como *leading case* en esta materia.

Esta sentencia tiene su contexto. Algunas sentencias anteriores ya habían sacado consecuencias relevantes del reconocimiento constitucional del derecho al medio ambiente<sup>13</sup>. Otras que la siguieron cronológicamente de forma inmediata reconocieron una legitimación en términos equivalentes a efectos prácticos, pero lo hicieron con derecho fundamental a la tutela judicial de los intereses legítimos como única base, sin invocar el art. 45 de la Constitución ni siquiera como refuerzo de su argumentación<sup>14</sup>. Las sentencias de la serie mencionada y otras que la seguirían, inscribiéndose en la misma línea jurisprudencial, tienen el mérito de invocar directamente el art. 45 de la Constitución como *ratio decidendi*, algo que poco tiempo antes parecía muy poco probable que pudiera llegar a suceder. Es decir, que la serie jurisprudencial que se inicia con la sentencia de 25 de abril de 1989 no sólo tiene el valor específico de un reconocimiento amplio de la legitimación procesal en materia ambiental, sino que este pronunciamiento y otros que le siguieron, del mismo o de otros ponentes, supusieron el reconocimiento de un valor normativo directo del art. 45 de la Constitución y, por tanto, del derecho al medio ambiente.

Por otra parte, en esos años cruciales no sólo se produjo ese reconocimiento del medio ambiente como derecho con contenido propio, con independencia de sus desarrollos

<sup>12</sup> F. LÓPEZ RAMÓN (1997), p. 353.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la Sentencia de 11 de julio de 1987 (RJ 1987\6877), de la que fue ponente Francisco Javier Delgado Barrio, resolviendo en última instancia el recurso contra las limitaciones establecidas en un Plan General para los usos del suelo no urbanizable en atención a sus valores ambientales.

<sup>14</sup> En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 12 de febrero de 1990, ponente José Ignacio Jiménez Hernández, RJ 1990\985, que admite la legitimación para recurrir la licencia provisional de instalación de una granja basándose meramente en una interpretación amplia del concepto de interés legítimo derivada del art. 24 de la Constitución.

legislativos, sino que se le asignaron contenidos concretos: se afirmó la necesidad de interpretar toda la legislación ambiental, incluso anterior a la Constitución vigente, desde la perspectiva del artículo 45<sup>15</sup>; la preponderancia de lo ambiental sobre lo urbanístico<sup>16</sup> o, más en general, de lo ambiental sobre el desarrollo económico y, concretamente, la predominancia de la planificación ambiental sobre otros tipos de planes o proyectos con incidencia territorial<sup>17</sup>.

El arranque jurisprudencial de 1989 ha tenido continuidad y puede citarse, como ejemplo relativamente reciente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2002<sup>18</sup>, en la que se cita expresamente como antecedente la de 25 de abril de 1989. En esta sentencia se hace una síntesis de la posición jurisprudencial, que niega la existencia de una acción pública en materia ambiental, pero sí configura el derecho al medio ambiente adecuado como una derecho colectivo o difuso, por lo que la mera condición de vecino es suficiente para el reconocimiento de la legitimación procesal activa.

El contencioso enfrentaba al Consell Metropolità de l’Horta y al Ayuntamiento de Llombai: ambos habían celebrado un convenio para la instalación de un vertedero de alta densidad de residuos sólidos urbanos y planta de reciclaje y compostaje, pero de forma casi inmediata el Ayuntamiento declaró el carácter lesivo del acuerdo (aunque no llegó a interponer el recurso contencioso-administrativo), además de revocarlo, acuerdos ambos recurridos por la otra parte. En lo que ahora interesa, como coadyuvantes de la parte demandada comparecieron en el proceso dos grupos de vecinos, a los que el Tribunal de instancia negó legitimación. Sin embargo, como se afirma en el fundamento undécimo de la Sentencia del Tribunal Supremo:

«La impugnación individual por los ciudadanos de actos administrativos que afecten al *medio ambiente no está habilitada*, como se ha visto, *por el reconocimiento de una acción popular*. Sin embargo, el ciudadano que ejercita la defensa de un interés difuso puede estar *defendiendo su propio círculo vital* afectado, cuyo ámbito permite definir el concepto constitucional de interés legítimo. Por ello este Tribunal está abriendo caminos al reconocimiento de este tipo de legitimación cuando se aprecia un punto de conexión con el círculo vital de intereses de la corporación, asociación o particular recurrente. Frecuentemente, este punto de conexión son las relaciones de vecindad».

<sup>15</sup> STS de 18 de abril de 1990, Sección 5.ª, ponente F. GONZÁLEZ NAVARRO, RJ 1990/3650.

<sup>16</sup> Auto del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989, Sección 1.ª, ponente F. GONZÁLEZ NAVARRO, RJ 1989/3867.

<sup>17</sup> Sentencias de la Sala Tercera de 11 de mayo de 1990, Sección 8.ª, ponente Francisco José HERNANDO SANTIAGO, RJ 1990/3812 y de 26 de diciembre de 1991, Sección 5.ª, ponente Miguel PASTOR LÓPEZ, RJ 1992/378.

<sup>18</sup> Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente Juan Antonio XIOL RÍOS, RJ 2002/9060.

También se puede citar la Sentencia de 21 de abril de 2006<sup>19</sup>, aunque en este caso no se tratase de un problema estricto de legitimación, sino del cumplimiento de los requisitos internos para el ejercicio de acciones por las personas jurídicas. Lo recurrido en casación fue el Auto del Tribunal Superior de Justicia de por el que inadmitía el recurso deducido por la Asociación de Ecologistas en Acción-Coda y la Asociación Ecológico-Cultural de L'Alt Urgell Pentadius contra una Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Medio Ambiente, por el que se denegaban varias solicitudes de información en relación a la presa de Rialb. Respecto a la primera de las asociaciones citadas, la inadmisión del recurso contencioso-administrativo se había basado en la inexistencia de una acuerdo del órgano estatutariamente competente autorizando el ejercicio de las acciones judiciales correspondientes. El Tribunal Supremo rectifica el criterio del Tribunal de instancia:

«en relación con la suficiencia del Acuerdo adoptado al respecto (...) por el mencionado Consejo Confederal en su reunión de 9 de marzo de 2002, se discute la insuficiencia del mismo al referirse textualmente a «las acciones legales pertinentes contra la presa y el embalse de Rialb (Lleida)». La interpretación que se realiza por los Autos de instancia, limitando el ámbito de tales acciones al estrictamente administrativo, y sin proyección en la vía jurisdiccional, no puede ser acogido. Al margen de que el concepto de «acción legal» cuenta con una connotación jurisdiccional, *el contenido de la materia sobre la que se ejercita –evidentemente medioambiental– obliga a una interpretación amplia y no restrictiva de la cuestión suscitada*».

### 3 CONCLUSIONES

No existe un derecho general a la participación en Derecho administrativo. Por el contrario, el régimen general es de trámites de información pública cuya celebración es puramente discrecional para el órgano competente para decidir. Incluso el derecho formal reconocido en la legislación vigente –obtener una respuesta razonada de la Administración– ha sido interpretado restrictivamente, a la baja, por los órganos judiciales. Lo que, sin duda, responde a la idea generalmente difundida de la inutilidad de estos trámites, por lo que no existen trabas a la aplicación de la regla de la «economía procesal», de acuerdo con la cuál los vicios de procedimiento no acarrearán la invalidez del acto administrativo cuando razonablemente se pueda inferir que no han influido en su contenido sustantivo.

<sup>19</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 21 de abril de 2006, ponente Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE (RJ 2006\3247).

Tampoco existe en la práctica un derecho general a la información, pese al pronunciamiento constitucional al respecto y a la un tanto enfática formulación contenida en la Ley 30/1992. La conflictividad ha sido escasa, pero en los supuestos en que la impugnación de una decisión negativa ha prosperado ha sido siempre de la mano del interés legítimo, en ningún caso como derecho reconocido con carácter general, a todos los ciudadanos. La regulación actual no ha sido fiel al espíritu de la Constitución, la introducción de mecanismos de control difuso de la Administración a través de la opinión pública, para reconocer únicamente la defensa de intereses individuales, a través de mecanismos poco eficaces, por otra parte.

La situación es distinta en el ámbito ambiental. No obstante, también aquí, la participación es sectorial. La declaración general contenida en la Ley 38/2006 no tiene aplicación práctica ni podría tenerla, puesto que es un enunciado general inspirado en la normativa sobre evaluación de impacto ambiental que, ésta sí, tiene una creciente importancia práctica. Ha sido más fácil formular reconocimientos generales del derecho de «todos» a la información ambiental, formulada además en términos muy amplios y sin cortapisas, y la legitimación para impugnar, que cuando se trate de personas jurídicas sin ánimo de lucro, prácticamente ha pasado a ser una auténtica acción pública.

La diferencia decisiva es la existencia en el campo ambiental de un movimiento social que se materializa en fundaciones y asociaciones de financiación privada cuyo objeto es influir en las decisiones con relevancia ambiental, por medio de movilizaciones populares, influencia sobre la opinión pública y, también, impugnación de las decisiones que se juzgan inadecuadas. Podría deducirse de ello que la existencia de sensibilidad social y de organizaciones que la canalicen es un requisito previo y necesario para la participación.



**CLEMENTE NAVARRO YÁÑEZ**

*Profesor de Sociología  
Universidad Pablo de Olavide  
de Sevilla*

## MESA DE EXPERTOS. POLÍTICA NORMATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

---

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS. Diagnóstico y posibles líneas de actuación desde la perspectiva del Gobierno Autónomo

El presente documento da cuenta de la política pública de participación ciudadana a nivel municipal en España desde una perspectiva de diagnóstico. Se pretende, sobre todo, describir las tendencias dadas, su alcance y resultados, para a partir de ahí poder plantear algunas líneas de actuación para el debate en la Mesa de Expertos.

El primer apartado pasa revista a las iniciativas y estrategias desarrolladas en los municipios españoles, resumiéndose en forma de diagnóstico en el segundo apartado. El tercero presenta algunas líneas de actuación para el debate.

#### **1 LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS: REVISANDO ESTRATEGIAS POSIBLES**

Para el desarrollo de la Política Pública de Participación Ciudadana a nivel municipal se dan lugar a diversas estrategias, esto es, conjunto de iniciativas, más o menos similares, que responden a un mismo criterio intencional. Todas ellas tienen en común el objetivo de proveer la oferta de oportunidades de participación (OOP, en adelante), o cuando menos, a garantizar su existencia. Ahora bien, se diferencian en que

para ello suponen la aplicación de diferentes procesos, mecanismos o metodologías de participación.

En concreto, se han dado tres estrategias básicas para la OOP en los municipios, a saber:

- 1) **Estrategia organizativa:** la creación de un departamento específico para el desarrollo de esta política, o en su caso, un área o unidad específica en el seno de un departamento o área más amplio. Tal departamento ha tenido –o no– liderazgo político específico («una concejalía»), dotación económica y de recursos humanos.
- 2) **Estrategia normativa:** la aprobación de normativas que tratan de regular la OPP a través de diversos procesos, mecanismos o metodologías de participación. En general, tales normativas han venido recibiendo la denominación de Normas o Reglamentos de participación Ciudadana (RPC, en adelante).
- 3) **Estrategia relacional:** procesos concretos, no regulados o regulados ad hoc, por los que se ofrecen OOP en relación con iniciativas concretas. El ejemplo más clásico es el fomento del asociacionismo mediante la facilitación de su existencia y/o desarrollo de actividades, principalmente, mediante el apoyo económico.

La aplicación de estas estrategias han dotado de determinado carácter a la política pública de participación ciudadana (PPC, en adelante). La cuestión es que el momento y casos en los que han aparecido han sido diferentes, del mismo modo que el carácter de cada una de ellas ha ido cambiando, pero de un modo «acumulativo», en el sentido de ir ampliando formas en la OOP, pero sin abandonar del todas puestas en marcha previamente. Ahora bien, desde la perspectiva que aquí interesa, la cuestión es que cada estrategia, y las formas concretas que han ido adoptando, producen diferentes efectos, o mejor, tienen diferentes rendimientos para la PPC. Para considerarlos en vistas a orientar posibles actuaciones, cabe considerar que tales rendimientos pueden ser, al menos, de tres tipos:

- **procedimentales:** la adecuación de los procesos desarrollados a ciertos principios básicos de gobierno democrático (calidad representativa de los participantes, así como la medida en que se produce información, deliberación y toma de decisión en cada procesos).
- **eficacia decisoria:** el impacto de las decisiones resultantes sobre el diseño e implementación de políticas, así como la medida en que los/las participantes lo conocen y tienen la oportunidad de opinar sobre ello.
- **sustantivo:** la generación de cultura y hábitos participativos entre los participantes o la ciudadanía en general, esto es, la medida en que la PPC logra «democratizar» no sólo el proceso ligado a las políticas públicas, la cultura política local.

En que ha consistido, pues, la PPC en los municipios, cuál ha sido su rendimiento y, sobre todo, ¿qué podemos aprender? De indicarse por adelantado que, aunque existen evidencias descriptivas acerca de las iniciativas desarrolladas, o discusiones sobre su adecuación desde una perspectiva normativa, son escasos los análisis desde una perspectiva de diagnóstico o evaluativo, lo que redundará en un alto grado de incertidumbre acerca de los rendimientos de la PPC objeto de interés aquí.

## **2 EL DIAGNÓSTICO DE LA PPC EN LOS MUNICIPIOS: ALCANCE Y ENSAYO EVALUATIVO**

Las tres estrategias han ido alcanzando un nivel alto de extensión entre los municipios, aunque desigual en el tiempo y en función de las características de éstos, y en general, tal y como se ha indicado, no se han dado en mucha medida procesos orientados a su diagnóstico y evaluación. No obstante, tomando como base lo que existe al respecto, cabe hacer algunas apreciaciones sobre el alcance y evaluación de estas iniciativas, como base sobre la que plantear cierta reflexión y, quizás, recomendaciones al respecto.

### **2.1 El desarrollo de la PPC en los municipios: carácter y tendencias**

Es sabido que, básicamente, el origen de estas estrategias para propiciar la «democratización de la democracia» es local (no sólo en España). Las primeras iniciativas son puestas en marcha por municipios urbanos gobernados por partidos de izquierda entre 1979 y mitad de los ochenta, cuando se aprueba el corpus básico del Régimen Local (LRBRL y ROF). Normalmente adoptan la forma de Reglamento de Participación Ciudadana, recogiendo algunos mecanismos de participación básicos: garantía de publicidad e información, mecanismos de consulta e iniciativa popular, así como órganos o consejos y territoriales. Se trata, fundamentalmente, de una «fase de experimentación» que responde tanto a una voluntad explícita de ofrecer OOP, como de una demanda por parte de entidades ciudadanas (principalmente AAVV), que establecen procesos colaborativos para el diseño y puesta en marcha de los RPC.

A mitad de los años ochenta estos instrumentos son recogidos en el Régimen Local (LRBRL y ROF, por ejemplo), así como en los primeros Reglamentos Tipo de Participación Ciudadana que elabora la Comisión de Participación Ciudadana de la FEMP. Una vez regulados los mecanismos de participación de esta forma, se produce un «proceso de difusión» por el que se extiende la iniciativa a municipios de menor tamaño y con gobiernos de diferentes posiciones ideológicas. En este caso, las iniciativas responden, en menor medida, a la demanda por parte de la ciudadanía o entidades cívicas.

Este proceso de difusión supuso, pues, cierta consolidación de la PPC a nivel municipal, pero al mismo tiempo la aparición de nuevos retos en relación a cambios que se produ-

cen en las comunidades locales y en los gobiernos municipales. Sin duda, la existencia de un Departamento de Participación Ciudadana (DPC, en adelante) y el RPC han supuesto la existencia de cierta garantía de OOP en los municipios en donde existen. Más concretamente, han supuesto la localización, en el primer caso, y la existencia de cauces, en el segundo, para la canalización de demandas por parte de la ciudadanía, o mejor, por parte de grupos activos de ciudadanos integrados en entidades cívicas, principalmente de carácter territorial (o «vecinales»). En general, tales cauces no han dejado de existir –aunque haya cambiado el partido al frente del gobierno municipal–, ni han dejado de usarse por parte de esas entidades cívicas (con mayor o menor resistencia por parte de los gobiernos locales). Pero si es cierto que han dado lugar a la creación de cierta «comunidad política participativa» de la que no forman parte ni otros departamentos de la administración municipal, ni entidades cívicas de índole no territorial («o «sectoriales»), o a iniciativas por parte de ciudadanos no organizados en torno a asociaciones.

Tales «comunidades políticas» han dado lugar a cierto proceso de rutinización de la PCC en la forma de cierto, si se permite, «neocorporativismo participativo» mediante reuniones y acuerdos bilaterales entre el DPC y las entidades territoriales. Ello ha dado lugar a que, progresivamente, la PPC se haya convertido en una «política sectorial» y, en buena medida, «residual». Lo primero, porque no se ha extendido la OOP o promovido el desarrollo de procesos participativos en relación con otras políticas públicas locales, que en cambio vienen cobrando mayor importancia y centrando la agenda de actuación municipal desde mediados de los ochenta, como son los servicios sociales (durante los ochenta), o los de carácter sociocultural o los nuevos riesgos sociales (envejecimiento, género, juventud, inmigración,...) desde finales de los noventa. En todo caso, han proliferado «consejos sectoriales» para ámbitos de actuación específicos, pero sin un proyectos integral o transversal para la política municipal en su conjunto. El carácter residual de la PPC se deriva de estos, pero también porque, en general, la dotación de recursos del DPC ha sido escasa, por lo común se integra en áreas más amplias (normalmente, en relación con bienestar o servicios sociales), y sin un liderazgo político claro y/o exclusivo.

Así, desde un punto de vista procedimental, sus rendimientos no han sido amplios si se considera al conjunto de las ecologías asociativas y ciudadanías locales, pues buena parte de las ecologías asociativas locales no han formado parte de la «comunidad participativa», además de dar lugar a procesos de «cautiverio» respecto a la ciudadanía que, en general, no forma parte de las entidades asociativas o no se sienta representada por ellas. En cuanto a su eficacia decisoria ha sido, en general, baja, en buena parte por su carácter meramente consultivo, y en general, dado que la existencia de la OOP es únicamente preceptiva –en ningún caso, salvo algún instrumento o mecanismo, obligatoria–, quedando a voluntad del gobierno municipal la inclusión de las decisiones alcanzadas. Y desde al perspectiva de los rendimientos sustantivos, lo cierto es que no han generado una cultura y hábitos participativos muy amplio más allá de la «comunidad participativa».

Ahora bien, no cabe señalar, simplemente, que la PPC centrada en las estrategias organizativa y normativa no haya supuesto avances y ciertas garantías respecto a la participación de la ciudadanía en la política municipal, sino que sus rendimientos han sido limitados. Y que ello se explica, en buena medida, por la propia lógica y carácter que adoptan estas estrategias en su génesis y que posteriormente son, más o menos, mimetizadas por otros municipios sin considerar en mucha medida su adecuación a cada caso concreto. O de otra forma, las iniciativas han dado de sí lo que, precisamente tenían que dar en consideración al momento en que surgieron, y por tanto, a las intenciones que subyacían a ellas. Su aplicación «estandarizada» a otros momentos o situaciones no demuestra su falta de valía «intrínseca», sino, quizás, la necesidad de considerar instrumentos específicos para otras situaciones o casos diferentes

De hecho, desde finales de los noventa, ya sea como reacción a los dilemas que enfrentan las «comunidades participativas» recién descritas, ya sea, sobre todo, como resultados de nuevos asuntos en la agenda municipal y nuevas demandas ciudadanas, se ha venido produciendo, sobre todo, una intensificación de la estrategia relacional, pero también cambios en su naturaleza, tanto por el tipo de procesos que suponen, como por ser, principalmente, una iniciativa municipal en la que cuenta, menos que en la experiencia anterior, la demanda de la ciudadanía.

Por una parte, han ido apareciendo diferentes iniciativas, procesos o metodologías participativas específicas en relación con sectores de intervención pública o asuntos concretos. En general, estos procesos no estaban regulados y recogidos en los RPC, y su lógica es más *ad hoc*, esto es, se ponen en marcha para ofrecer OOP en relación con un asunto, iniciativa o política concretos. Es así que desde finales de los años noventa se ido aplicando nuevos mecanismos de participación y para distintas áreas de política pública municipal, como por ejemplo: Agendas Locales 21, Presupuestos Participativos, Encuestas Deliberativas, Jurados o Consejos Ciudadanos, Núcleos de Intervención Participativas, etc... En su conjunto se trata del uso de diferentes metodologías que, incluso con la misma denominación, suponen diferentes procesos o experiencia concretas en cada caso (municipio), pero que se diferencian de la estrategia normativa, fundamentalmente, por tres cuestiones:

- carácter *ad hoc*: de aplicación o uso específico para iniciativas, asuntos o arreadse intervención pública concretas. No suponen, pues, un proceso de regulación de la participación, sino un proceso de «facilitación» de ésta sin que vengan impulsadas por el DPC.
- carácter abierto: no presuponen una naturaleza o «esencia» para los participantes, siendo uno de sus objetivos principales incorporar o generar «nuevos participantes», tanto de carácter asociativo, como individual.

- carácter deliberativo: se orientan a producir procesos de deliberación y discusión pública que informen las decisiones a tomar por el gobierno municipal, no sólo a establecer procesos de información y consulta.

No obstante estos rasgos distintivos, comparten con la estrategia normativa el hecho de dar lugar, fundamentalmente, a procesos de coprovisión, normalmente de carácter consultivo; esto es, el proceso participativo se da en el momento de diseño de la política pública, pero muy raramente en el momento de su implementación y/o evaluación. Aunque, por otra parte, la incentivación de la coproducción aparece como la otra tendencia de cambio que presenta la estrategia relacional, pero en este caso, en relación con las entidades asociativas relacionadas con las nuevas y crecientes áreas de actuación municipal. De hecho, el proceso de fomento del asociacionismo ha ido pasando de la facilitación de su existencia y el desarrollo de actividades propias, al establecimiento de acuerdos para incentivar su colaboración en la prestación de servicios públicos. En este caso no se trata tanto de decidir qué servicios y cómo se prestarán (el momento de la provisión o diseño), sino los estándares y resultados esperados mediante la colaboración. Es así que la pauta de interacción entre asociaciones y municipios ha ido cambiando de la facilitación de la vida asociativa a la coproducción de servicios.

Ahora bien, por lo común, tales esfuerzos de facilitación y/o coproducción se han desarrollado en paralelo y de forma independiente a la «tendencia deliberativa» o la estrategia organizativa y normativa previas. Y tampoco en este caso existen muchas evidencias de carácter evaluativo por las que juzgar su valía. Sin duda, el carácter deliberativo ha podido suponer una mejora procedimental, pero sobre todo por la intención a ampliar los actores participantes, pues en los mecanismos ya regulados también se dan procesos de deliberación; aunque, en general, cuando no se establece explícitamente la «base individual» en la selección de participantes, suelen hacerlo en mayor medida aquello que ya lo hacen en entidades asociativas y consejos consultivos (la «comunidad participativa»). En algunos casos, la eficacia decisoria ha sido mayor en la medida en que se hace explícito, y sobre todo, surge como una iniciativa municipal explícita en relación a asuntos concretos (por ejemplo, algunas aplicaciones de Presupuestos Participativos). Y respecto a los rendimientos sustantivos, también parecen estar dando a un mayor grado de desarrollo de cultura participativa, pero sobre todo entre los que participan en la experiencia, que, como se ha dicho, en general, ya solían hacerlo por las vías anteriormente existentes.

Ahora bien, cabe plantearse las siguientes cuestiones: ¿cuándo se pone en marcha un procedimiento deliberativo?, ¿sobre qué materias o políticas?, ¿en qué momento de desarrollo de éstas?, ¿qué servicios son o no objeto de coproducción?, ¿quién y cómo se responde a estas preguntas? La inexistencia de regulación al respecto crea cierto vacío respecto a la medida en que se garantiza la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas locales. ¿Cómo se garantizan el qué, el cómo, el

cuándo y el quienes participan? Sin duda, al menos a nivel formal, la nueva estrategia enfrente un dilema de garantía de acceso y uso a los procesos participativos, al haber abandonado, casi completamente, la estrategia normativa, y en muchos casos, ser el protagonista de la iniciativa un departamento que no es el de participación. Se trata, pues, al menos potencialmente, de un déficit procedimental importante, que puede derivar en déficit respecto a la calidad de las decisiones adoptadas y el impulso democrático que pretenden.

A ello cabría añadir otros retos o riesgos potenciales:

- La balcanización de la PPC: la ausencia de una orientación estratégica, transversal, de la política municipal de participación ciudadana. Más que una política «sectorial», a la que han dado lugar estrategias organizativa y normativa, se trata de iniciativas concretas que, en buena medida, dependen de la voluntad de equipos técnicos de departamentos específicos.
- La dualización del espacio político local: las diferentes tendencias producen ciertas dualización en la dinámica sociopolítica local que informa de la acción de los gobiernos y administraciones locales. Por una parte, existen procesos que se orienta principalmente hacia la coprovisión, ya sea mediante la estrategia normativa o la relacional, en donde participan entidades orientadas principalmente a la transmisión de demandas y el activismo político, así como ciudadanía activa, cuando el proceso así lo diseña. Por otra, existen procesos relaciones centrados en la coproducción de servicios, en donde participan, principalmente, entidades asociativas orientadas a la provisión de servicios (principalmente de bienestar, aunque también de ocio o recreativas).
- Zonas de exclusión o incertidumbre participativa: además de estas dos lógicas o áreas de la participación ciudadana municipal, cabe señalar la existencia de una tercera, a saber, aquella en donde la lógica no es la referida a la «participación», sino a la «influencia». Se trata de ámbitos de actuación pública en los que la lógica de participación es menos común, dándose una lógica de concertación similar a la de las «comunidades participativas» que caracteriza la lógica relacional, pero con otros actores, principalmente, de carácter socioeconómico. Aquí, más que una lógica de facilitación y fomento da la inclusión de la ciudadanía, se trata de espacios de negociación entre actores influyentes. Bien es cierto que también existen experiencias participativas, como puedan darse en los Planes Estratégicos o Planes de Urbanismo, pero su práctica es reducida, y en su desarrollo, suelen participar los actores antes referidos.

## 2.2 El nuevo reto normativo: regular iniciativas «bottom up»

Lo anterior supone una visión, por cierto resumida, de la PPC a nivel municipal, que responde a la propia iniciativa de este nivel de gobierno que le corresponde en virtud al principio de autonomía local. Pero también es cierto que el contexto intergubernamen-

tal puede actuar como estructura de oportunidades que potencie o limite el desarrollo de la PPC entre los municipios. Ya se ha indicado que los primeros reglamentos tipo de la FEMP o la aprobación del Régimen Local (LRBRL y ROF) en los ochenta dieron lugar a un proceso de difusión de la estrategia organizativa, y sobre todo, la normativa, que cabría considerar, en buena medida, pues, inducido institucionalmente. Se trata, por tanto, de un efecto positivo, aunque el carácter no obligatorio de la mayor parte de los mecanismos o procedimientos, haya supuesto ciertas limitaciones. De manera que la estrategia normativa, y en concreto, los RPC, han ido adoptando los rasgos de una «norma de segundo orden» supeditada al Régimen Local (si se pretende ir más allá), o al gobierno municipal y su orientación política (posibilitando «ir más acá»).

Lo anterior refleja la complejidad del desarrollo de una PPC, o si se quiere, de una estrategia normativa para ésta, fomentada desde niveles de gobierno superiores. Pero no diferente a otros ámbitos de actuación pública en el marco de un sistema de relaciones intergubernamentales de carácter «fundido» como el español.

Pero en ello también cuenta factores de índole, si se permite, «estructural», como es el grado de fragmentación del sistema de gobierno municipal, esto es, multitud de unidades de gobierno local muy pequeñas que no cuentan con recursos para el desarrollo de iniciativas propias, o incluso, de aquellas que le son delegadas. Es sabido que este aspecto influye de una forma decisiva en el carácter y eficacia del desarrollo de las políticas públicas en general, y el debate sobre las bondades o efectos no deseados de estrategias de consolidación es antiguo y no parece que resuelto, sobre todo por la falta de evidencias al respecto. Además, pues frente a la solución de la consolidación (sea agregando municipios, sea asumiendo políticas por niveles superiores, pueden darse procesos de cooperación intermunicipal que den lugar a la generación de economías de escalas que redunden en la eficacia de la acción pública sin menoscabo de la identidad local. Al respecto ya existen fórmulas de carecer voluntario en el Régimen Local español, además de la fórmula genérica de asignación flexible de competencias según tamaño poblacional.

De hecho, tal y como se ha indicado más arriba, los RPC, o en general la estrategia normativa, surge en gran municipios urbanos, y su posterior extensión ha seguido un pauta principalmente urbana. En gran medida, ello se debe a la necesidad de reducción costes de búsqueda de información en relación a las decisiones municipales y la complejidad (social y de intereses) que supone el fenómeno urbano. Es en el este ámbito donde puede ser más recomendable la existencia de órganos de participación, y obviamente, en particular, los de carácter territorial. Tendría, pues, poco sentido un RPC en municipios de pequeño tamaño, y la existencia de esta estrategia según el tamaño municipal así lo demuestra. Ello no supone que no existan iniciativas de este tipo entre estos municipios, e incluso, que no vengán produciéndose otras de carácter relacional. Pero lo cierto es que, al igual que con respecto a otras políticas, la fragmentación hace necesario el apoyo de otras administraciones para su desarrollo. Esta situación es genérica para el caso es-

pañol, pero especialmente en Aragón, donde gran parte de los municipios cuentan con menos de dos mil habitantes, frente sólo dos de con más de cincuenta mil.

Ahora bien, tal y como frente a la solución de la «consolidación», puede darse la solución de la «cooperación» en la forma de niveles de gobierno intermedios que supongan una economía de escala suficiente para el diseño y ejecución de políticas públicas. Ya se ha dicho que existen fórmulas en el Régimen Local español, y en el caso de Aragón, específicamente, a través de las «Comarcas». Pareciera, pues, que estas pudiesen jugar cierto papel en el desarrollo de la estrategia normativa para la PPC a nivel regional, utilizando una estrategia flexible de carácter relacional respecto a los municipios, en atención al alcance de estas iniciativas repasado en el apartado anterior

### **3 RESUMEN-DIAGNÓSTICO DE LA PPC EN LOS MUNICIPIOS: PUNTOS FUERTES Y ÁREAS DE MEJORA**

Así pues, el desarrollo progresivo de diferentes estrategias, y los cambios habidos en la naturaleza de éstas a tenor de los procedimientos, instrumentos u orientaciones empleados, ha ido generando diferentes «espacios participativos» en los municipios. En particular, en la extensión de la estrategia normativa ha contando tanto los procedimientos y mecanismos recogidos en el Régimen Local (normalmente de carácter preceptivo), como los Reglamentos Tipos en los años ochenta; aunque los municipios parecen haber hecho uso de estos instrumentos, no sólo en atención a sus «voluntades políticas», sino sobre todo a sus capacidades de actuación en atención a su «tamaño»<sup>1</sup>.

Ahora bien, estos parecen haber ido respondiendo a necesidades de la agenda municipal, más que al desarrollo estratégico de una PPC, salvo en algunos casos que se han puesto en marcha «Planes de Participación» intentando dotar de este carácter alas iniciativas que se desarrollan.

No obstante, en general, el carácter estratégico y transversal, al menos de forma explícita, ha ido perdiéndose. Más que de PPC, cabría hablar, pues, de iniciativas o planes de participación, pero sin una orientación común en atención a objetivos estratégicos previamente propuestos. Se trata, pues, de un «nuevo momento de experimentación» que se centra en el impulso de metodologías y procesos participativos ampliando la forma de la OOP, pero sin que ello, necesariamente, signifique ampliar su alcance, o aún menos, garantizar la existencia de esa oferta como rasgo básico de una PPC, en donde es clave, sin duda, la existencia de cierta estrategia normativa.

<sup>1</sup> De hecho, los primeros RPC Tipo, tenían diferentes versiones según tamaño municipales.

En buena medida, y como resumen-diagnóstico de lo anterior, cabría señalar que los puntos fuertes y áreas de mejora de la política pública de participación ciudadana a nivel municipal, puede resumirse en la tabla siguiente:

<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PUNTOS FUERTES (U OPORTUNIDADES)</b>	<b>ÁREAS DE MEJORA (O RETOS)</b>
<b>ORGANIZATIVA</b>	La canalización o localización de las «energías participativas» municipales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Política «sectorial»: la «participación» como asuntos concreto, no transversal.</li> <li>– Política «residual»: protagonismo y recursos.</li> </ul>
<b>NORMATIVA</b>	Garantía de OOP en el municipio. Consolidación de órganos de participación: de ciudad, territoriales y sectoriales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Normativa de «segundo rango».</li> <li>– Rutinización.</li> <li>– Cautiverio.</li> <li>– La conformación de «comunidades participativas» excluyentes.</li> </ul>
<b>RELACIONAL</b>	La incentivación de experiencias concretas de participación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Balcanización de la PPC.</li> <li>– Desatención del RPC.</li> </ul>

## 4 ¿QUÉ HACER?: ALGUNAS ESTRATEGIAS POSIBLES

### 4.1 «Enseñanzas municipales»: regular procesos más que (o más que sólo) órganos de participación

Una de las enseñanzas principales es que ni la estrategia organizativa, ni la estrategia normativa, son condición necesaria para el desarrollo de la PPC. Ahora bien, ello no significa que no hayan sido relevantes para el desarrollo de esta política. Allí, donde existe un DPC con protagonismo, los avances de la PPC han sido mayores, y donde ha existido un RPC, ha habido mayor posibilidad de generar cierta «cultura participativa», ya sea entre los miembros de su «comunidad», ya sea incentivando la necesidad de generar procesos más flexibles e inclusivos mediante la estrategia relacional. En mayor o menor medida, las estrategias organizativa y relacional han ido generando, por sí mismas o por reacción, «cultura participativa» consistente en la necesidad de establecer mecanismos de información, y más recientemente, momentos de deliberación pública respecto a las «políticas municipales», más que a la «política municipal». Ahora bien el «momento deliberativo» actual ha ido erosionando el carácter estratégico de la PPC, incentivando su

carácter «sectorial», así como la existencia de garantías, o caundo menos, reglas acerca de: quien, cómo, cuándo y sobre qué materias se participa.

Cabría señalar que **la «gran enseñanza municipal»** sería: **incentivar la estrategia relacional, pero regulándola e incentivándola a través de un departamento de PC**. Ello suponía, como posibles estrategias a seguir, las siguientes:

- 1) **Departamento de Participación:** es oportuna la existencia de un departamento o unidad organizativa de participación ciudadana que tenga liderazgo político, orientación de actuación transversal y dotación de recursos suficientes. Para ello es recomendable que:
  - a) sea una unidad organizativa incardinada organizativamente a la Presidencia o Alcaldía.
  - b) la existencia de una Comisión Interdepartamental de Participación que coordine esfuerzos internos a la Administración Municipal, en el que se integre también el Consejo de Cooperación Comarcal.
  - c) la existencia de un «Consejo de Ciudad», con no más de dos reuniones anuales, que coordine esfuerzos y evalúe iniciativas, en donde tenga cabida representantes de órganos de participación y participantes en experiencias participativas.
- 2) **Regular procesos más que (o más que sólo) órganos de participación:** No es necesario, pero si puede ser de utilidad la existencia de un RPC que recoja los órganos y procedimientos de participación que el Régimen Local establece, así como la posibilidad de desarrollar «experiencias de participación». El RPC debería recoger tres asuntos y condiciones de aplicabilidad de experiencias participativas:
  - a) Quién y cómo se inicia la experiencia.
  - b) Objetivos de la experiencia y participantes.
  - c) Dotación de recursos (económicos y humanos) para las experiencias.
  - d) Metodología básica para todas las experiencias, con al menos:
    - d.1. Cuatro momentos: información, deliberación, toma de decisión y seguimiento.
    - d.2. Propuesta de metodología básica de evaluación de cada una de estos momentos, como de la experiencia en su conjunto.
  - e) Informe de desarrollo y evaluación de la experiencia.
- 3) **Reglamentos para Órganos de Participación:** La misma dinámica debe estar presente –reflejarse– en los órganos de participación (puntos 2a y 2e).
- 4) **Ampliación y combinación de criterios de inclusión:** procurar que en los órganos y en las experiencias estén presentes actores que se orientan tanto la momento de la copro-

visión, como al momento de la coproducción (punto 2b). Por ejemplo, la participación en las «experiencias» puede ser criterios inexcusable para coproducir servicios.

- 5) **Transversalidad:** procurar que la PPC se extienda a todos los ámbito de actuación pública municipal (puntos 1a y 1b). Las experiencias participativas que tengan lugar en Planes Estratégicos, de Urbanismo, Empleo, etc... Sigán las mismas pautas (Puntos 2a y 2c).

#### 4.2 El «reto de la regulación supramunicipal»: flexibilidad, facilitación y economías de escala

La experiencia de las «iniciativas municipales», así como el efecto de su regulación a nivel nacional, muestra que en el marco de sistemas de gobierno local fragmentados, como es el español o el aragonés, la **«gran enseñanza supramunicipal»** es: **desarrollar una estrategia flexible, basada en la facilitación a los municipios y que tienda a la generación de economías de escala.**

- 6) **Flexibilidad:** Dado el alto grado de fragmentación del sistema local en Aragón, parece recomendable insistir en una estrategia relacional centrada en la regulación de procesos más que de órganos. Este debería ser el instrumento básico para el fomento de la PPC en los municipios desde el Gobierno Autónomo. Sin menoscabo de que los municipio, por sí mismo, aprueben un RPC, pero ese no debe ser el objetivo último de la política autonómica, sino más bien ofrecer oportunidades para el desarrollo de procesos participativos. Ser flexible significa, pues, que los municipios, en atención a sus propias necesidades, decidan o no explicitar una estrategia normativas en forma de RPC.

No obstante, para garantizar cierta estrategia en el desarrollo de la PPC autonómica en los municipios, el apoyo podría darse a través de la existencia de «Planes Municipales de Participación», en donde se expliciten objetivos, metodologías, áreas de actuación, etc...

- 7) **«Economías de escala»:** las comarcas como «agentes territoriales» de la PPC. Por la misma razón anterior, sin menoscabo de los procesos o experiencias que quieran desarrollar los municipios individualmente, por iniciativa propia, desde le Gobierno Autónomo se debería incentivar, sobre todo, el desarrollo de tales procesos desde las Comarcas, en relación a las competencias o funciones que éstas pueden desarrollar, o bien a iniciativa de cierto número de sus municipios y/o entidades existentes en ellos.

Así, pudiera tener más sentido el desarrollo de las estrategias organizativa y normativa en las Comarcas que en los Municipios, sin menoscabo del uso de la estrategia relacional en términos de procesos o experiencias de participación. Las Comarcas, además de Planes de Participación, pudieran dotarse de RPC, sobre todo, para garantizar la existencia

de esta política con respecto a los municipios que la integran, en la medida en que todas las ciudadanas y ciudadanos de éstos puedan participar en «decisiones comarcales».

En relación con esto, y dada la fragmentación municipal, debería explorarse la posibilidad de la denominada e-goberanza mediante al aplicación de NNTT que garanticen el acceso, no sólo a procesos de información, sino también de consulta, deliberación y toma de decisiones, dotando así de flexibilidad a la PPC autonómica respecto a Comarcas y Municipios.

8) **Asesoramiento y apoyo:** el asesoramiento y apoyo técnico desde la Administración Autonómica pudiera adoptar, básicamente, dos formas:

- Específica y puntual: en el momento de la aplicación de procesos de participación.
- Genérica, pero estratégicamente orientada: a través del apoyo a «Planes Municipales» y/o Comarcales de Participación, de carácter anual, mediante convocatoria pública.
- Genérica y permanente: mediante un banco de buenas prácticas plural, tanto en términos de metodologías, como ámbitos de actuación y tipos de municipios. Este banco de buenas prácticas puede articularse a través de dos dinámicas o instrumentos:
  - Los Informes de Evaluación que deben generarse de experiencias que se realicen (punto 2e del apartado anterior).
  - Un premio, reconocimiento o alguna iniciativa similar para incentivar el desarrollo e intercambio de experiencia entre municipios y comarcas, debiendo recabar una información similar a la del Informe de Evaluación.
  - Información con prácticas realizadas en otros municipios o ámbitos, en formato libre y con enlace a esas prácticas.

## RESUMEN POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN

1	<b>UNIDAD DE PARTICIPACIÓN</b>	Alcaldía Comisión - Interdepartamental (Integrando Consejo de Comarcas) Comisión de Ciudad
2	<b>REGULAR «PROCESOS» MÁS QUE ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN</b>	<b>Establecer metodología básica de los procesos participativos:</b> a) Quién y cómo se inicia la experiencia. b) Objetivos de la experiencia y participantes. c) Dotación de recursos (económicos y humanos) para las experiencias. d) Metodología básica para todas las experiencias, con al menos: d.1. Cuatro momentos: información, deliberación, toma de decisión y seguimiento. d.2. Propuesta de metodología básica de evaluación de cada uno de estos momentos, como de la experiencia en su conjunto. e) Informe de desarrollo y evaluación de la experiencia.
3	<b>REGLAMENTOS DE ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN</b>	<b>Recoger la misma metodología participativa que los procesos</b>
4	<b>AMPLIACIÓN Y COMBINACIÓN CRITERIOS INCLUSIÓN</b>	<b>Selección de los «participantes»: lógicas de coprovisión y coproducción (puntos 2a y 2b)</b>
5	<b>TRANSVERSALIDAD</b>	<b>Ampliación a otras áreas de la aplicación de procesos participativos</b>
6	<b>FLEXIBILIDAD</b>	<b>Ofrecer la regulación de procesos a municipios, más que «recomendar» órganos de participación</b> <b>Incentivar su desarrollo estratégico mediante «Planes de Participación»</b> <b>Acercamiento on line en el caso de «asuntos regionales o comarcales»</b>
7	<b>ECONOMÍAS DE ESCALA</b>	<b>Comarcas como «agente territorial» de la PPC</b>
8	<b>FACILITACIÓN: APOYO Y ASESORAMIENTO</b>	<b>Estratégico: Planes Anuales de Participación (Convocatorias)</b> <b>Específico: en y para los procesos participativos específicos</b> <b>Genérico: banco de buenas prácticas, sistematizado, principalmente a partir de Informes de Evaluación (punto 2e)</b>



# Conclusiones

- 1 INTRODUCCIÓN
- 2 SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY ESPECÍFICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- 3 EN RELACIÓN A LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR
- 4 SOBRE LAS CONSULTAS POPULARES
- 5 LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA
- 6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ÁMBITO LOCAL
- 7 HACIA UN MODELO NORMATIVO PROPIO

## 1 INTRODUCCIÓN

Como se ha podido observar sumando las aportaciones de todos los autores, el objetivo central de la Mesa de expertos fue: **el análisis de las debilidades, fortalezas y posibilidades de mejora que ofrece el marco normativo actual que ordena los diversos mecanismos de participación ciudadana**, entendiendo la participación ciudadana como aquella que desde la información y la deliberación, contribuye a mejorar las políticas públicas.

Para ello, el punto de partida para iniciar el debate y lo que ocupó una parte importante de este análisis fue a la **reflexión sobre la necesidad y oportunidad de aprobar** –en el corto plazo– **una Ley que regule de forma específica la materia participación ciudadana**, debate que ha surgido en los últimos años en nuestro país como consecuencia de la aprobación de las primeras leyes en este ámbito.

Sin perjuicio de la importancia que reviste este tema en la actualidad, la Mesa también trató otros ámbitos normativos, como aquellos que ordenan el funcionamiento de instrumentos clásicos de participación; **la iniciativa legislativa o las consultas populares** –con el objeto de ofrecer posibilidades a la reforma o innovación de la legislación actual–, o aquellos que regulan la **organización y funcionamiento de la Administración Pública** –analizando opciones normativas que permitan configurar una Administración verdaderamente transparente y deliberativa–. Finalmente, se consideró oportuno analizar las posibilidades que ostenta el Gobierno autonómico para propiciar una **política local de participación ciudadana**, teniendo en cuenta que es en este ámbito donde se desarrolla como mayor profundidad la participación ciudadana dada la cercanía de los asuntos, desde el respeto al principio de autonomía local.

Al final dedicamos un tiempo a «intuir» una propuesta de modelo normativo propio que nos marque el camino para las políticas de participación en las próximas legislaturas, conscientes de que este apasionante debate no había hecho más que empezar.

Hemos de reconocer que **no tenemos, ni existen, respuestas definitivas y mucho menos mágicas, a preguntas que son en este momento nuevas y que tienen un único fin que las sustenta: mejorar la calidad de nuestra democracia**. También sabemos que la participación se enmarca en una reflexión mucho más global que habla de gobernanza, de gobierno multinivel, de información, transparencia y rendición de cuentas..., que supera en mucho el ámbito de una Dirección General. Pero nuestro esfuerzo ha sido humilde y concreto alrededor de un reto que reconocimos nada más crearse la Dirección General, **cómo asegurar la participación como un derecho y un deber fundamental de ciudadanos y administraciones públicas, como recoge nuestro ordenamiento jurídico, sabiendo que estamos hablando de una cultura y una metodología que tienen mucho que ver con la artesanía, y de un ámbito que nace de la libre voluntad ciudadana y que no puede ser jamás impuesto**.

Por eso sabemos que se tiene que hacer camino al andar, que nos ha tocado construir los primeros pasos, que hablamos de una cultura profunda que tiene que ir tomando cuerpo en tiempos de desafección. Que debemos acumular experiencias y no dar pasos en falso, que ayuden a convertir la participación para construir políticas públicas en un trámite más que aprisione la esencia de lo que pretende.

Somos conscientes que estamos en tiempos de debate profundo, de contraste sosegado, porque hemos constatado una y mil veces que puede existir participación de una calidad altísima, de arriba abajo y de abajo arriba, sin instrumentos normativos y, que por el contrario y desgraciadamente, la existencia de instrumentos juridificados no asegura la participación.

## 2 SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY ESPECÍFICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*La parte central del debate normativo ha tratado de valorar la necesidad y la oportunidad de aprobar en el corto plazo una **Ley de Participación Ciudadana**, debatiéndose fortalezas, debilidades y analizando argumentos a favor de las dos opciones que evidentemente tienen ventajas e inconvenientes.*

### ► Argumentos para resaltar el valor de la existencia de una Ley de Participación Ciudadana...

- Si bien no hay obligación de regulación legal —hay otros derechos, incluso fundamentales, que no han sido regulados por Ley—, su juridificación permitiría que el derecho de participación no quedara a la voluntad política de cada momento, creando un marco que debería ser respetado y seguido por los futuros gobiernos.
- Existen determinados valores de la Ley, como instrumento normativo, que revalorizarían su papel en esta materia: por ejemplo, la publicidad y su fuerza simbólica, de modo que la eficacia de la Ley de participación no sería sólo jurídica.
- La fijación de los mecanismos de participación en una norma legal garantizaría el principio de seguridad jurídica.
- En todo caso, si se optara por la aprobación de una Ley de participación, ésta debería asumir los siguientes rasgos:
  - Debería ser una Ley compatible con la legislación sectorial.
  - No debería ser una norma procedimentalista, sino una Ley de principios: no debería existir rigidez en su contenido, sino que debería informar un modo de producir normas y planes.
  - Con unos contenidos imprescindibles:
    - Instrumentos participativos (procesos y órganos); fomento de la actividad ciudadana (formación, subvenciones, educación...); sujetos participantes y Registro; sujetos no organizados (paneles, jurados...); transparencia y gobernanza (buenas prácticas, memorias anuales...).

### ► ...Si bien, la opinión casi unánime de la Mesa, después de todo el debate, es que no parece oportuno ni necesario en este momento la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana.

- Es obvio que no es necesaria una Ley para fomentar la participación ciudadana —puede haber participación sin Ley, y Ley sin participación—: los procesos participativos, como experiencia de democracia deliberativa más innovadora en nuestro país en los últimos años, se han desarrollado curiosamente en aquellas Comunidades Autónomas que no han regulado por vía legal la materia.

- La regulación de la participación ciudadana por vía legal conlleva el riesgo de su procedimentalización, convirtiéndose en un trámite administrativo más.
- Existe poca madurez participativa para aprobar una Ley en el momento actual: en este sentido, resulta fundamental seguir fomentando una nueva cultura política mediante la puesta en marcha de experiencias, y sobre esta base y en su momento, debatir en el futuro la posibilidad de su regulación y ordenación.
- La adopción de una decisión en torno a la conveniencia o no de una Ley de participación exige un análisis pormenorizado de las piezas que, en su caso, deberían componer este marco legal, por lo que no resulta conveniente aprobar de forma rápida e incontrolada un texto legal en el momento actual. En concreto, y entre otros aspectos, se debe debatir de forma sosegada temas como la conveniencia de fijar con claridad en un texto legal los mecanismos participativos o solamente unos principios habilitadores; la necesidad de regular los instrumentos de democracia directa o concentrarse en una norma legal que ordene procesos de democracia deliberativa; crear espacios de participación y/o promover procesos, etc.
- La propia esencia de la participación ciudadana en un sistema democrático exige, en lugar de imponer y obligar, convencer de las ventajas que conlleva una gestión pública basada en este modelo participativo, así como propiciar e instar el ejercicio de este derecho. La obligación genera resistencias y experiencias vacías, mientras que la convicción da solidez al proyecto y nos garantiza su adecuado desarrollo.

### 3 EN RELACIÓN A LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

*El debate en torno a la iniciativa legislativa popular se ha centrado, fundamentalmente, en el análisis de su naturaleza actual y posibles perspectivas de desarrollo. En concreto, se ha debatido sobre su consideración como verdadero mecanismo de democracia directa, la necesidad de revisar –en su caso– su naturaleza convirtiéndolo en un derecho al debate, y los rasgos y oportunidades de participación que ofrece la legislación vigente.*

- **El debate ha partido de una premisa fundamental: sería conveniente abrir un debate en torno al cambio de filosofía de este instrumento de participación, de modo que resulta necesario redefinir su naturaleza y significado, configurando la iniciativa legislativa popular como un «derecho al debate».**
- La iniciativa legislativa popular queda lejos –en la actualidad– de ser considerado como un mecanismo de representación de la mayoría, sino más bien como un instrumento que permite emerger temas e inquietudes sociales.



*importantes en el contexto actual, dado su reconocimiento estatutario expreso y la proliferación de convocatorias que se está observando en los últimos años, situación que exige analizar las posibilidades normativas para ordenar su régimen jurídico.*

- ▶ **En el caso de que se decidiera la oportunidad de regular las consultas populares en la Comunidad Autónoma, esta opción normativa exigiría la previa delimitación de dos cuestiones previas fundamentales.**

  - Diferenciar y determinar la frontera entre referéndum y consultas, en virtud de los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional (STC 103/2008).
  - A partir de esta distinción, delimitar detenidamente el ámbito competencial recogido en el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 71.27) para extraer las máximas potencialidades.
  
- ▶ **Si se optara por la regulación de las consultas populares, su régimen jurídico –que ha de tener la naturaleza de Ley autonómica– debería inspirarse en las siguientes directrices:**

  - El enriquecimiento democrático de la consulta como instrumento de participación exige la previsión de una fase de deliberación-información, entre convocantes y convocados, con el fin de perfilar la cuestión planteada.
  - Con el objetivo de reducir el riesgo de politizar la consulta popular, resulta esencial una regulación exhaustiva y clara, ordenando aspectos tan importantes como el momento de la consulta dentro de la definición de la política sectorial correspondiente, o la necesidad de trasladar información previa a los convocados para poder responder a la consulta.
  - La consulta debe servir como estímulo a la participación ciudadana en el ámbito autonómico, de modo que la consecución de una intervención activa de la ciudadanía exige la previsión legal de la iniciativa ciudadana en la convocatoria.
  - Las fórmulas innovadoras nos abren una oportunidad para propiciar una profundización de la participación, a través de instrumentos como audiencias, foros, encuestas o cualquier otro instrumento de consulta popular que pueda tener cabida en la futura normativa, delimitando sus diferencias conceptuales y régimen jurídico.

## 5 LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

*En los últimos años se observa una tendencia normativa que trata de incluir e intensificar la participación ciudadana como principio inspirador de aquellas normas que regulan la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Sin embargo, una política normativa ordenada y coherente exige analizar las opciones y potencialidades que ofrece la legislación administrativa vigente, así como sus posibilidades de desarrollo e innovación para garantizar una participación real y efectiva.*

► **El reconocimiento de mecanismos innovadores en la legislación administrativa (general y sectorial), plantea el debate «regulación reglada Vs. discrecionalidad».**

- Existe actualmente una habilitación legal –art. 86.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre– que permite poner en marcha una política de participación ciudadana amplia y flexible, experimentando con mecanismos innovadores como los procesos participativos.
- No obstante, la política normativa del Gobierno de Aragón podría optar por el reconocimiento legal y expreso de estos mecanismos innovadores en la legislación administrativa general y/o sectorial –como, por ejemplo, la línea seguida en la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña, que regula los procesos participativos en su artículo 56–. Esta regulación exigiría reconocer su carácter preceptivo para otorgar estabilidad a su funcionamiento –existen también experiencias de mecanismos preceptivos de participación, como por ejemplo la Directiva Marco del Agua–, pero mediante una configuración legal flexible que impida su «simple» procedimentalización.
- Esta ordenación jurídica de la participación y su puesta en marcha, debería tener en cuenta el coste que conlleva el ejercicio de este derecho (coste económico, de oportunidad...). La regulación de los mecanismos de participación debe abordar esta cuestión vía subvenciones, apoyo técnico, momentos de participación, etc.

► **En cualquier caso, ha sido opinión unánime la necesidad de impulsar avances en la participación ciudadana para la elaboración de Reglamentos.**

- Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, la normativa aragonesa tiene la oportunidad de prever técnicas innovadoras en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, como la iniciativa reglamentaria ciudadana.

## 6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ÁMBITO LOCAL

*La participación ciudadana tiene su lugar natural en el ámbito local, siendo en esta Administración donde a lo largo de los últimos años se han ido implantando importantes y diversas experiencias de participación. En este sentido, se han analizado las opciones normativas para propiciar y mejorar los cauces de colaboración de la Administración autonómica en el fomento de la participación ciudadana en las entidades locales.*

► **La participación ciudadana en el ámbito local y su marco normativo debe partir de una premisa: la actuación local en la materia se desarrolla a través de tres ejes:**

- Organizativo: creación de un departamento específico para el desarrollo de esta política, o en su caso, un área o unidad específica en el seno de un departamento o área más amplio.

- Normativo: la aprobación de normativas que tratan de regular la oferta de oportunidades de participación a través de diversos procesos, mecanismos o metodologías de participación. En general, estas normas han venido recibiendo la denominación de Normas o Reglamentos de Participación Ciudadana, siendo conscientes de que el Reglamento no asegura una participación real y efectiva.
- Relacional: procesos concretos, no regulados o regulados *ad hoc*, por los que se ofrecen oportunidades de participación en relación con iniciativas concretas.

#### ► Necesidades para propiciar desde el nivel autonómico la participación ciudadana en el ámbito local.

- El surgimiento de nuevas demandas puede exigir técnicas y mecanismos innovadores, de modo que la normativa de régimen local debe ser flexible para su adaptación a las circunstancias de cada territorio y al surgimiento de esas nuevas demandas.
- En esta línea, la legislación aragonesa de régimen local debería recoger una serie de elementos que, con la suficiente flexibilidad para su regulación y ejecución por cada ente local, fueran reflejo de las tendencias actuales. En concreto, y entre otros, debería reconocer la promoción de mecanismos de democracia participativa como principio informador; la adopción de planes o programas de participación, la utilización de nuevas tecnologías, el reconocimiento de los instrumentos de participación más importantes –con una cláusula habilitante para que cada ente local recoja otros cauces participativos adaptados a su realidad–, o la previsión legal de los procesos participativos como vía para propiciar la participación en la adopción de decisiones públicas locales.
- En aras de proporcionar esta flexibilidad en las actuaciones de los diversos entes locales, resulta necesario incentivar un desarrollo estratégico mediante planes de participación.
- La comarca como agente territorial de la política de participación ciudadana: sin menoscabo de los procesos o experiencias que se desarrollen en los municipios, desde el Gobierno Autonómico se debería incentivar, sobre todo, el desarrollo de planes de participación ciudadana en las Comarcas, como «escuela» de participación y reflejo para los municipios.
- El estímulo debe ser el eje informador de la actuación sobre la participación en el ámbito local, a través de instrumentos como los planes de formación para entidades locales, la elaboración de un Reglamento tipo de Participación Ciudadana en Aragón, o la puesta en marcha de procesos participativos como requisito para la obtención de subvenciones.

## 7 HACIA UN MODELO NORMATIVO PROPIO

- ▶ *Iter normativo propuesto por la Mesa de expertos:* Seguir el trabajo de experimentación-participación, y sobre esta base conformadora de una nueva cultura política, elaborar en la próxima legislatura **un instrumento de dirección que recogiera un modelo normativo propio de la Comunidad Autónoma, configurando, en su caso, un órgano que coordine las actuaciones interdepartamentales.**
- Dada la importancia de esta materia para el desarrollo de la vida política, económica y social de la Comunidad Autónoma, y teniendo en cuenta el carácter transversal que informa su naturaleza, sería deseable el establecimiento de un pacto autonómico en materia de participación ciudadana, que se configurara como punto de inflexión y elemento de referencia para la puesta en marcha de una política de democracia participativa.
  - Un pacto que, con la forma de Plan autonómico o Libro Blanco, fuera una apuesta de todas las instituciones aragonesas y partidos políticos por la participación ciudadana, configurando así una política global en la Comunidad Autónoma.
- La dirección de esta política pública de participación ciudadana debería contar –en su momento– con un órgano de carácter interdepartamental, que diera soporte y canalizara las actuaciones tendentes a propiciar los cauces participativos.
  - Un órgano que, configurado desde una Dirección General dentro de un Departamento transversal del Gobierno de Aragón, fuera competente para coordinar las actuaciones de los diversos Departamentos en materia de participación ciudadana.





# Publicación de artículos

## DELIBERACIÓN. REVISTA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA NORMAS BÁSICAS A SEGUIR PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

- 1 Los artículos han de ser inéditos. El comité editorial podrá entender oportuna la publicación de textos que hayan sido publicados en el extranjero.
- 2 Los artículos no excederán de 25 folios, incluidos cuadros y referencias bibliográficas. (Letra arial 12, el folio tendrá en torno a las 30 líneas por folio, 70 caracteres por línea y márgenes de 3 cm.). En cualquier caso no más de 55.000 caracteres.
- 3 Las citas de autores se incluirán en el texto señalando apellido del autor con mayúsculas, año, dos puntos y página del libro al que se haga referencia. Asimismo se han de incluir las fuentes de procedencia de los cuadros, gráficos, tablas y mapas que se incluyan adecuadamente numerados.
- 4 Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético. Solo se recogerán los autores expresamente citados en el texto. Si el autor del artículo lo considera oportuno podrá recoger bibliografía recomendada. No exceder de diez referencias bibliográficas. Se presentará en el formato siguiente:
  - a) Libros: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; año de publicación entre paréntesis seguido de dos puntos; título del libro subrayado o en cursiva; editorial; lugar de publicación.
  - b) Revistas: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; año de publicación entre paréntesis seguido de dos puntos; título del artículo entre comillas; título de la revista subrayado o en cursiva; número de la revista; intervalo de páginas que comprende dicho artículo; editorial; lugar de publicación.
  - c) Páginas web: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; fecha de consulta entre paréntesis; título del artículo o documento en cursiva o subrayado.
- 5 Los artículos irán precedidos de un breve resumen en español e inglés que no exceda de las 10 líneas. Se indicarán las «palabras claves», también en español e inglés (no más de 5 líneas) para facilitar la identificación informática. Se incluirá un breve currículum vitae del

autor o autores que no supere las 8 líneas. En él se incluirán: teléfono de contacto, dirección de correo electrónico y postal.

- 6 Los comentarios de libros tendrán una extensión máxima de 60 líneas (70 caracteres/línea), especificándose el autor, título, editorial, lugar, fecha de publicación de la obra e ISBN, así como apellidos, nombre y correo electrónico de quien realiza la reseña.
- 7 Las noticias se referirán a eventos relevantes para el ámbito de calidad democrática y deberán incluir una descripción de su importancia y trascendencia no superior a 2 folios de 30 líneas, 70 caracteres por línea.
- 8 Tema n.º 2: Una participación de calidad para mejorar la calidad democrática.

**Los artículos se enviarán a la dirección electrónica de la Dirección General de Participación Ciudadana: [dgpc@aragon.es](mailto:dgpc@aragon.es)**