

EL DERECHO AUTONÓMICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN ENFOQUE CONSTITUCIONAL Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO

THE AUTONOMOUS RIGHT OF CIVIL PARTICIPATION: A CONSTITUTIONAL APPROACH AND HIS LEGISLATIVE DEVELOPMENT

**CATALINA RUIZ-RICO RUIZ
SERGIO CASTEL GAYÁN¹**

Sumario: I. APROXIMACIÓN. II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN DIRECTA. III. PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN EN LA ESFERA AUTONÓMICA. IV. RESTRICCIONES SUBJETIVAS DE LA PARTICIPACIÓN EN EL ESPACIO AUTONÓMICO. V. LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. VI. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGISLATIVO. VII. REFLEXIONES Y APORTACIONES A LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Summary: I. APPROXIMATION. II. THE CONSTITUTIONAL FRAME OF THE DIRECT PARTICIPATION. III. CONSTITUTIONAL PROBLEMATICS OF THE PARTICIPATION IN THE AUTONOMOUS SPHERE. IV. SUBJECTIVE RESTRICTIONS OF THE PARTICIPATION IN THE AUTONOMOUS SPACE. V. CONSTITUTIONAL LIMITS OF THE CIVIL PARTICIPATION. VI. PARTICIPATIVE DEMOCRACY: CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE AND LEGISLATIVE DEVELOPMENT. VII. REFLECTIONS AND CONTRIBUTIONS TO THE LAWS OF CIVIL PARTICIPATION.

I. APROXIMACIÓN

La gravedad de las disfunciones y patologías que se han venido manifestando en nuestro sistema político y democrático, la contaminación de las instituciones y de la democracia representativa, plantean la necesidad de un nuevo modelo constitucional en torno a la participación ciudadana y el control social².

1 Catalina Ruiz-Rico Ruiz, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Jaén. Sergio Castel Gayán, Administrador Superior del Gobierno de Aragón. y Jefe de Servicio de Participación Ciudadana, Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación, Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón.

2 *Vid.*, M. CONTRERAS CASADO, "Parlamento y Participación directa de los ciudadanos", *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 3(1997), pp. 217-232, reconociendo la identidad entre la titularidad y ejercicio de poder por los miembros de una comunidad política, por lo que se denomina democracia identidad.

La reactivación del derecho constitucional a participar en los asuntos públicos constituye *a priori* la respuesta precisa a las expectativas y demandas ciudadanas en el actual contexto de desafección social³. La participación ciudadana permite superar los déficits democráticos e institucionales y confiere legitimidad a las actuaciones públicas⁴. Conforme a estos fines, comienza a emerger en el Estado autonómico una tendencia a la innovación democrática a través de una nueva generación de derechos de participación ciudadana y de una diversidad de procesos participativos⁵.

Esta regulación autonómica presenta, no obstante, una dimensión constitucional como se concluye de la problemática que a continuación se desarrolla sobre la admisibilidad de derechos paraconstitucionales, las posibles restricciones al ámbito objetivo y a la titularidad del derecho a participar⁶. Cuestiones que necesariamente exigen descender a los límites legales del derecho de participación directa en el espacio autonómico mediante el análisis de su constitucionalidad.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN DIRECTA

El actual estadio de subdesarrollo jurídico de la participación directa se fundamenta en una Jurisprudencia constitucional inamovible e inhibidora de la aplicación y ejercicio de este derecho⁷. De modo explícito y reiterado el Tribunal Constitucional confirma que la soberanía popular directa se presenta como una

³ Pindado reflexionando sobre la crisis de la democracia considera diversas causas que la explican: falta de credibilidad de los partidos políticos, desconfianza hacia el sistema, falta de transparencia del funcionamiento de los gobiernos, falta de rendición de cuentas de éstos a la ciudadanía... Ello se traduce en un bajo interés en ejercer ese derecho a participar en las elecciones periódicas. Hay momentos, sin embargo, que nos hacen revisar este planteamiento, pues ante situaciones críticas se producen movilizaciones de la ciudadanía (F. PINDADO, *La participación ciudadana en el ámbito local*, abril 2004, www.irun.org/down/ponencias_presupuestos/Ponencia-pindado.pdf).

⁴ Destaca Subirats (J. SUBIRATS, "Democracia: participación y eficiencia", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (INAP)*, nº 5-6, 1996, p. 3).

⁵ A propósito, *vid.* Alguacil Gómez (p. 291), al reconocer una quinta generación de derechos definidos por el derecho de todo ciudadano a decidir subsidiariamente sobre los asuntos que le afectan, sobre los asuntos públicos (democracia participativa) (J. ALGUACIL GÓMEZ, "La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional", *Intervención Psicosocial*, 2004, vol. 13, n.º 3, pp. 289-305).

⁶ M^a.L. EBERHARDT, *Demandas de Democracia Directa al interior de las Democracias Representativas Modernas: El conflicto Participación Vs. Representación* (www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/a/a6/eberhardt.pdf). Entre tales caminos alternativos se nos presenta la opción de multiplicar los espacios institucionales de expresión de la ciudadanía en forma activa: los llamados mecanismos de democracia directa o semidirecta. No obstante, no hay que perder de vista que si bien estos elementos pueden devolver cierta legitimidad al sistema político a partir de la canalización institucional de las demandas populares, las que, por otro lado, ya no son representadas en forma satisfactoria por los partidos políticos.

⁷ Ciertamente, del análisis sistemático del articulado de la Constitución, la jurisprudencia constitucional se decanta claramente por una primacía de los "mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa" (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3). Para Oliver Araujo "digo que este artículo (23 CE) es algo engañoso porque puede hacer pensar que estamos ante una «constitución mixta», que «pretende armonizar el principio representativo con el ejercicio» de amplias formas de democracia directa, cuando en realidad lo que se ha consagrado es un sistema casi exclusivamente representativo" (J. OLIVER ARAUJO, "El referéndum en el sistema constitucional español", *Revista de Derecho Político*, nº 29, 1989, pp. 115-182).

modalidad participativa excepcional, posición a su vez proyectada en la jurisprudencia ordinaria⁸.

Paralelamente, se desactiva la participación directa como derecho fundamental mediante la exigencia de requisitos imprevistos en la literalidad del artículo 23 CE. En este sentido, la doctrina constitucional se muestra inflexible respecto a la necesidad de llamamiento al cuerpo electoral y la concreción a los asuntos políticos para la admisión de la participación directa como derecho fundamental⁹.

En base a los planteamientos del Tribunal Constitucional se ha verificado un proceso de absorción de la participación directa por la representación política, admitiendo que entre ambas modalidades participativas existe “tan íntima relación que no es excesivo considerarlas modalidades o vertientes del mismo principio de representación política”, siendo “los representantes quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos”. La participación directa de los ciudadanos se configura con carácter complementario “de determinados instrumentos de democracia directa, que ha de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa”¹⁰.

La jurisprudencia constitucional priva de autonomía al derecho de participación directa en los asuntos públicos en base a la convicción de que “nuestra democracia constitucional garantiza de manera amplia la participación ciudadana en aplicación del artículo 23 CE a través de elecciones”. Este posicionamiento ha derivado en la ausencia de cauces institucionales para el ejercicio de la participación directa y en consecuencia, ha influido en el desplazamiento hacia los espacios públicos de las demandas y reclamaciones ciudadanas¹¹.

En esta línea, el Tribunal Constitucional respalda un amplio margen al ejercicio del derecho de manifestación por cuanto “en una sociedad democrática el espacio

⁸ Como reconocen las STC 1995 y STSJ del País Vasco de 3 de marzo de 2008, considerando que “las formas de realización directa de ese derecho fundamental son excepcionales en nuestro sistema, siendo predominante la forma representativa elegida por sufragio universal”.

⁹ El TC limita el artículo 23 CE a la democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general” (STC 119/1995, FJ 4), en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral (STC de 11 de septiembre de 2008).

¹⁰ Vid. CONTRERAS CASADO, “Parlamento y Participación directa de los ciudadanos”, *op. cit.*, p. 230: “el Estado democrático no puede ser más que parlamentario o representativo con algunos mecanismos complementarios de participación directa...”

¹¹ J.C. VELASCO, “Deliberación y Calidad de la democracia”, *Claves de razón práctica*, n.º. 167, pp. 36-43: “derechos de participación política –tanto en su vertiente activa como pasiva– deben estar debidamente protegidos, pues son esenciales para el desarrollo de la ciudadanía democrática (al menos en su dimensión específicamente política). Pero la participación ciudadana no se limita a la esfera de la política oficial. Por ello mismo, la noción de democracia deliberativa, asume un enfoque político de doble vía: por un lado, el nivel de la política institucionalizada y, por otro, las actividades y luchas políticas de los movimientos sociales y de la sociedad civil, que conforman la cultura política del entorno de las instituciones”.

urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación “(STC 66/1995, FJ 3). Por esta razón, la protección de los derechos de reunión y manifestación contribuye simultáneamente a la tutela del derecho de participación en los términos de la STC 42/2000, de 14 de febrero, afirmando que el ejercicio del derecho de manifestación, por su propia naturaleza, requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas, reconociendo que la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y vehículos, pero que no por ello el ejercicio de este derecho fundamental, aun cuando conlleve las señaladas restricciones, ha de ser considerado constitucionalmente ilegítimo.

En la práctica, la participación ciudadana se ejerce a través de los derechos de reunión y manifestación cumpliendo su función instrumental como presupuestos derechos de participación y se encuentran en íntima conexión (STC de 4 de febrero de 1983). A través de esta vía se fundamentaliza el derecho de participación directa al margen de las exigencias del Tribunal Constitucional, y los derechos de reunión y manifestación actúan como válvula de escape de aquélla considerándose como “unos de los pocos medios de los que disponen los ciudadanos para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones” (STC 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2).

En esta línea, la libertad de expresión indisolublemente ligada con el pluralismo político, se convierte según el Tribunal Constitucional en una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, como lo son precisamente los derechos de participación política de los ciudadanos (STC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 3)¹².

III. PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN EN LA ESFERA AUTÓNOMICA

En las leyes y proyectos autonómicos sobre participación, transparencia y buen gobierno se configura una nueva generación de derechos de la ciudadanía cuya naturaleza y garantías presenta una vertiente constitucional, en base al desarrollo por el legislador autonómico del deber de los poderes públicos de promover la participación y facilitarla a todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2 CE) y de la doctrina constitucional basada en una triple configuración de la participación como principio, derecho fundamental y derecho subjetivo en el ámbito constitucional y autonómico¹³.

¹² Vid. J. CORONA FERRERO, "El derecho de petición ante el Parlamento: proceso normativo", *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 3(1997), pp. 233-262: "el derecho de petición tiene algo de libertad de expresión como derecho a opinar" (p. 235).

¹³ Como se establece en los Preámbulos de algunas leyes reguladoras de la participación, como la Ley navarra 11/2012, de 21 de junio.

Sin embargo, en las leyes autonómicas predomina una perspectiva de la participación como objeto de promoción pública sobre su consideración como derecho pese a que suele reproducirse la literalidad de aquella como derecho fundamental prevista en el artículo 23 CE. A propósito de esta incoherencia legislativa, cabe plantear la aceptación de derechos participativos diversos de los previstos en la CE aun perturbando sus perfiles constitucionales y también de derechos fundamentales autonómicos derivados.

En principio, la participación ciudadana como derecho constitucional de configuración legal permite considerar la idea de *numerus apertus* y el diseño por el legislador autonómico de derechos fundamentales derivados típicos y atípicos¹⁴. Al margen de que a través de la aplicación de los derechos, mecanismos y procesos autonómicos puedan aparecer figuras jurídicas híbridas que no vulneren la Constitución ni los Estatutos de Autonomía, sin implicar un “*frauds legis o constitutionem*”.

Los Estatutos de Autonomía tienden a proporcionar cobertura jurídica a derechos participativos no tasados por la Constitución desde su incorporación al ordenamiento jurídico, como regulación abierta respecto a los medios de participación ciudadana¹⁵. En particular, el Estatuto de Andalucía considera competencia exclusiva de la Junta de Andalucía 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; el Estatuto aragonés incluye en el ámbito competencial de la CCAA las consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución»; el Estatuto catalán también atribuye 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 artículo 149.1.32 de la Constitución” (artículo 122).

¹⁴ En este sentido, el artículo 28 Ley de Castilla-León tras reconocer que los ciudadanos tienen derecho a participar en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas de la Administración autonómica, dispone que “se establecerán mecanismos que faciliten la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de las estrategias, planes y programas de la Junta de Castilla y León y la participación ciudadana se desarrollará a través de las audiencias, foros de consulta, paneles y demás instrumentos que se establezcan en la presente Ley, en otras Leyes sectoriales o en normas reglamentarias.

¹⁵ Según ELVIRA PERALES hay que recordar que el derecho de participación política es un derecho de configuración legal, por lo tanto, el catálogo de supuestos de participación no es un catálogo cerrado sino, por el contrario, abierto a los sistemas de participación que pueda arbitrar el legislador (A. ELVIRA PERALES, “El control de las Asambleas autonómicas a través de los ciudadanos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 19, 2007, p. 317).

Aunque la Jurisprudencia constitucional sostiene que «el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso...» (STC 76/1994, F. 3)¹⁶. En este sentido, el Tribunal Constitucional determina que “los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquéllos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras”.

Sin embargo, la ampliación de los medios de participación en la esfera autonómica contribuye a dilatar el marco aplicativo del derecho de participación regulado en el artículo 23 CE. En este sentido, el Decreto valenciano regula una cláusula abierta proclive al *numerus apertus* admitiendo que “los derechos de participación ciudadana podrán también ser ejercidos, en los términos que se establezcan por cada Conselleria o Departamento de la Generalitat, a través de otros mecanismos, canales o medios de contacto o comunicación electrónica, en especial los vinculados al uso de la televisión digital, la movilidad y los demás emergentes que puedan surgir como consecuencia de los avances tecnológicos (art. 42.2)”.

El alcance de la participación ciudadana directa en los asuntos públicos resulta coincidente con la participación representativa, imposibilitando que existan otros cauces participativos distintos de la elección de los miembros de las Cortes Generales y de la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución (STC 51/1984).

No obstante, esta posición jurisprudencial se refiere exclusivamente al ejercicio del derecho de participación y a la imposibilidad de ejercitarlo fuera de los cauces constitucionales previstos. Pero no cierra la viabilidad jurídica de derechos participativos autonómicos atípicos imprevistos por el texto constitucional e incluso a la configuración de figuras híbridas no previstas en los mismos términos que los regulados por la CE, como las consultas populares no refrendarias.

La participación como derecho de configuración legal reconocido por el propio Tribunal Constitucional avala una posición flexible y no tasada proclive a derechos atípicos y heterogéneos de participación. Al margen de que los Estatutos de Autonomía también respaldan derechos participativos abiertos, por configurar legalmente e incluso desconfigurarlos, ante la ausencia de prohibición constitucional o estatutaria. La

¹⁶ El TC “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, F. 3).

indeterminación de los derechos y procesos participativos autonómicos encaja en la naturaleza de la participación como derecho de configuración legal aceptada por el Tribunal Constitucional, siempre que la interpretación de la legalidad configuradora se haya llevado *secundum constitutionem*. Entre las modalidades participativas destacan las que pretenden únicamente ofrecer información, en la parte media aparecen diversos mecanismos que quieren dar voz a los ciudadanos y sus asociaciones, aunque sólo sea para saber qué opinan; y, finalmente, la participación más potente, es decir, aquella que permite trasladar el poder y, por lo tanto, la capacidad para tomar decisiones a la sociedad civil.

Particular relevancia constitucional presenta la posibilidad de derechos fundamentales de participación autonómicos derivados, conforme a las directrices del Tribunal Constitucional. En este sentido, los Tribunales Superiores de Justicia adoptan la jurisprudencia constitucional sobre los presupuestos del derecho fundamental de participación confirmando que "para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el art. 23.1 CE, habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político -esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder- estaremos en el marco del art. 23.1 CE y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental..." (STSJ de Castilla-La Mancha de 9 de mayo de 2011).

La traslación de la jurisprudencia constitucional al plano autonómico implicaría la admisión de derechos fundamentales siempre que se realizara un llamamiento al cuerpo electoral sobre asuntos en que se ejerce el poder político¹⁷. En consecuencia, el cumplimiento de la Constitución y de los presupuestos adicionales por el Tribunal Constitucional al artículo 23 CE imprime de fundamentalización a derechos de participación generados desde el ámbito autonómico. Como derechos fundamentales autonómicos derivados, las garantías deben discurrir por los cauces previstos en el artículo 53.2 resultando inconstitucional una minoración de las mismas o la aplicación de las ordinarias establecidas para los derechos constitucionales.

En particular, las consultas populares en la esfera autonómica pueden adoptar perfiles de derecho fundamental si se convocan con autorización del Estado y llamamiento a los electores sobre un asunto que implique ejercicio del poder político. La ausencia de cualquiera de estas exigencias legales desembocaría en una modalidad participativa intermedia como es el de las consultas populares no refrendarias. Su inadmisión como derecho fundamental no debería obstruir su reconocimiento como derecho constitucional con las garantías previstas para esta categoría en el texto constitucional. Sin que la pérdida de la condición de derecho fundamental pueda

¹⁷ Sobre la consulta popular municipal requiriese Ley orgánica en tanto que supone "desarrollo del derecho fundamental de participación política" (ex 81.1 y 23.1 de la CE). A este respecto cabe consignar el criterio de que "solo exigirían desarrollo por Ley orgánica aquellos aspectos atinentes al sufragio, pudiendo ser regulados todos los demás (naturaleza del referéndum, iniciativa, objeto, efectos de la votación, etc.) por Ley ordinaria".

implicar la privación de su posible naturaleza de derecho constitucional. La configuración legislativa de la participación directa desde el marco autonómico no puede ensombrecer su dimensión constitucional, aunque la legislación ordinaria regule cuestiones como las condiciones de ejercicio o los efectos. Como admite la STC 79/1989, de no ser así, los derechos fundamentales de configuración legal *quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria y por esta vía excluidos del control del amparo constitucional*.

Ahora bien, la admisión de derechos constitucionales y fundamentales autonómicos de participación colisiona con la necesidad de una previa vocación administrativa para su ejercicio. Resulta paradójico desde una perspectiva constitucional que siendo la participación un derecho político se ejercite no frente al poder político sino desde el mismo mediante una “concesión graciosa” de la administración a través de un llamamiento a los ciudadanos para que participen o por medio de su solicitud.

La discrecionalidad administrativa de la participación ciudadana en relación a la convocatoria, los procesos participativos, los sujetos participantes o las materias participables contribuye, en suma, a su desconstitucionalización como derecho. Esta posición legitima al legislador autonómico para restringir el ejercicio mismo del derecho constitucional de participación desde un punto de vista subjetivo y objetivo. Ante esta posibilidad, la STSJ de 20 de junio de 2007 y la STS de 10 de marzo de 1989, consideran que “si las leyes o los reglamentos establecen vías demasiado estrechas que en la práctica hagan imposible o muy dificultoso la participación real en asuntos públicos, podría cuestionarse la constitucionalidad de las leyes o reglamentos”.

IV. RESTRICCIONES SUBJETIVAS DE LA PARTICIPACIÓN EN EL ESPACIO AUTONÓMICO

Desde una perspectiva constitucional, no sólo puede replantearse la democracia representativa no participativa sino en términos similares la democracia participativa no representativa. En este sentido, las restricciones y desigualdades subjetivas de la participación ciudadana en los asuntos públicos han de someterse a un análisis constitucional ante sus posibles efectos discriminatorios.

En base a criterios subjetivos, podrían imputarse consecuencias inconstitucionales a las leyes restrictivas de la titularidad y ejercicio de la participación ciudadana sin una justificación objetiva, razonable y proporcionada, así como a las regulaciones neutras ajenas a las desigualdades reales de los ciudadanos con derecho a participar en asuntos públicos.

Al respecto, la discrecionalidad administrativa en los instrumentos o procesos participativos incorporados por el legislador autonómico (jurados y paneles ciudadanos), limitando el derecho de participar únicamente a aquellos ciudadanos

seleccionados por la Administración podría producir efectos discriminatorios. La privación de participación a determinados ciudadanos basada en la mera discrecionalidad y la ausencia de una justificación proporcionada, razonable u objetiva, implica un riesgo de discriminación en el supuesto de que se deniegue el ejercicio de este derecho¹⁸.

Paralelamente, el derecho autonómico tiende a introducir un concepto de interesado restrictivo en el ejercicio de la participación incluso sólo para cuando incida de forma especial en el ámbito de actuación e intereses de los ciudadanos. No obstante, la participación ciudadana reducida en exclusividad a “las personas que se relacionan con la administración a título individual o en nombre de organismos”, puede determinar exclusiones injustificables e inconstitucionales.

Desde otra vertiente subjetiva, en el marco autonómico con frecuencia se ha optado por una participación institucionalizada de organizaciones empresariales o sindicales en ciertas materias como servicios públicos. La imposibilidad legal de que los ciudadanos a título individual participen en los mismos términos que estos agentes y ejerciten los derechos reconocidos a estos últimos, distorsiona el espíritu constitucional de la participación directa ciudadana. La discriminación de ciudadanos individuales que pretendan participar al margen de asociaciones o entidades ciudadanas encuentra cobertura constitucional en el artículo 14 CE, al margen de consideraciones sobre su naturaleza de derecho fundamental. De igual modo que el trato desigual de entidades desde el poder público y los desequilibrios pueden también vulnerar el referido precepto, sin que el criterio de representatividad opere en los mismos términos que en el ámbito de la democracia representativa.

En la práctica, el riesgo de que siempre participen los mismos, de que un grupo/s alcancen un dominio decisivo en la participación posicionándose como pseudoadministraciones debe reequilibrarse conforme a criterios constitucionales. Una participación genuinamente democrática debe tener en cuenta estos aspectos en la medida en que pueden convertir una práctica propia de un sistema democrático, en mera cobertura para facilitar la intervención de grupos de interés oligárquicos. En el ámbito autonómico y local también el desequilibrio en la composición de instrumentos participativos entre técnicos, políticos y ciudadanos implica un trato desigual cuya constitucionalidad podría ser discutible.

Desde una perspectiva subjetiva, el legislador autonómico se limita a regular las entidades ciudadanas y asociaciones sin interés lucrativo propio, sin exigirles requisitos enfocados a su compromiso con el interés público con el riesgo latente de que se

¹⁸ A propósito, *vid.* Q. BRUGUÉ, J. FONT y R. GOMÁ ("Participación y democracia: asociaciones y poder local", www.banyoles.cat/uploads/20060524/PARTICIPACIA_N_Y_DEMOCRACIA_LOCAL.pdf) considerando que así, en primer lugar, a pesar de la importancia que retóricamente se asigna a la participación de los actores de la sociedad civil, la práctica de la participación estratégica en España parece caracterizada por el dominio de los actores públicos y la debilidad de los civiles.

infiltran lobbys y entidades con intereses particulares y lucrativos al margen de los canales institucionales y de la legalidad vigente.

De igual modo presenta relevancia constitucional la necesidad de inscripción previa en un registro administrativo para el ejercicio de la participación ciudadana en el supuesto de que adquiera rango constitutivo impidiendo participar a los ciudadanos no inscrito en términos imprevisos por la propia Constitución.

Respecto a la discriminación indirecta en la esfera autonómica resulta aplicable en el campo de la participación en base a la desatención de las desigualdades reales entre la ciudadanía, planteando la constitucionalidad de acciones positivas. El principio de igualdad sólo se ha proyectado sobre la representación política como se establece por la Ley 3/2007 de igualdad, sin que este texto legal hubiese previsto su traslación a la participación directa. No obstante, esta deficiencia ha sido resarcida por ciertas leyes autonómicas promoviendo la participación entre determinados colectivos o sectores poblacionales como los inmigrantes o las mujeres para impulsar la cohesión social.

La transversalidad del principio de igualdad converge así con el carácter transversal de la participación evitando que las desigualdades reales se infiltran en los derechos, instrumentos y procesos participativos. En términos generales, se regula la necesidad de remover “los obstáculos existentes que impidan tal acceso a los colectivos en situaciones de mayor desigualdad o alejados tradicionalmente de las instituciones” y el deber de “asegurar las condiciones de inclusión social y plena ciudadanía a través de la promoción de la igualdad de trato entre los ciudadanos y ciudadanas y, de éstos con los grupos sociales de interés” (artículo 5 borrador Ley País Vasco).

En particular, los inmigrantes que hayan adquirido la condición de ciudadanos pueden ser titulares del derecho constitucional a participar en los asuntos públicos al desplazarse el criterio de nacionalidad por el de vecindad civil. Si bien la jurisprudencia constitucional imposibilita que los inmigrantes residentes legales puedan ser titulares del derecho fundamental a participar al no formar parte del cuerpo electoral. Excepcionalmente, el Tribunal Constitucional admite la posibilidad de que el derecho otorgado a los ciudadanos se extienda también a quienes no lo son (Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio de 1992) .

En esta línea, el artículo 18 de la Ley valenciana dispone que «la Generalitat favorecerá, en los casos que proceda, la representación de las personas inmigrantes en los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, individualmente o a través de sus entidades asociativas más representativas».

Desde un enfoque de género, la igualdad comienza a incorporarse a la participación directa en el marco autonómico conforme a los términos de la STC 127/2007 de 22 de mayo, que encomienda al legislador la tarea de “actualizar y materializar la efectividad de la igualdad que se proyecta, entre otras realidades, en el ámbito de la representación, correspondiendo a este Tribunal Constitucional la función

de examinar si las decisiones adoptadas al respecto son acordes con el marco constitucional aquí definido”.

La aplicación analógica a la participación directa de la Jurisprudencia constitucional sobre igualdad sustantiva en la representación política podría ser plenamente acorde con el argumento de que ésta constituye “un elemento definidor de la noción de ciudadanía”. Según el Tribunal Constitucional “se pretende, en suma, que la igualdad efectivamente existente en cuanto a la división de la sociedad con arreglo al sexo no se desvirtúe en los órganos de representación política con la presencia abrumadoramente mayoritaria de uno de ellos. Una representación política que se articule desde el presupuesto de la divisoria necesaria de la sociedad en dos sexos es perfectamente constitucional, pues se entiende que ese equilibrio es determinante para la definición del contenido de las normas y actos que hayan de emanar de aquellos órganos”.

La aplicación de esta doctrina constitucional a la participación directa permitiría aproximar ambas modalidades participativas a través de un denominador común basado en la igualdad de género y en la composición equilibrada por razón de sexo¹⁹. La exigencia a los partidos políticos de este equilibrio podría extrapolarse a las asociaciones y entidades ciudadanas que participen en los procesos e instrumentos participativos mediante fórmulas jurídicas adecuadas. Las acciones positivas constituyen un medio constitucional legítimo para superar las desigualdades de género y la corrección de los desequilibrios emergentes en el ámbito de la participación directa.

En esta línea, la legislación valenciana y canaria sobre participación prevén que los instrumentos participativos “promoverán la igualdad de representación entre hombre y mujer para que ambos puedan intervenir en asuntos públicos en igualdad de condiciones”. Sin ignorar que las leyes autonómicas de participación también deben someterse a una evaluación de impacto de género en los términos previstos en la normativa de igualdad.

IV. EL ÁMBITO OBJETIVO DE LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN EL MARCO AUTÓNOMICO

En principio, conviene destacar que la delimitación objetiva de la participación directa por el legislador autonómico no se adapta al concepto constitucional de “asuntos

¹⁹ Conforme a la STC 31/2007 de 12 de febrero... “No de su contenido ideológico o político, sino del precontenido o substrato sobre el que ha de elevarse cualquier decisión política: la igualdad radical del hombre y la mujer. Exigir a quien quiera ejercer una función representativa y de imperio sobre sus conciudadanos que concurra a las elecciones en un colectivo de composición equilibrada en razón del sexo es garantizar que, sea cual sea su programa político, compartirá con todos los representantes una representación integradora de ambos sexos que es irrenunciable para el gobierno de una sociedad que así, necesariamente, está compuesta”.

públicos”. La reducción de las materias susceptibles de consultas, evaluación y participación implica un apartamiento de la literalidad constitucional prevista en el artículo 23 CE.

La discrecionalización del objeto del derecho de participación directa ha de someterse a un examen de su constitucionalidad, sin que la no concurrencia de los presupuestos exigidos por el TC para la aplicación de este derecho fundamental permita distorsionar su ámbito material. Aunque la Jurisprudencia constitucional comprime la esfera objetiva de la participación ciudadana excluyendo “determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, queda reservado a la mediación de los representantes políticos» (STC 76/1994, de 14 de marzo)

Desde una perspectiva objetiva, la configuración legal de la participación directa en el marco autonómico no fundamenta restricciones arbitrarias y desproporcionadas²⁰. Sin embargo, la legislación autonómica se muestra absolutamente reductiva del texto constitucional al limitarse las materias susceptibles de participación a ciertos asuntos públicos de orden secundario como planes de desarrollo regional, de empleo, actuación social (Asturias), educación, sanidad, transporte, medio ambiente, turismo, desarrollo rural (Cantabria).

V. LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con carácter general, la Jurisprudencia constitucional reconoce que “las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 5), ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3), pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre él. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos”(SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 254/1988, de 23 de enero, FJ 3; 3/1997, de 13 de enero, FJ 6).

Paralelamente, la doctrina constitucional admite que la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y su carácter de elementos esenciales del Ordenamiento jurídico, imponen a los poderes públicos la obligación de tener presente su contenido constitucional, impidiendo reacciones que supongan su sacrificio innecesario o desproporcionado o tengan un efecto disuasorio o desalentador de su ejercicio (STC 185/2003, de 27 de octubre, FJ 5).

No obstante estas consideraciones, la incipiente legislación autonómica sobre participación introduce límites explícitos en el campo de la participación directa como

²⁰ Respecto al resto de la actividad administrativa, el Gobierno Vasco determinará anualmente una relación de intervenciones públicas que deberán ser evaluadas. Asimismo decidirá para cada una de ellas el carácter interno o externo de la evaluación a realizar, así como el momento en que deberá ser realizada: *ex ante*, intermedia o *ex post*.

las competencias y facultades decisorias de los órganos autonómicos y locales representativos expuestos a una valoración de su constitucionalidad²¹. En concreto, se reconoce la imposibilidad de afectación del título competencial del Estado previsto en el artículo 149 CE para eludir consecuencias inconstitucionales. De igual modo, la participación no puede menoscabar las potestades de decisión de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma o del municipio, clarificando así que no presupone aquélla una renuncia al poder por el órgano administrativo convocante. De este límite se infiere el carácter predominantemente consultivo no vinculante de la participación regulada en el derecho autonómico, aunque cuestión diversa será la presión política que ejerce sobre ese poder decisorio de la administración la opinión ciudadana resultante de los cauces institucionales participativos. La asunción voluntaria por los órganos administrativos de los resultados de un proceso de participación se adentraría en el terreno de la responsabilidad social pública²².

No obstante, el propio objeto de la participación en el marco autonómico, planes y programas sin vinculación jurídica (artículo 5.2 Ley foral de Navarra), reduce *a priori* el compromiso administrativo con la participación ciudadana; así como la participación en la elaboración de leyes reducida a simples sugerencias de la ciudadanía.

Entre los límites de la participación también destacan la adaptación a los presupuestos constitucionales y a la legislación de desarrollo en relación a las materias y su alcance²³. En concreto, la iniciativa legislativa según la jurisprudencia constitucional justifica la privación de ciertas cuestiones a la participación directa de los ciudadanos y su reconducción al ámbito de la representación política. También el objeto de las consultas populares por vía de referéndum no puede ir en contra de las facultades que la Constitución y el Estatuto reconocen a las instituciones autonómicas y a los entes locales ni plantearse respecto los asuntos relativos a las finanzas locales.

Sin embargo, en los asuntos y espacios no prohibidos expresamente por la Constitución y sus leyes de desarrollo pueden integrarse procesos e instrumentos

²¹ Destaca CASTEL GAYÁN (S. CASTEL GAYÁN, "Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?", *Revista Catalana de Derecho Público*, n. 43, 2011), considerando que será la futura legislación autonómica sobre consultas populares, cuya aprobación y desarrollo forman parte de la lista de competencias asumidas en los Estatutos de última generación (26), la que determinará las condiciones y régimen jurídico concreto, teniendo en cuenta que la autorización para la convocatoria de estas consultas por vía de referéndum es competencia exclusiva del Estado a tenor del artículo 149.1.32 CE'78.

²² En este sentido, el referéndum previsto en el artículo 92 de la Constitución y el referéndum establecido por la ley catalana 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum. Ambos son de naturaleza puramente consultiva, es decir, de su resultado no se pueden derivar consecuencias jurídicas directamente efectivas, aunque en buena lógica democrática el veredicto de la consulta difícilmente podría no ser vinculante en términos políticos.

²³ Según la jurisprudencia constitucional, los derechos de participación directa sólo tienen el alcance que deriva del ordenamiento vigente, debe aceptarse igualmente que, en nuestro caso, el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional.

participativos autonómicos²⁴. Aunque entonces la participación puede adquirir perfiles discrecionales como señala el TC en relación al derecho de petición que “incorporando una sugerencia o una información, una iniciativa, expresando súplicas o quejas, pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciabiles”.

Ante esta tendencia a la conversión del derecho de participación directa en simple concesión administrativa o legislativa, resulta particularmente relevante la STC 25/1990, de 19 de febrero considerando que “en efecto, en la STC ya citada, 24/1990 hemos declarado, reiterando nuestra anterior doctrina, que su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos del art. 23 de la Constitución, y en particular el del 23.2, son derechos fundamentales. De igual modo que el propio Tribunal Constitucional sostiene que “nada que concierna al ejercicio por los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce, podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal” (STC 26/1981, fundamento jurídico 4.º).

La problemática constitucional se plantea respecto a la posibilidad de confección autonómica de figuras híbridas y su adecuación a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional. En el marco autonómico emergen nuevos instrumentos y procesos participativos que según la doctrina no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa.

En particular, las consultas populares no refrendarias en el espacio autonómico para eludir la autorización estatal y sus límites constitucionales. Al respecto, el TC mantiene que el referéndum debe entenderse como la consulta al conjunto del cuerpo electoral de todo el territorio español, o de una parte del mismo, realizada con las garantías del procedimiento electoral establecido por la legislación orgánica estatal (STC 103/2008). Sin embargo, las consultas populares no refrendarias podrían obviar el llamamiento al cuerpo electoral y efectuarse entre los ciudadanos residentes legales sin derecho a sufragio activo²⁵.

²⁴ Vid. G. LE BRAZIDEC (“Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos”, en AAVV (coord. H.A. CONCHA CANTÚ), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, UNAM, 2002), quien señala que Por lo tanto, no tiene mucho sentido, desde un punto de vista democrático, excluir a priori muchos temas del ámbito de la consulta popular. ¿Sería el pueblo demasiado conservador en estos temas?

²⁵ R. URIARTE TORREALDAY, *Notas en torno a la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico* (http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/Comunicacion_R_Uriarte.pdf). Cuando el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de expresarse al respecto, se ha mostrado reticente hacia la ampliación por vía legal de estos mecanismos, desde una postura dubitativa respecto a su admisibilidad, afirmando que “aún si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales...”²⁸. Se trata de una valoración de oportunidad que a mi juicio no corresponde al alto Tribunal, sino al Parlamento. “Y aún si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales...” (STC 76/1994, de 14 de marzo, BOE 89/1994, de 14 de abril, fundamento 3).

Desde una perspectiva subjetiva, los derechos y procesos participativos emergentes incorporan límites a los sujetos directamente vinculados con los intereses en presencia, sin que esta exigencia resulte del propio texto constitucional. En el supuesto de las figuras híbridas, la legitimación subjetiva presenta algunas especialidades como la diversificación entre la participación y la iniciativa de participar. En este sentido, el derecho a participar en la consulta popular corresponde al cuerpo electoral mientras los legitimados para firmar la consulta popular son los inscritos en el padrón, quienes tienen la condición política de ciudadanos de la CCAA y residencia legal.

También la noción de asuntos públicos puede reinterpretarse a raíz del desarrollo autonómico del derecho de participación normalizando su aplicación y reduciendo el carácter excepcional asignado por el Tribunal Constitucional²⁶. Las competencias de las CCAA y de los entes locales permiten ampliar el ámbito de los asuntos públicos y también políticos. Por lo que se posibilitan nuevos instrumentos participativos y llamamientos a los ciudadanos como titulares de la soberanía popular en el marco local y autonómico, planteando su inclusión en el artículo 23 CE²⁷. Aunque la jurisprudencia constitucional comprime la interpretación de los asuntos públicos excluyendo “determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, queda reservado a la mediación de los representantes políticos y que los derechos de participación directa sólo tienen el alcance que deriva del ordenamiento vigente, debe aceptarse igualmente que, en nuestro caso, el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. » (STC 76/1994, de 14 de marzo).

Resulta interesante al respecto la propuesta de reforma constitucional planteada en el Parlamento asturiano con objeto de profundizar en la democracia directa eliminando las limitaciones respecto del contenido de los asuntos en la iniciativa legislativa popular, que las convocatorias de los referéndums tengan carácter vinculante. En concreto, la reforma del artículo 87.3 de la Constitución, que hoy impide la presentación de una proposición de ley promovida por la ciudadanía si afecta, entre otras materias, al régimen electoral general o al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas. “La vigente redacción de este precepto veta una

²⁶ E. MARTÍN NÚÑEZ, "La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental", *Revista catalana de Dret Public*, n. 37, 2008, un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política, el Tribunal traslada esta interpretación restrictiva del concepto asuntos públicos, identificado con la participación estrictamente política, a la participación directa. Aunque son escasas las ocasiones que ha tenido el Tribunal para pronunciarse al respecto, en todas se constata esta concepción restrictiva del derecho de participación que se ve reducida en sus manifestaciones políticas de extensión y definición territorial y de alcance general, como ahora el referéndum consultivo previsto en el artículo 92 CE.

²⁷ Art. 71 LBRL: “De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local”. Ley del Parlamento de Andalucía 2/2001, de 3 de mayo, BOE 134/2001, de 5 de junio.

iniciativa popular, aunque sea respaldada por millones de personas, si se refiere a materias tan relevantes en un sistema democrático como la educación, el régimen electoral, la huelga, las libertades de reunión, expresión y asociación, el Código Penal o la regulación de la tutela judicial efectiva. La pretensión de que en un sistema democrático las personas destinatarias de las normas jurídicas puedan dialogar con el legislador, al menos en la forma de petición sujeta a reglas sustanciales y formales, informa esta propuesta en relación a materias política, social o económicamente más sensibles.

Contrariamente a lo sostenido por la STC 51/1984, que tras reconocer que el art. 23.1 C.E. garantiza un derecho cuyo ejercicio requiere la intervención del legislador confirma que este precepto no garantiza «un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición».

En este sentido, la privación de las garantías constitucionales por el legislador autonómico a derechos de participación directa derivados del artículo 23 CE plantea su posible inconstitucionalidad. Al respecto, la Ley de Consultas Populares de Cataluña permite accionar contra los actos administrativos de las distintas Administraciones Públicas que intervienen en la celebración de las consultas populares mediante un recurso contencioso-administrativo, sin plantearse su posible naturaleza de derecho fundamental y la aplicación de garantías reforzadas.

Pero la constitucionalidad de los derechos, procesos e instrumentos participativos atípicos depende de su adecuación al texto constitucional y de su no instrumentalización como fraude. La vulneración de prohibiciones constitucionales y los actos realizados al amparo de la Constitución que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario al espíritu constitucional en el ámbito de la participación, se adentran manifiestamente en el campo de la inconstitucionalidad.

VI. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGISLATIVO

En los últimos años se observa en nuestro sistema jurídico un intento de revitalizar el derecho de participación ciudadana, situando la democracia participativa en el centro de atención. Y sin embargo, como se ha apuntado por algunos autores, es cierto el carácter restrictivo con el que el Tribunal Constitucional ha abordado en todos estos años la democracia participativa²⁸. A tenor de los pronunciamientos del Alto Tribunal, el artículo 23 CE'78 no garantiza un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, entendiéndose que para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de Entidades o sujetos de Derecho privado, que la Ley puede, en tal caso, organizar (STC 51/1984, FJ 2). De este modo,

²⁸ R. TUR, “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, en AAVV (V. GARRIDO MAYOL, coord.), *La Solidaridad en el Estado Autonómico*, Valencia, 2012, p. 128.

“fuera del art. 23 CE quedan cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (...), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (...). Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del 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” (FJ 3).

En esta línea, en la STC 119/1995, a propósito de la omisión del trámite de información pública previo a la aprobación provisional de Plan Especial al que se habían introducido modificaciones sustanciales tras la aprobación inicial, el Tribunal Constitucional dispone que se trata de una participación en la actuación administrativa, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses “difusos”- para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan. No supone una participación política en sentido estricto, sino una participación en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Se trata, en definitiva, “de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus que se ha denominado democracia participativa*” (FJ 6).

Profundizando este marco interpretativo, la STC 103/2008 se pronuncia sobre la delimitación del derecho fundamental de participación política del artículo 23 CE y la exclusión del mismo de otros canales de participación que derivan del principio del artículo 9.2 CE’78. Así, entiende que el referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos (encuadrable por tanto en el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 CE’78), a diferencia de otras vías de participación. Este precepto no se convierte en cauce habilitador 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 directamente ejercida por el pueblo» (STC 119/1995, FJ 3)” (FJ 3).

Delimitado el derecho de participación con este carácter restrictivo, no se debe obviar la constitucionalización del mandato dirigido a los poderes públicos en el artículo 9.2, así como su configuración como derecho subjetivo en concretos ámbitos. Este derecho, excluido por tanto del artículo 23 CE’78, “cuya relevancia no puede ser discutida, nace, sin embargo, de la Ley y tiene -con los límites a que antes hemos

aludido- la configuración que el legislador quiera darle (...). El hecho mismo de que muchas de estas formas de participación se articulen, como se ha dicho, a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el artículo 23 CE; ésta, según tiene declarado este Tribunal, es reconocida primordialmente a los ciudadanos -uti cives- y no en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo SSTC 212/1993 y 80/1994, y ATC 942/1985). Este hecho manifiesta, igualmente, que no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos -en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado- precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc.” (FJ 6). En definitiva, la jurisprudencia constitucional ha efectuado así una interpretación en clave de participación administrativista, entroncando esta participación con la intervención del interesado en el procedimiento administrativo. La lógica de la realidad actual, la legislación emergente, así como las estrategias y tendencias jurídicas, políticas y sociales, exigen una revisión de esta interpretación, a tenor de la expresión de “asuntos públicos” del artículo 23 CE’78.

Es precisamente la democracia participativa, como se ha adelantado, la principal protagonista de los recientes movimientos normativos. El mandato constitucional del artículo 9.2 CE’78 ha encontrado un nuevo cobijo dentro del bloque de constitucionalidad, al haberse incorporado en los Estatutos de Autonomía de nueva generación como mandato dirigido a los poderes públicos autonómicos, a la par que auténtico derecho subjetivo²⁹. Más allá de la interpretación que se pudiera hacer del genérico mandato del artículo 9.2 CE’78, la norma estatutaria vincula al poder público con extrema intensidad. Además de la reproducción de ese mandato, los Estatutos resaltan, como gran novedad y “pórtico” para el desarrollo legislativo, la obligación de los poderes públicos de 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 (artículos 15.3 EAAR, 43 EACat, 9.4 EACV, 10.3.19 EAAnd y 15 EAIB)³⁰. Se focaliza así la atención de los textos estatutarios en la promoción de la democracia participativa, a diferencia de los primeros Estatutos que reconducían su mirada a la participación política³¹.

²⁹ En este sentido, conviene recordar que el Tribunal Constitucional acepta la existencia de derechos estatutarios (STC 31/2010), de modo que supera la anterior interpretación basada en la mera existencia de principios estatutarios (STC 247/2007).

³⁰ La extensión y objeto de este trabajo impide un análisis exhaustivo de su incorporación en la parte dogmática de los Estatutos de última generación. Para un estudio sobre los derechos de participación en los Estatutos de última generación, véase E. GÓMEZ y J.M. CASTELLÁ, “Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en M.A. APARICIO, J.M. CASTELLÁ y E. EXPÓSITO (coords.), *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía*, Barcelona, Atelier, pp. 61-94.

³¹ En este sentido se expresa el Estatuto de Autonomía de Andalucía, al proclamar como objetivo de la Comunidad Autónoma fomentar la calidad de la democracia facilitando la participación ciudadana “*en aras de una democracia social avanzada y participativa*” (artículo 10.3.19).

En esta línea, se observa en el derecho autonómico una verdadera eclosión de normas que promueven la participación ciudadana, un nuevo marco que no es sino el estadio último de una evolución caracterizada por una creciente fecundidad normativa. Una explosión del principio participativo que acumula espacios de implicación ciudadana, pero que en muchas ocasiones se puede calificar de excesiva y desordenada, provocando la necesidad urgente de coordinar los mismos para evitar posibles solapamientos o duplicidades. Si en un primer momento las previsiones constitucionales encontraron reflejo en la Ley 30/1992, cuyo artículo 3.5 establece que “en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”, posteriormente fue el legislador sectorial el encargado de intensificar y materializar este derecho (piénsese en sectores como el medio ambiente o la política hidráulica), consolidando así la dualidad clásica basada en canales orgánicos y funcionales. Será a mitad de la primera década del siglo XXI cuando se observa una tercera fase normativa, caracterizada por la regulación global e integral de la participación ciudadana, a través de normas legales que tratan de profundizar la calidad de este derecho e intensificar su aplicación. El objetivo del legislador es tanto revisar y renovar los instrumentos clásicos, como innovar espacios de participación inspirándose fundamentalmente en el modelo de democracia deliberativa y en las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

En esta tercera fase, las estrategias normativas siguieron inicialmente dos modelos contrapuestos: de juridificación y de experimentación³². El primero, basado en la aprobación de una Ley general de participación ciudadana, regula nuevos instrumentos participativos con el objeto de promover el ejercicio de este derecho de manera más activa, ordenando procedimentalmente el funcionamiento de los mismos. Así, se aprueban la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana –y su Decreto 76/2009 de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo y ejecución-, y la Ley 5/2010, de 21 de junio, Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias. Asimismo, y aunque el objeto del presente estudio se centra en el nivel autonómico, conviene citar en la misma línea la Norma foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana de Guipúzcoa, dada su situación dentro del sistema de fuentes de las normas forales y su integración en esta política de juridificación. En este modelo, la norma con rango de ley pretende hacer realidad la participación ciudadana como auténtico derecho subjetivo, asumiendo una naturaleza codificadora y un espíritu transversal –pese a ello, remite a aquellos otros instrumentos previstos en la legislación sectorial-.

Por otro lado, el “modelo de experimentación” no buscaba en un primer momento la aprobación de un texto legal, sino la aplicación progresiva de mecanismos innovadores de participación en los procesos decisionales, con metodologías de calidad, entendiendo que las *nuevas experiencias participativas* generarían un cambio de cultura. Se trata de interiorizar un modelo de democracia participativa a través de una política global de participación ciudadana, que pone el acento en la puesta en marcha de

³²S. CASTEL, “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 34, pp. 418-419.

procesos participativos de carácter deliberativo (Cataluña –Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana- y Aragón –estrategia *Aragón Participa-*).

En fechas recientes esta dualidad de modelos se ha complejizado al ampliarse el objeto de regulación por parte del legislador autonómico. Mientras se generaliza la estrategia de juridificación, la Ley empieza a adoptar una visión integral del gobierno abierto, ordenando en un mismo texto legal sus pilares informadores –transparencia, participación y colaboración ciudadanas-. Siguiendo un orden cronológico, en esta línea se deben citar la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega –centrada en la regulación de la transparencia y el acceso a la información, con algún primer esbozo de derechos innovadores de participación reconocidos en normas autonómicas posteriores-; Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública; la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears³³; la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; y la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura³⁴.

Parece que las Leyes navarra y extremeña pueden constituir el “pistoletazo de salida” para una inminente carrera autonómica en el objetivo de regular la participación ciudadana. Mientras el País Vasco hizo público en junio de 2012 el anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno, la mayoría de Comunidades Autónomas han adquirido el compromiso formal de remitir al Parlamento un proyecto de Ley que regule la participación ciudadana, bien en normas legales de gobierno abierto, bien en normas legales específicas de participación.

De este modo, hoy observamos la coexistencia de dos grandes bloques normativos. Por un lado, la opción valenciana y canaria, que ordenan un modelo global de participación ciudadana al incorporar, junto a la regulación de los derechos e instrumentos de participación, otros elementos colaterales imprescindibles para el diseño de una auténtica estrategia –apoyo al tejido asociativo, formación, medidas de fomento económicas y honoríficas, etc.-. Por otro lado, las leyes extremeña y navarra,

³³ La Ley balear establece medidas y líneas de actuación que permitan al gobierno, a la Administración y a los entes del sector público instrumental actuar de conformidad con los principios y valores de la buena administración y del buen gobierno, en el contexto de mejora continua de la calidad democrática (artículo 1). En concreto, la Ley entiende como principios que informan la buena administración y el buen gobierno, entre otros, la participación ciudadana “en el diseño y la gestión de las políticas públicas” (artículo 3).

³⁴ Las Leyes navarra y extremeña regulan la implantación de una nueva forma de interrelación entre el gobierno y la Administración con la ciudadanía basada en la transparencia y orientada al establecimiento del gobierno abierto, como cauce de profundización democrática (artículo 1). Entre los quince principios que según el legislador navarro son esenciales para la efectiva implantación del gobierno abierto, y los dieciséis principios que la Ley extremeña proclama como informadores de la buena administración y el buen gobierno, se encuentra el principio de participación y colaboración ciudadanas, de modo que la Administración Pública en el diseño de sus políticas y en la gestión de sus servicios ha de garantizar que los ciudadanos, tanto individual como colectivamente, puedan participar, colaborar e implicarse en los asuntos públicos (artículos 4.d de la Ley navarra y 4.e de la Ley extremeña).

que limitan su contenido a la previsión de un régimen jurídico específico de derechos e instrumentos de participación, con alguna referencia genérica a planes de formación (D.A. Quinta de la Ley navarra y D.A. Cuarta de la Ley extremeña)³⁵.

Como elemento común, ambos bloques se apoyan, como no podía ser de otra manera, en la potestad de autoorganización. Las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva para la creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia Administración y la de los entes dependientes, y el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. Asimismo, la Comunidad Autónoma asume competencia para regular todo tipo de consultas populares, salvo en su modalidad de referéndum (SSTC 103/2008 y 31/2010)³⁶.

Cuestión de especial relevancia tiene que ver con la profundidad y concreción de los mandatos legales, aspecto que se encuentra condicionado a la naturaleza del modelo de democracia participativa en el contexto actual. A diferencia de la ordenación jurídica de la transparencia, que exige un esfuerzo de exhaustividad que evite una excesiva discrecionalidad política y administrativa, la regulación del fomento de la participación ciudadana requiere una técnica normativa caracterizada por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. La dificultad de configurar obligaciones jurídicas en la arena de la democracia participativa conlleva que la regulación de la participación ciudadana se debe centrar en canales incentivadores y normas promotoras. Lo contrario supondría una procedimentalización de la participación ciudadana, cuando lo que requiere la puesta en marcha de experiencias e instrumentos eficaces es cierta flexibilidad. Esto no quiere decir que la Ley se convierta en una carta de principios y declaraciones vacías sin eficacia alguna, sino que su regulación debe dirigirse a la ordenación de canales con una concreción relativa que permita esa flexibilización en su aplicación. Este equilibrio es, sin duda, uno de los retos a los que se enfrenta el legislador³⁷.

³⁵ La tercera vía es la propuesta por la Norma Foral 1/2010, que siguiendo de cerca los modelos regionales italianos, configuran un modelo estricto centrado en la regulación del proceso participativo como espacio de concertación, debate y discusión sobre una concreta política pública.

³⁶ Para un estudio sobre la competencia en materia de consultas populares, véase entre otros CASTELLÁ I ANDREU (2011); BUENO ARMIJO (2008); AGUADO RENEDO (2011); ÁLVAREZ CONDE (2010); IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2009); LÓPEZ BASAGUREN, A. (2009); MARTÍN, E. (2012); Y PÉREZ SOLA, N. (2009).

³⁷ Como referencia de este delicado equilibrio, resalta la Ley regional de La Toscana 69/2007, sobre la promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales, que propone una regulación basada en el reconocimiento de unas reglas básicas, en cierto modo propiciando una estrategia de experimentación. Es así que incluso su artículo 26 prevé una duración limitada en la vigencia de la norma, al señalar que queda abrogada el 31 de diciembre de 2012 (actualmente se encuentra en fase de prórroga), ordenando una evaluación de la eficacia de los procesos impulsados con arreglo a la ley y la oportunidad de confirmar o modificar la norma.

VII. REFLEXIONES Y APORTACIONES A LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Concepto, ámbito de aplicación y organización administrativa.

Como se ha señalado, el objeto de las leyes autonómicas que regulan la participación ciudadana –leyes específicas o leyes de gobierno abierto- se centra en la democracia participativa, integrando prácticas y procesos propios de este modelo como marco que complementa y mejora la democracia representativa³⁸. Se sigue así un concepto basado en la participación ciudadana, ya sea de forma individual o colectiva, en asuntos que directa o indirectamente les afectan y que, articulada en un proceso, éste concluye con la decisión final adoptada por el poder público³⁹. Por tanto, se mantiene la capacidad “decisional” y se alteran los procesos decisoriales propiciando el principio de apertura.

Adoptando expresamente este modelo, la ley renueva el círculo funcional reconociendo nuevos mecanismos que tratan de promover una participación más directa, proactiva y deliberativa de los agentes implicados en las decisiones públicas, garantizando de este modo una “*interrelación mutua*” (artículo 34.1 de la Ley navarra). Mecanismos que, como manifestación de democracia participativa, no tienen carácter vinculante para la Administración (artículo 17.1 de la Ley valenciana). Y sin embargo, las Leyes autonómicas siguen un concepto excesivamente simplista y amplio de participación ciudadana. Las Leyes valenciana (artículo 4.1) y navarra (artículo 3.e) la definen como la intervención e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Este concepto permitiría interpretar la inclusión de cualquier intervención en los asuntos públicos, sin delimitar el objeto real de la norma -democracia participativa- respecto de otros instrumentos de intervención -por ejemplo, participación electoral o democracia directa-⁴⁰. Atendiendo al objeto de estas Leyes, el concepto de participación ciudadana debería ceñirse a la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero basada en el modelo de una toma en consideración por los órganos representativos de las aportaciones de los agentes implicados.

Junto al concepto de participación ciudadana, el ámbito de aplicación de la ley constituye el segundo aspecto preliminar que requiere una reflexión profunda, fundamentalmente desde una doble perspectiva. En primer lugar, el concepto de ciudadano. Las Leyes de gobierno abierto, posiblemente por la incidencia jurídica del

³⁸ Preámbulo de la Norma Foral 1/2010: “La necesidad de impulsar formas directas de participación ciudadana, que complementen las instituciones de la democracia representativa, profundizando la naturaleza democrática de nuestras sociedades, viene siendo puesta de manifiesto en los últimos tiempos en las más relevantes instituciones y foros nacionales e internacionales y encuentran su asiento en nuestros textos jurídicos fundamentales”.

³⁹ A. PIZZORUSO, “democracia rappresentativa e democrazia partecipativa”, en VVAA, *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Vol. III, CEDAM, Padua, 1973, pp. 1473 y ss.

⁴⁰ La Propuesta de Ley de Extremadura plantea un concepto más exhaustivo y preciso, entendiendo por participación ciudadana “la intervención, implicación y colaboración de los ciudadanos y ciudadanas, individual o colectivamente considerados, en los asuntos públicos, canalizadas a través de procesos de escucha activa, comunicación y conversación bidireccional” (artículo 36.1).

principio de transparencia, consideran a toda persona que se relaciona con la Administración, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupan o que las representen (artículo 3.a de la Ley navarra). Por su parte, las Leyes de participación ciudadana asumen un concepto más exhaustivo, ampliando las previsiones estatutarias (artículos 4.2 de la Ley valenciana y 2.2 de la Ley canaria). Así, conforman la ciudadanía aquellas personas que tienen la condición política de canarios-valencianos en los términos del Estatuto de Autonomía y, en la medida que no lo impida la legislación correspondiente, quienes residan en la Comunidad Autónoma, con independencia de su condición política y nacionalidad, añadiendo la Ley canaria a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma y acrediten esta condición en el correspondiente consulado de España.

El tratamiento genérico de ciudadano no es obstáculo para reconocer una discriminación positiva a favor de determinados colectivos que, como sectores desfavorecidos, pueden verse obstaculizados en el ejercicio del derecho de participación (artículo 17.4 de la Ley canaria). Existe, sin embargo, una ausencia generalizada de previsiones específicas a favor de la participación infantil y juvenil, entendiendo que la generación de una nueva cultura política –en definitiva, uno de los objetivos de estas leyes- exige incidir de manera intensa en estos colectivos⁴¹. Asimismo, debe surgir en el contexto actual un profundo debate en torno al reconocimiento de los derechos de participación a aquellos colectivos sin personalidad jurídica (plataformas, redes y movimientos ciudadanos, etc.), su posible consideración de entidades ciudadanas a efectos de incorporarse en los procesos participativos, aspecto éste que está siendo objeto de valoración en algunas Comunidades Autónomas en la redacción de los futuros textos legales.

La segunda perspectiva del ámbito de aplicación se dirige al ámbito administrativo sujeto a las prescripciones legales. Las Leyes de participación ciudadana, como es lógico, se aplican a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. Pero no conviene olvidar las posibilidades de las que goza el legislador para incidir en el ámbito local, como escenario natural de la participación ciudadana. Por un lado, la aplicación de la Ley a la Administración Local. La Ley de gobierno abierto de Extremadura incluye en su ámbito de aplicación, posiblemente pensando en la

⁴¹ La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, introduce un gran cambio al establecer que los menores de 18 años son protagonistas de su propia vida, por lo que deben participar en las decisiones que les afectan. Es el artículo 12 el que introduce un importante cambio al abordar el derecho de participación de los menores de 18 años: “Los Estados parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”. Además, otros artículos ahondan en este derecho. Por ejemplo, el artículo 13 hace referencia a “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo”, el artículo 14 manifiesta que “los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión” y el artículo 15 reconoce los derechos del niño, la niña y el adolescente “a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas”.

aplicación del principio de transparencia más que en el de participación ciudadana, a las entidades que integran la Administración local en Extremadura y sus entes y organismos vinculados o dependientes (artículo 2.c). La Ley navarra, por su parte, habilita la reforma de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, con el objeto de incorporar a la actividad de las Entidades Locales de Navarra los principios y previsiones contenidas en esta Ley Foral acerca de la transparencia, la participación y colaboración ciudadana y el derecho de los ciudadanos y ciudadanas de acceso a la información pública, con las especialidades que procedan. Finalmente, la Ley canaria, centrada en el principio de participación, opta por invitar a las entidades locales a asumir sus mandatos: “los instrumentos de participación ciudadana previstos en la presente ley podrán incorporarse a los reglamentos de organización y funcionamiento de los cabildos y ayuntamientos canarios, en las condiciones que en los mismos se determinen” (artículo 2.4). En este sentido, conviene resaltar que la consolidación y profundización del nuevo modelo de democracia participativa constituye una oportunidad para homogeneizar aspectos básicos en todo el entramado de administraciones territoriales infraestatales, como espacios de gestión más cercanos al ciudadano.

La otra vertiente de incidencia de la Ley de participación ciudadana en el ámbito local es la regulación de las relaciones interadministrativas, como marco de apoyo e intercambio de experiencias para la mejora de las estrategias de participación. Sería el caso por ejemplo de observatorios de buenas prácticas de participación que permitiera compartir iniciativas generadas por las Administraciones Públicas⁴². Resalta en este sentido la propuesta de la Ley regional de La Toscana 69/2007, sobre la promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales, que prevé un protocolo de acuerdo entre entes locales y Región, abierto también a suscripciones sucesivas (artículo 18). El protocolo puede prever formas de apoyo regional también fuera de procesos específicos de participación admitidos al apoyo regional, para lo que concierne a la logística, tecnologías de la información y formación profesional, privilegiando aquellos entes que dan estabilidad a las prácticas participativas (la adopción de un reglamento sobre la participación es índice de tal estabilidad).

Finalmente, y como tercera cuestión preliminar, una voluntad real y efectiva por la participación ciudadana exige el diseño de una organización administrativa específica. Es cierto que en los últimos años se observa la consolidación de esta organización administrativa específica, a nivel de Direcciones Generales de Participación Ciudadana o de Gobierno Abierto, dependientes de Departamentos de naturaleza transversal. Y sin embargo la Ley no prevé unas disposiciones básicas,

⁴² En la práctica se han creado este tipo de espacios que tratan de promover las relaciones interadministrativas de apoyo e intercambio de experiencias. Es el caso del *Foro aragonés para la participación ciudadana en el ámbito local*, creado en 2010 como un instrumento de debate y reflexión en torno a las políticas locales de participación ciudadana impulsadas en el territorio aragonés, que permite intercambiar y compartir experiencias con el objetivo de enriquecer las iniciativas locales. Son miembros de este Foro el Gobierno de Aragón, a través de la Dirección General competente en materia de participación ciudadana, la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, y aquellas entidades locales que adoptan un compromiso formal con las políticas de participación ciudadana.

programáticas, que orienten en su tronco común esta nueva organización. Siendo esta técnica un lugar común en el derecho público, la consolidación del modelo de democracia participativa exige la previsión legal de las funciones del Departamento competente para la promoción de la participación ciudadana, así como la elevación a rango de ley de los principios informadores de estas estrategias. Desde la perspectiva del derecho comparado se observan ejemplos que se han convertido en referencia, como la Autoridad Regional para la participación (artículo 3 de la Ley de La Toscana). Asimismo, en España algunos reglamentos municipales de participación ciudadana de última generación han optado por el reconocimiento de un área de participación ciudadana, que debe obedecer en todo momento al concepto de transversalidad y que será tenida en cuenta por las distintas áreas municipales en el ejercicio de sus funciones y en la atención a las demandas e intereses ciudadanos⁴³.

Íntimamente ligado con la regulación de esta organización surgen con fuerza dos posibles instrumentos como vía para mejorar la calidad de las estrategias de participación ciudadana. En primer lugar, la obligación legal de aprobar un plan anual de participación ciudadana, en el que se recoja la oferta de participación para el ejercicio natural, sin perjuicio de su posible actualización por el surgimiento de nuevos instrumentos⁴⁴. En segundo lugar, la previsión de una comisión interdepartamental que, asumiendo el carácter transversal de la estrategia de participación ciudadana, permita incorporar actuaciones garantizando el principio de coordinación y colaboración.

2. Derechos e instrumentos de participación ciudadana.

El legislador autonómico reconoce el derecho de participación en todo el ciclo de políticas públicas. Parece así que trata de dar respuesta al mandato estatutario, que insta a los poderes públicos a promover la participación en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Para el ejercicio efectivo de estos derechos la Ley prevé distintos instrumentos, reconducibles hacia el debate –de extrema importancia– entre la unidireccionalidad y la bidireccionalidad. Mientras la primera se configura como una relación de un sujeto hacia otro, la segunda pretende propiciar una interrelación activa basada en la deliberación, la recepción de propuestas, así como la toma en consideración o inadmisión argumentada.

En este sentido, y como señala con acierto Rosario Tur⁴⁵, en el momento de articular los grandes ejes de un modelo de participación se requiere llevar a cabo un análisis reflexivo previo sobre el propio concepto o modelo de participación ciudadana,

⁴³ S. CASTEL GAYÁN, “La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias”, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº 312, 2010, pp. 181-206.

⁴⁴ En esta línea, la Norma Foral 1/2010 prevé el Programa Participativo, que contiene el conjunto de propuestas en materia de participación ciudadana que enmarcan la actividad de los órganos forales para el mandato de la Diputación Foral y en el que se precisan los procesos participativos, instrumentos y métodos para la elaboración, aplicación y revisión de las políticas forales (artículo 33.4)

⁴⁵ R. TUR, “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, en V. MAYOL, (coord.), *La Solidaridad en el Estado Autonomico*, Garrido Valencia, 2012, p. 142.

sin que baste con sumar sin más instrumentos, siendo más bien necesario pensar en la eficacia o los objetivos que se pretenden. Es necesario determinar la concepción y alcance que se pretende otorgar a la democracia participativa, así como el modo en que dicha configuración exige la articulación de mecanismos concretos. Sin duda, esta línea es la defendida en este trabajo, los planteamientos teóricos sobre la democracia participativa, completados con los posteriores argumentos “deliberativos”, suponen un paso más en el ideal democrático, trascendiendo la idea de mera consulta. Se trata de superar la evidente desafección y apatía democrática que existe, trascendiendo el momento de la “decisión” misma sobre las normas y las políticas públicas consecuentes, con el oportuno fomento del “momento deliberativo” al objeto de generar discusiones y debates en los correspondientes procesos participativos, abriendo la posibilidad de que cualquier persona tenga la posibilidad de participar en la conformación y configuración de las decisiones públicas sabiendo que existirá un cierto diálogo o recepción sobre sus inquietudes. Y es que la democracia participativa no pretende sólo el incremento del decisionismo ciudadano, sino el acercamiento de la ciudadanía a sus representantes a través de un proceso deliberativo que permita reducir esa distancia tantas veces denunciada entre aquellos.

En esta línea, el principio de seguridad jurídica exige un reconocimiento expreso del denominado proceso participativo, como instrumento que se ha consolidado en la mayoría de las estrategias autonómicas. La previsión de un concepto legal así como un régimen jurídico propio que ordene sus fases y requisitos fundamentales es una tarea pendiente del legislador. En esta línea se centra la Norma Foral 1/2010, que convierte el proceso participativo (“proceso de deliberación participativa”) en el eje de su regulación: “Se denomina proceso de deliberación participativa al conjunto de actos que se integran en un procedimiento de decisión o determinación de una concreta política pública, cuyo contenido consiste en un debate público sobre la decisión a adoptar y sus características, así como, en su caso, sobre las alternativas existentes en este ámbito y en el que participan directamente personas residentes o entidades ciudadanas que actúan en el ámbito al que corresponde la decisión o política a adoptar” (artículo 9)⁴⁶.

Un segundo debate en torno a los instrumentos de participación, muy ligado al anterior, se centra en el doble espacio tecnológico y presencial. Las Leyes autonómicas reconocen un modelo mixto, habilitando tanto el impulso de espacios ofrecidos por las nuevas tecnologías como el fomento de nuevos canales presenciales inspirados

⁴⁶ La primera Ley que recoge un concepto expreso de proceso participativo es la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña, que lo define como aquel que “de una forma integral, incluye las tres fases siguientes: a) fase de información, en la que se informa a los ciudadanos del proyecto en el que se pretende pedir la participación; b) fase de debate ciudadano, mediante el cual, utilizando las metodologías adecuadas, se promueve el debate entre los ciudadanos y se recogen propuestas; c) y fase de retorno, mediante el cual se traslada a los participantes el resultado del proceso de participación” (artículo 56.2). Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen gobierno del País Vasco articulaba el proceso participativo como aquel que contempla las fases de información y difusión de los fines que se pretenden, del proceso que se llevará a cabo y de los compromisos que se adquieren; promoción del conocimiento, la reflexión y el debate; discusión deliberativa y contraste desde diferentes ópticas y grupos de interés; proposiciones y búsquedas de consensos; e información-devolución pública de las conclusiones del proceso participativo.

fundamentalmente en ese principio deliberativo. Se puede afirmar que esta dualidad centra el debate en torno a *cantidad vs. calidad*, si bien se pueden hallar riesgos y potencialidades en cada uno de estos instrumentos.

Las nuevas tecnologías constituyen sin duda poderosos instrumentos de un uso que se ha ido generalizando. Si bien el papel de las nuevas tecnologías resulta útil y operativo en la fase de información, el debate sobre su utilización se complejiza cuando su ámbito de acción es el fomento de la participación ciudadana. Algunas Comunidades Autónomas sustentan el grueso de su modelo en estos canales, creando portales que se abren a la sociedad para que cualquier ciudadano participe con carácter universal en las decisiones públicas⁴⁷. Otras Comunidades han basado su estrategia en el impulso de procesos participativos de carácter deliberativo en los que se implica a los agentes potenciales afectados por las decisiones políticas, generando un espacio que permite presentar alternativas y generar un debate público en torno a los diversos argumentos.

Si entendemos el gobierno abierto como modelo dirigido a mejorar la calidad democrática, conviene reflexionar en torno a la operatividad de estos modelos. Como señala con acierto José Luis Martí⁴⁸, los mecanismos participativos no deben buscar la cantidad en la participación a toda costa, sino la calidad. Y si el compromiso lo tenemos con la calidad de la participación, todo mecanismo debe estar basado en la idea de deliberación pública y democrática. Es necesario potenciar el diálogo entre la propia ciudadanía y entre la ciudadanía y la Administración. Y en este sentido, la tecnología no es nunca un fin, sino sólo un medio al servicio de estas consideraciones. Los canales tecnológicos de participación previstos por el legislador y aplicados por algunas estrategias autonómicas tienen, en muchas ocasiones, un marcado carácter unidireccional. Sin olvidar que el desigual acceso a las nuevas tecnologías pueden ocasionar importantes desequilibrios en el ejercicio del derecho de participación – ruptura del principio de igualdad y de universalidad en el acceso a la información y la participación-.

⁴⁷ Según el artículo 7 de la Ley navarra, el portal del "Gobierno Abierto", se configura como un espacio destinado a "promover la escucha activa de la ciudadanía y el diálogo entre los ciudadanos y ciudadanas y la Administración Pública, con el fin de poder encaminar la actuación pública hacia sus demandas", así como "canalizar la participación y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, con el fin de que ejerzan de colaboradores de la Administración Pública". Parece ser este el modelo propuesto por el Acuerdo de 2012 de Castilla y León, que pone en marcha el Gobierno Abierto "como canal de comunicación directa entre el Gobierno y los ciudadanos a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y de acuerdo con los principios de transparencia, participación y colaboración". Así, el Acuerdo establece que este modelo se concreta en el desarrollo de medidas diversas como destinar un espacio específico al Gobierno Abierto en la web corporativa; poner en marcha un Blog de Gobierno Abierto como lugar de comunicación y debate entre los ciudadanos y el Gobierno; crear un Portal de Datos Abiertos; publicar de manera unificada la información sobre transparencia; establecer en el espacio destinado al Gobierno Abierto una herramienta que permita el debate y la remisión de opiniones de los ciudadanos respecto a las políticas públicas; e impulsar la participación del Gobierno en las redes sociales.

⁴⁸ J.L. MARTÍ, "Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa", en *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 6, pp. 8-9.

Es necesaria una estrategia expansiva de promoción mediante un modelo mixto que amplíe la “red de participación”, es decir, abrir todos los canales posibles - tecnológicos y presenciales-. Lo contrario podría suponer bien la exclusión de un número importante de ciudadanos y la sobre representación de ciertos colectivos, bien la promoción de un neocorporativismo en las decisiones públicas. Será la política o decisión sobre la que se promueve la participación, o la fase de elaboración de la misma, la que demande un canal u otro o su posible complementariedad.

Defendiendo en este trabajo la necesaria preeminencia de la bidireccionalidad en aras del principio de calidad, conviene resaltar dos requisitos fundamentales en la aplicación de los instrumentos de participación. Primero, la necesidad de garantizar por vía legal una definición clara y sencilla de las reglas, un plazo tiempo suficiente y anticipado a la decisión, una pluralidad de visiones e intereses, un retorno así como una evaluación. En este sentido, resalta la propuesta de la Norma Foral de Guipúzcoa que regula el Protocolo de Participación Ciudadana, documento en el que se pretende garantizar el principio de seguridad al determinar aspectos tan importantes como las reglas que lo regirán, el número máximo de participantes, los mecanismos de selección de las personas participantes o la duración temporal máxima del proceso de deliberación (artículo 11).

El segundo requisito deriva de la fecundidad normativa en materia de participación ciudadana, lo que exige poner en orden dentro del amplio abanico existente en la actualidad. La coexistencia del procedimiento administrativo, en el que se deben garantizar los trámites de información pública y audiencia, y los nuevos instrumentos de participación, requiere coordinar todos estos espacios. Lo contrario puede conllevar problemas de solapamientos y contradicciones en la recepción de intereses, así como la instrumentalización de estos espacios⁴⁹.

Se observa asimismo una clara preeminencia a favor de los instrumentos que encajan en la dinámica de “arriba a abajo”. El impulso de la mayoría de los instrumentos de participación reconocidos por el legislador se reserva a la Administración, siendo escasos los derechos de iniciativa reconocidos a favor de la ciudadanía (“abajo a arriba”). De este modo, el debate propuesto por los poderes públicos puede quedar en muchas ocasiones alejado del debate real existente en la sociedad civil. Desde esta perspectiva, resalta la regulación prevista en la Norma Foral de Guipúzcoa, que reconoce el derecho de iniciativa ciudadana para el impulso de procesos participativos (artículo 13), o la ley catalana de consultas populares no referendarias que contempla la iniciativa ciudadana para la convocatoria.

Especial mención merece el reciente derecho de iniciativa reglamentaria. El reglamento constituye la norma característica de nuestro ordenamiento jurídico y de un

⁴⁹ Por ejemplo, la Ley de La Toscana prevé que la apertura del debate público suspende, cuando así lo decida la Autoridad Regional, la adopción o la actuación de los actos administrativos de competencia regional conexos a la intervención objeto del debate público (artículo 9.3). Asimismo, integra la fase de participación ciudadana en legislaciones sectoriales como sanidad, territorio, residuos, etc.

uso creciente por parte de la Administración. De hecho, la motorización legislativa encuentra en la norma reglamentaria su expresión máxima. La complejidad y los tecnicismos propios de la sociedad moderna justifican su posición, de modo que es la importancia del reglamento en nuestro sistema de fuentes del derecho la que explica que su elaboración se guíe por los principios de participación. Así, las recientes Leyes autonómicas, además de reconocer el derecho de participación en la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general (a través de instrumentos que pueden generar duplicidades con el trámite de información pública), proclaman el derecho de iniciativa reglamentaria. Los ciudadanos –con residencia legal en la Comunidad Foral, individualmente y en su propio nombre, según el artículo 45.1 de la Ley navarra- tienen derecho a presentar a la Administración autonómica en materias de su competencia, propuestas de iniciativas que afecten a sus derechos e intereses legítimos, proponiendo su tramitación como disposición reglamentaria, salvo que recaigan sobre disposiciones de desarrollo de las materias excluidas por la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular⁵⁰.

Las propuestas, que deben contener el texto propuesto y una memoria justificativa con explicación detallada de las razones que aconsejan la tramitación y aprobación de la iniciativa, deben estar respaldadas por las firmas de dos mil personas (artículos 45.3 de la Ley navarra y 41.3 de la Ley extremeña), mientras la Ley canaria exige el respaldo de al menos tres entidades ciudadanas y por un número de firmas de ciudadanos, sean o no miembros de las mismas, no inferior a quince mil, cuando la disposición reglamentaria que se propone afecte a toda la Comunidad Autónoma (artículo 12.2). En el plazo de tres meses, y previa valoración de los intereses afectados y de la oportunidad que para el interés público represente la regulación propuesta, se podrá ordenar el inicio de su tramitación como proyecto de disposición reglamentaria de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable. Al vencimiento de este plazo sin ordenar el inicio de su tramitación, debe tenerse por denegada la iniciativa (artículo 12.3 de la Ley canaria). En cualquier caso, se atribuye a la Administración la facultad de formular propuestas al proyecto de disposición normativa y completar la memoria justificativa presentada con estudios, informes y otros elementos de juicio.

Los tecnicismos de la norma y la legitimidad derivada del titular de la potestad reglamentaria, pueden constituirse en poderosos argumentos para reconocer un “derecho de propuesta”, entendido no como el derecho a la tramitación o regulación de la norma planteada, sino como derecho al debate sobre la oportunidad de la norma. Este derecho generaría, en su caso, la puesta en marcha de un instrumento específico de participación que permitiera un debate bidireccional con el grupo promotor y con el resto de agentes implicados en la materia. Asimismo, es necesario que el número de firmas exigidas se ponga en relación con la iniciativa legislativa popular. Conviene tener presente que si

⁵⁰ Si bien la Ley no lo señala de forma expresa, se deben entender excluidas de la iniciativa reglamentaria –así como del derecho de participación en su elaboración- las disposiciones de carácter organizativo. Las Leyes autonómicas excluyen estas disposiciones de la aplicación del régimen de audiencia e información pública: “el trámite de audiencia e información pública no se aplicará a las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella” (artículo 49.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón).

las proposiciones de ley presentadas por la ciudadanía son debatidas, en su caso, en sede parlamentaria, la admisión de la iniciativa reglamentaria, discutida en sede de poder ejecutivo sin debate público, plantea la conveniencia de exigir un importante apoyo en forma de firmas, acreditando así que no se trata de la voluntad de una minoría instrumentalizada para legitimar una decisión previa.

Finalmente, estas reflexiones aplicables fundamentalmente a los canales funcionales de participación deben ser completadas con una revisión de los instrumentos orgánicos de participación ciudadana. Entre las modalidades de participación previstas en el Derecho español, la participación orgánica constituye un cauce consolidado en la práctica administrativa. La LPC, en su artículo 22.2, remite a lo que establezcan las normas propias de funcionamiento de estos órganos de participación, si bien a falta de ellas ha de aplicarse la misma. Así, la regulación de estos órganos se centra en su composición, los derechos de los miembros, las normas básicas de funcionamiento y las reglas para la formación de voluntad⁵¹.

La práctica administrativa ha demostrado la existencia de defectos relacionados fundamentalmente con la composición y funcionamiento de estos órganos, lo que ha afectado a la calidad de esta modalidad participativa⁵². Pese a que las deficiencias de la participación orgánica son admitidas de manera generalizada, las recientes leyes autonómicas no han revisado su régimen jurídico. Únicamente la Ley canaria regula estos órganos estables de participación, pero sólo a efectos de habilitar su creación y reconocer sus funciones de información y asesoramiento no vinculante (artículo 24). La única renovación en su régimen está ligada al fomento del uso de medios electrónicos para facilitar la interrelación y comunicación. El legislador autonómico, inmerso en la

⁵¹ Especial atención merecen los derechos de los miembros, que parecen reflejar la voluntad de garantizar la calidad participativa en el funcionamiento de los mismos: recibir con antelación mínima de cuarenta y ocho horas la convocatoria de las reuniones con el orden del día y tener a su disposición por el mismo plazo la información sobre los asuntos que figuren en él; ejercer su derecho a voto y formular voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican; formular ruegos y preguntas; solicitar la transcripción íntegra en acta de sus intervenciones y propuestas y el sentido de su voto o su abstención y los motivos que la justifiquen; o el genérico derecho a participar en los debates.

⁵² Miguel Sánchez Morón sistematiza los principales problemas de la participación orgánica, como la representatividad de las organizaciones llamadas a participar, que debe resolverse siempre sobre la base de criterios objetivos y en atención al principio de igualdad, así como sus verdaderas limitaciones como canal de participación del ciudadano, entendiéndolo que la intervención es asumida por los representantes de algunas organizaciones sociales que actúan formalmente como portavoces colectivos de los intereses que la entidad promueve, pero que expresan en ocasiones las opiniones de la organización a la que pertenecen y a veces la suya propia. No suele haber casi nunca, por el contrario, un contraste previo de la correspondencia de la voluntad o la opinión de la entidad que participa con la voluntad u opinión mayoritaria de los ciudadanos a los que teórica, formal o legalmente representa. En cuanto a su efectividad, en términos de influencia real en las decisiones finales de los gobiernos y administraciones, y sin perjuicio de la existencia de experiencias de todo tipo, se ha considerado que la eficacia de la participación es muy limitada y en gran parte de los casos sencillamente nula. El modelo de los consejos ha conducido por su propia dinámica a una excesiva burocratización y una cierta hipertrofia de los órganos consultivos de la Administración, pues una vez creado un consejo y designados sus miembros, es muy difícil suprimirlo, aunque se constate su absoluta inoperancia (M. SÁNCHEZ MORÓN, "Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español", *Revista Catalana de Derecho Público*, n. 37, 2008, p. 231).

revisión del modelo de participación ciudadana, debe aprovechar la oportunidad para reformar una serie de elementos que mejoren la composición y funcionamiento de los mismos. En este sentido, y como propuestas normativas, se debería exigir una mayor transparencia en su actividad, publicando por ejemplo el mapa de órganos existentes en la Administración y sus actas –o borradores de actas-; aumentar la antelación mínima de convocatoria para que las entidades pudieran recabar la opinión de sus asociados y exigir la acreditación del debate interno; prever la evaluación de los órganos de participación con la opinión de todos sus miembros; fomentar una estructura más flexible, activa y dinámica; o exigir un informe preceptivo de la unidad administrativa competente en materia de participación ciudadana para la creación de estos órganos.

BIBLIOGRAFÍA

J. ALGUACIL GÓMEZ, "La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional", *Intervención Psicosocial*, 2004, vol. 13, n.º 3, pp. 289-305.

Q. BRUGUÉ, J. FONT y R. GOMÁ, "Participación y democracia: asociaciones y poder local", (www.banyoles.cat/uploads/20060524/PARTICIPACIA_N_Y_DEMOCRACIA_LOCAL.pdf).

S. CASTEL GAYÁN, "Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?", *Revista Catalana de Derecho Público*, n. 43, 2011.

- "La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias, REALA, n. 312, enero-abril 2010, pp. 183-208.

- "La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 34.

J.M. CASTELLÁ ANDREU, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública*, CEDECS, Barcelona, 2001.

M. CONTRERAS CASADO, "Parlamento y Participación directa de los ciudadanos", *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 3(1997), pp. 217-232.

J. CORONA FERRERO, "El derecho de petición ante el Parlamento: proceso normativo" *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 3(1997), pp. 233-262.

M.L. EBERHARDT, *Demandas de Democracia Directa al interior de las Democracias Representativas Modernas: El conflicto Participación Vs. Representación* (www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/a/a6/eberhardt.pdf).

A. Elvira Perales, "El control de las Asambleas autonómicas a través de los ciudadanos", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 19, 2007.

J. FONT, *Participación ciudadana y decisiones públicas: concepto, experiencias y metodología*(www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/ocms/ocms/leyparticipacionciudadana/ficheros/Participacion_Ciudadana_Joan_Font.pdf).

E. GÓMEZ y J.M. CASTELLÁ, "Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña", en M.A. APARICIO, J.M. CASTELLÁ y E. EXPÓSITO (coords.), *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía*, Barcelona, Atelier, pp. 61-94.

- G. LE BRAZIDEC, "Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos", en AAVV (coord. H.A. CONCHA CANTÚ), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, UNAM, 2002.
- M.J. LARIOS PATERNA, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.
- J.L. MARTÍ, "Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa", *Revista de Internet, Derecho y Política*, n. 6.
- E. MARTÍN NÚÑEZ, "La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental", *Revista catalana de Dret Public*, n. 37, 2008.
- “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 34.
- F. NOVAK, "Mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa", *Agenda Internacional*, nº 29, 2011, pp. 67-90.
- J. OLIVER ARAUJO, "El referéndum en el sistema constitucional español", *Revista de Derecho Político*, nº 29, 1989, pp. 115-182.
- M. R. PÉREZ ALBERDI, "Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía recientemente reformados", *Revista de Derecho Político*, junio a noviembre 2012
- F. PINDADO, *La participación ciudadana en el ámbito local*, abril 2004, www.irun.org/down/ponencias_presupuestos/Ponencia-pintado.pdf.
- Pizzoruso, A., "Democracia rappresentativa e democrazia partecipativa", en VV.AA., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Vol. III, CEDAM, Padua, 1973, pp. 1473 ss.
- Ramírez, "Democracia Directa y Constitución: problema y desarrollo legislativo", en Ramírez (ed.), *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, 1982.
- J. SUBIRATS, "Democracia: participación y eficiencia", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (INAP)*, nº 5-6, 1996.
- R. TUR, "Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias", en AAVV (V. GARRIDO MAYOL, coord.), *La Solidaridad en el Estado Autonómico*, Valencia, 2012, p. 128.
- R. URIARTE TORREALDAY, *Notas en torno a la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico* (http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/Comunicacion_R_Uriarte.pdf).
- J.C. VELASCO, "Deliberación y Calidad de la democracia", *Claves de razón práctica*, nº. 167, pp. 36-43.

EL DERECHO AUTONÓMICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN ENFOQUE CONSTITUCIONAL Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO

Resumen: en los últimos años estamos asistiendo a un intento de revitalizar la participación ciudadana en el nivel territorial autonómico, con el objeto de configurar una democracia directa y participativa que sirva de complemento eficaz a la democracia representativa. La reactivación del derecho constitucional a participar en los asuntos públicos constituye a priori la respuesta precisa a las expectativas y demandas ciudadanas en el actual contexto de desafección social. El presente trabajo analiza el derecho de participación ciudadana desde la visión de la jurisprudencia constitucional, así como las novedades legislativas más importantes.

Palabras clave: Participación ciudadana. Jurisprudencia constitucional. Comunidades Autónomas.

**THE AUTONOMOUS RIGHT OF CIVIL PARTICIPATION:
A CONSTITUTIONAL APPROACH
AND HIS LEGISLATIVE DEVELOPMENT**

Abstract: in recent years we have witnessed an effort to revitalize the citizens' participation in the making of decisions in Spain's autonomies in order to build up a direct and interactive democracy that should make an efficient complement to the representative democracy. The reactivation of the constitutional law to take part in the public matters constitutes a priori the precise response to the expectations and civil demands in the current context of social indifference. The present text analyzes the right of civil participation from the vision of the constitutional jurisprudence, as well as the most important legislative innovations.

Keywords: Citizen participation. Constitutional jurisprudence. Autonomic community.

Artículo recibido: 15.6 2013
Artículo aceptado: 30.9.2013