

# LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN L'ELABORACIÓ DE DISPOSICIONS REGLAMENTÀRIES: PARTICIPACIÓ FUNCIONAL I INICIATIVA REGLAMENTÀRIA

María Jesús García\*

## Sumari

1. L'ancoratge constitucional de la participació ciutadana i el seu fonament
  - A. Les manifestacions de la participació ciutadana en els assumptes públics
  - B. L'article 23 de la Constitució: el dret a participar en els assumptes públics. Contingut i abast
  - C. El reconeixement constitucional de la participació ciutadana en el procediment d'elaboració de disposicions generals: el principi d'audiència als ciutadans
2. La configuració legal de la participació ciutadana en el procediment d'elaboració de disposicions generals
  - A. La competència per establir el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries
  - B. Les garanties procedimentals mínimes de la participació ciutadana: el tràmit d'audiència als ciutadans i la informació pública
    - a) El tràmit d'audiència en el procediment d'elaboració de normes reglamentàries: concepte i modalitats
    - b) Alternatives al tràmit d'audiència
    - c) Altres formes de participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de disposicions generals: la informació pública
3. Noves formes de participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals: la iniciativa popular reglamentària
  - A. Fonament i naturalesa jurídica
  - B. Els subjectes legitimats per exercir el dret a la iniciativa reglamentària
  - C. L'objecte de la iniciativa reglamentària
  - D. Procediment i efectes de la iniciativa reglamentària

---

\* María Jesús García García, professora titular de dret administratiu. Universitat de València.

Article rebut el 12.02.2008. Avaluació: 17.02.2008 i 28.02.2008. Data d'acceptació de la versió final: 12.06.2008.

El text constitucional conté nombroses referències a la participació ciutadana que es projecta en els diferents àmbits funcionals d'allò públic. L'activitat administrativa és especialment procliu a la intervenció dels ciutadans, i aquest és l'àmbit en el qual el principi esmentat s'aprecia amb manifestacions més variades

Algunes d'aquestes formes d'intervenció apareixen imposades directament pel text constitucional (per exemple, l'audiència en el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general), però en altres casos les vies de participació establertes són productes normatius inscrits en el marc de la participació que promou la nostra constitució, tot i que no compten amb una referència expressa en el text constitucional..

En aquesta línia s'han posat de manifest noves formes de participació ciutadana en l'àmbit administratiu amb què el legislador tracta de reflectir i donar compliment a aquests valors constitucionals. Així, per exemple, el reconeixement de la iniciativa popular en l'àmbit local permet als veïns que gaudeixin del dret de sufragi actiu en les eleccions municipals presentar propostes d'acord o actuacions o projectes de reglaments en matèries de la competència municipal.

No n'hi ha prou amb reconèixer la participació dels ciutadans en l'adopció d'actes i disposicions públiques promogudes per l'Administració, sinó que cal fer un pas més i reconèixer-los el dret a exercir la iniciativa popular proposant a l'Administració actuacions, decisions i fins i tot projectes normatius. Tot això en el context d'una nova Administració relacional que busca i demana l'opinió dels administrats. En aquest sentit, la legislació de règim local és un bon exemple d'aquestes pretensions.

## 1. L'ancoratge constitucional de la participació ciutadana i el seu fonament

### A. Les manifestacions de la participació ciutadana en els assumptes públics

La configuració d'un estat social i democràtic de dret i el reconeixement de la sobirania popular pressuposen, entre moltes altres coses, la participació en els assumptes públics fonamentalment a través dels canals de la democràcia representativa, és a dir, a través de la legitimitat democràtica activa i passiva, però també impliquen i suposen l'existència d'altres vies de participació directa que tenen un abast omnicomprensiu i que impregnen tots els àmbits de rellevància pública.<sup>1</sup>

Però a més de la democràcia directa i representativa, n'existeix una tercera manifestació, la democràcia participativa,<sup>2</sup> que no significa ni pressuposa l'exercici de la sobirania popular com les dues anteriors, sinó que atorga als ciutadans la possibilitat de proporcionar als poders públics (Administració) elements de judici suficients per garantir no solament la legalitat, sinó també l'encert i l'oportunitat de les decisions administratives i revestir-les, a més, de legitimitat democràtica.<sup>3</sup>

En aquesta línia derivada dels pressuposts de l'Estat de dret, altres preceptes constitucionals han establert els principis que han de regir l'actuació dels poders públics, als quals s'encomana una funció garantista de la participació. En aquest sentit, l'article 9.2 de la Constitució atribueix als poders públics la responsabilitat de

<sup>1</sup> Sobre aquest tema es pot veure A. Sánchez Blanco, «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de derecho», RAP, núm. 119, 1989.

<sup>2</sup> Sobre el significat del terme estat social de dret i les exigències de participació ciutadana que comporta es pot veure M. Sánchez Morón, «El principio de participación en la Constitución española», REDA, núm. 89, 1979, pàg. 176 i seg.

<sup>3</sup> Així, per exemple, Miguel Sánchez Morón ha assenyalat referint-se a les administracions locals que la participació ciutadana ha de ser un complement de la democràcia representativa, i no una alternativa a aquesta (excepte en el cas del consell obert). «El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana», *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministeri d'Administracions Públiques, 1992, pàg. 317.

facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. Per aquesta via, la participació ciutadana queda elevada a la categoria de principi constitucional.

En un acostament cada vegada més concret, la Constitució va perfilant el principi de participació referint-lo a parcel·les o a aspectes concrets dels àmbits públics. Així, l'article 105.a remet a la llei la regulació de l'audiència als ciutadans, directament o a través d'organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin. Es tracta d'aconseguir una administració també democràtica.

Però a més d'aquests preceptes, la Constitució està farcida de referències a altres manifestacions de la participació ciutadana.<sup>4</sup>

Com veiem, doncs, hi ha diferents formes de participació ciutadana emparades directament per la Constitució, però que difereixen pel que fa a la seva eficàcia jurídica en funció de la seva ubicació constitucional o de la configuració legal a què en molts casos remet el constituent. De tot això es dedueix que les previsions de l'article 1 de la Constitució i els seus pressuposts afecten totes les instàncies públiques i totes les facetes funcionals d'allò públic, en els seus vessants polític, administratiu, legislatiu i judicial, encara que, això sí, amb diferent rellevància en cada cas propiciada per la diferent configuració constitucional i la seva ubicació en un o un altre precepte constitucional.

## B. L'article 23 de la Constitució: el dret a participar en els assumptes públics. Contingut i abast

De totes aquestes referències constitucionals a la participació ciutadana, no hi ha dubte que la més rellevant de totes és la recollida a l'article 23, per la seva configuració com a dret fonamental i per la protecció jurídica derivada d'aquesta condició.

L'amplitud de l'expressió «participació en els assumptes públics», així com la seva elevació a la categoria de dret fonamental propugnada per l'article 23 de la Constitució, ha donat peu a diferents interpretacions doctrinals que han pretès donar a l'article esmentat un abast general comprensiu de qualsevol manera de participació ciutadana amb independència de la dimensió pública sobre la qual recaigui.<sup>5</sup>

Segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional, l'article 23.1 de la Constitució garanteix un dret de participació que es pot exercir de dues maneres diferents: ja sigui directament o bé a través de representants. En aquest últim cas de democràcia representativa inclou dos drets «que encarnen la participació política dels ciutadans en el sistema democràtic, en connexió amb els principis de sobirania del poble i de pluralisme polític»:<sup>6</sup> el dret electoral actiu i passiu, que apareixen com a modalitats o vessants del mateix principi de representació política.

<sup>4</sup> Així, per exemple, i entre d'altres, els articles 48, 27.5 i 7, l'article 129.1, l'article 52 i el 31 tots ells del text constitucional. En l'àmbit legislatiu, l'article 87 de la Constitució remet a una llei orgànica la regulació de les formes d'exercici i dels requisits de la iniciativa legislativa popular, i igualment en l'àmbit judicial l'article 125 reconeix la participació dels ciutadans en l'Administració de justícia a través de la institució del jurat.

<sup>5</sup> A favor de la inclusió en l'àmbit de l'article 23 de la CE de la participació administrativa s'han pronunciat autors com Pérez Moreno, «Crisis de la participación administrativa», RAP, núm. 199, 1989, pàg. 107 i seg. Igualment Santamaría Pastor, *Comentarios a la Constitución*, dirigits per Fernando Garrido Falla, Civitas, 1985, pàg. 445, i Sánchez Blanco, en el volum col·lectiu *La Participación*, Anuari de la Facultat de Dret, Estudi General de Lleida, Barcelona, 1985, pàg. 253.

En aquesta mateixa línia crítica amb la interpretació donada a l'article 23 pel Tribunal Constitucional es pot citar també a Jesús Jordana Fraga, «Derecho a la participación, participación administrativa y medio ambiente», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 11, 1992, pàg. 99 i seg., i Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pàg. 235.

<sup>6</sup> STC 71/1989 de 20 d'abril.

Quant a la participació directa en els assumptes públics, modalitat en la qual algun autor ha volgut incloure l'audiència als ciutadans,<sup>7</sup> aquesta inclou segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional únicament les formes de participació política, és a dir, aquelles formes de participació que impliquen la manifestació de la sobirania popular perquè comporten l'expressió de la voluntat general, manifestada normalment a través de representants, però que excepcionalment pot ser exercida directament pel poble.<sup>8</sup>

Des del punt de vista d'aquests plantejaments, és evident que no totes les formes de participació recollides a la Constitució estan incloses en l'àmbit d'aplicació de l'article 23 de la Constitució, que no esgota les manifestacions de la participació ciutadana. Així, al costat de la democràcia representativa i la democràcia directa, existiria una tercera manifestació, la democràcia participativa, no inclosa dins l'àmbit de protecció de l'article 23 i diferida a la configuració legislativa posterior, on caldria situar l'audiència als ciutadans en el procediment d'elaboració de disposicions generals.

### C. El reconeixement constitucional de la participació ciutadana en el procediment d'elaboració de disposicions generals: el principi d'audiència als ciutadans

De les diferents formes de participació ciutadana previstes a la Constitució, l'article 105.a s'ha ocupat de regular una forma de participació funcional dins l'Administració a través de la intervenció en el procediment d'elaboració de disposicions generals, de manera que reconeix l'audiència als ciutadans, directament o a través de les organitzacions i les associacions reconegudes per la llei.<sup>9</sup> Aquesta previsió encaixa perfectament amb la configuració d'un estat social i democràtic de dret i constitueix una garantia constitucional que compleix una triple finalitat<sup>10</sup> en funció del tràmit a través del qual s'articuli: d'una banda, permet protegir els drets i interessos dels particulars que es podrien veure afectats per la disposició administrativa de què es tracti; en segon lloc, és una garantia de l'encert i l'eficàcia de la norma administrativa concreta i, finalment, revesteix de legitimitat democràtica la norma sobre la qual es projecta.<sup>11</sup>

D'aquesta manera, la primera qüestió que es planteja és la de determinar si l'article 105.a de la Constitució constitueix una concreció de l'article 23 i si queda emparat pels mecanismes de protecció dels drets fonamentals previstos a aquest efecte. És a dir, hi ha un dret fonamental a la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives? Encara que no han faltat opinions doctrinals en aquest sentit,<sup>12</sup> el cert és que des d'un principi la jurisprudència del Tribunal Constitucional s'ha encarregat de

<sup>7</sup> Vegeu la nota núm. 5 amb cita dels autors que propugnen una interpretació més àmplia de l'article 23 de la Constitució, incloent-hi modalitats de participació administrativa com l'audiència als ciutadans.

<sup>8</sup> Sobre la interpretació de l'article 23 de la Constitució, es pot veure la STC 119/1995, de 17 de juliol. Segons la sentència esmentada, quedarien integrades dins d'aquesta forma de participació directa algunes de les modalitats de referèndum a què es refereix la Constitució, la iniciativa legislativa popular i les formes d'organització local basades en el consell obert.

<sup>9</sup> Aquesta seria una fórmula de participació en els processos de decisió de les administracions públiques que no seria incompatible amb cap altre tipus de participació encaminada a la millora de la gestió administrativa i que aniria canalitzada a través de fórmules com la creació de districtes, l'atenció al ciutadà de manera permanent a través del servei telefònic, les oficines d'informació, la realització d'enquestes, etc. Sobre això es pot veure M. Sánchez Morón, «Crónica de unas jornadas sobre gobernabilidad y participación en la Administración local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 49, 1997, pàg. 375 i seg.

<sup>10</sup> Sobre les tres finalitats que compleix l'article 105 de la Constitució es pot veure Parada Vázquez i Bacigalupo Saggese: «Artículo 105. Audiencia del ciudadano en procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», a *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tom VIII, dirigits per Óscar Alzaga, Edersa, Madrid, 1998, pàg. 525-534.

<sup>11</sup> Sobre la crisi de legitimitat de l'Administració pública i el significat de la participació ciutadana per al dret administratiu es pot veure Santiago Muñoz Machado, «Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», *RAP*, núm. 84, 1977, pàg. 519-536.

<sup>12</sup> Així, per exemple, Santamaría Pastor a *Comentarios a la Constitución*, dirigits per Fernando Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985, pàg. 445. En un sentit similar Jesús Jordano Fraga, «Derecho a la participación, participación administrativa y medio ambiente», *Revista*

reconduir als seus límits justos el contingut de l'article 23, davant el perill que el seu contingut quedés desbordat en pretendre acollir sota el seu àmbit d'aplicació les diferents manifestacions de participació ciutadana que preveu el text constitucional.<sup>13</sup>

Segons els arguments anteriors, és evident que l'audiència als ciutadans no es configura com un dret fonamental ni constitueix una especificació de l'article 23 de la Constitució.

Per tant, l'audiència als ciutadans en el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries es troba reconeguda pel text constitucional, si bé la Constitució remet a la llei la seva regulació i configuració concreta. Es tracta, doncs, d'un principi constitucional que assoleix la seva eficàcia plena durant el desplegament legislatiu posterior, però dotat, tot i això, d'aplicació immediata.

Com diu la STC 119/1995, el constituent ha previst formes de participació en àmbits concrets, algunes de les quals es converteixen en veritables drets subjectius, no *ex constitutione* (a partir de la Constitució), sinó com a conseqüència del desplegament posterior per part del legislador, com és el cas, entre d'altres, de l'article 105, segons el qual la llei ha de regular l'audiència dels ciutadans en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives (apartat *a*).

El constituent ha previst una forma de participació en l'àmbit administratiu que es converteix en veritable dret subjectiu per la via del seu desplegament legislatiu posterior. El dret de participació en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives és un dret de configuració legal, que sorgeix *ex lege* (a partir de la llei), ja que el seu reconeixement es vincula a la seva regulació per llei, i no *ex constitutione*.<sup>14</sup>

Això no vol dir que l'article 105.a de la Constitució no sigui d'aplicació immediata, malgrat la remissió legislativa que conté, ja que ha de ser entès com a referent en l'aplicació i la interpretació d'aquells preceptes i normes que contenen referències a la participació funcional en l'Administració. Sobre la base d'aquesta efectivitat normativa immediata, l'article 105.a de la Constitució condiona l'aprovació, l'aplicació i la interpretació de les lleis en el sentit de reconèixer i promoure el dret a aquesta forma de participació funcional, i és un mandat dirigit no solament al legislador, sinó també a l'Administració i als tribunals, que hauran d'actuar i enjudiciar l'actuació administrativa de conformitat amb les previsions de l'article esmentat. El Tribunal Constitucional ha assenyalat que quan la Constitució afirma que «una llei regularà [...]», això no significa que la Constitució no sigui aplicable fins que el legislador desenvolupi el dret descrit, sinó que l'Administració no està autoritzada a regular el dret per reial decret.<sup>15</sup>

Es descarta així el caràcter pretesament programàtic del precepte, entès com un mandat dirigit al legislador i no als tribunals. La reserva de llei que efectua en aquest punt l'article 105 de la norma fonamental no té el significat de diferir l'aplicació dels drets fins al moment en què es dicti una llei posterior a la Constitució, ja que els seus principis són d'aplicació immediata en tot cas. Això significa que la potestat reglamentària de les administracions públiques s'ha d'exercir, per tant, dins d'una via formal, que és el procediment administratiu, en el qual han de ser presents els tràmits que garanteixin la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració.

---

*Andaluza de Administración Pública*, obra cit., pàg. 99 i seg. Vegeu també Pérez Moreno, «Crisis de la participación administrativa», obra cit., pàg. 107 i seg., i Sánchez Blanco, en el volum col·lectiu *La Participación*, obra cit., pàg. 253.

<sup>13</sup> La STC 119/1995 de 17 de juliol assenyalava que «[...] segons l'article 23.1 de la CE, els ciutadans tenen dret a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, elegits lliurement en eleccions periòdiques per sufragi universal. L'expressió assumptes públics resulta aparentment vaga i, a primera vista, podria portar a una interpretació extensiva de l'àmbit tutelat pel dret que inclogués qualsevol participació en assumptes d'interès dels quals transcendeixi l'àmbit d'allò privat. Aquesta interpretació liberalista de l'expressió no és, sens dubte, l'única possible, i no sembla tampoc la més adequada quan s'examina el precepte en conjunt i es connecta amb altres normes constitucionals».

<sup>14</sup> En aquest sentit es pot veure la STS de 15 de juliol de 2003. En sentit contrari, però, la STS de 12 de gener de 1990, que assenyalava que el dret a participar consagrat a l'article 105 neix amb la Constitució i és d'aplicació directa.

<sup>15</sup> Així ho ha anat recollint la jurisprudència del Tribunal Constitucional des de la sentència de 8 de juny de 1981.

D'altra banda, tot i que figura en el títol IV de la Constitució, sobre el Govern i l'Administració, seria un error relacionar la seva aplicació tan sols amb l'Administració de l'Estat, ja que aquest precepte —com també el 103 o 106— es refereix a totes les administracions públiques.

El contingut de l'article 105 és significatiu, ja que canalitza la participació dels ciutadans en el procediment reglamentari a través de la seva audiència, la qual cosa s'instrumenta a través de diferents tràmits, com veurem més endavant, però no reconeix la iniciativa reglamentària, és a dir, la possibilitat de presentar projectes de reglament davant l'Administració. Tanmateix, i com també veurem, això no ha estat obstacle perquè el legislador estatal o autonòmic hagi configurat un dret de participació ciutadana instrumentat d'aquesta manera.

## **2. La configuració legal de la participació ciutadana en el procediment d'elaboració de disposicions generals**

Ja hem assenyalat que l'audiència als ciutadans en el procediment d'elaboració de les disposicions generals és un dret de configuració legal, sens perjudici de la seva eficàcia immediata i del seu caràcter vinculant per a tots els poders públics. En relació amb aquest principi constitucional la llei efectua una doble funció: d'una banda, el converteix en un veritable dret subjectiu i, d'altra, estableix les vies a través de les quals es canalitza aquest dret de participació en determinar els tràmits procedimentals que el materialitzen.

Però cal avançar més en el seu reconeixement i regulació. No n'hi ha prou amb configurar els mecanismes participatius com un dret subjectiu, sinó que és necessari que el legislador imposi a l'Administració el deure de fer públic el resultat d'aquests tràmits informant de les al·legacions presentades i la consideració que han merescut cada una d'elles.

### **A. La competència per establir el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries**

La Constitució imposa l'exercici de la potestat reglamentària de les administracions públiques dins d'una via formal i procedimental en la qual es garanteixi la participació dels ciutadans en l'elaboració dels reglaments. Ara bé, convé determinar qui té competència per regular aquest procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries que prevegi com a via ineludible l'audiència dels ciutadans.

La primera qüestió que cal tenir en compte és que el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general és un procediment administratiu especial.<sup>16</sup> Efectivament, i tal com ha reiterat la jurisprudència en nombroses ocasions, el procediment reglamentari no forma part del procediment administratiu comú<sup>17</sup> que regula la Llei 30/1992, sinó que es configura com un procediment especial,<sup>18</sup> on les comunitats autònomes gaudeixen de competències exclusives quan es tracta del procediment per a l'elaboració de les seves pròpies normes de caràcter general, si bé aquestes normes s'han d'integrar amb les normes estatals que fixen les bases del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú.

<sup>16</sup> Així, la STC 15/1989 de 26 de gener. En sentit contrari Javier Delgado Barrio, «Participación ciudadana y disposiciones generales», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 32, 1994.

<sup>17</sup> El concepte de procediment administratiu comú ha estat definit, entre d'altres, per la STC 227/1988, de 29 de novembre, i per la STC 50/1999, de 6 d'abril.

<sup>18</sup> En sentit contrari Javier Delgado Barrio, «Participación ciudadana y disposiciones generales», obra cit., pàg. 111-114. L'autor esmentat considera que la Llei 30/92 no ha esgotat el contingut total que s'ha d'incloure sota la denominació «procediment administratiu comú» que segons la seva opinió hauria de regular també el procediment d'elaboració de disposicions generals.

La Llei 30/1992 només es refereix al procediment d'elaboració de disposicions generals a l'article 86.4, en el qual assenyala que d'acord amb el que disposen les lleis, les administracions públiques podran establir altres formes, mitjans i vies de participació dels ciutadans, directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment d'elaboració de les disposicions i els actes administratius, però sense apuntar-ne expressament cap, ja que el precepte esmentat i els anteriors s'inscriuen en la secció 4a, en el qual es regula «la participació dels interessats», amb la qual cosa l'audiència pública i la informació ciutadana que hi són previstes es refereixen al procediment d'elaboració d'actes administratius. Aquest procediment atén el concepte d'interessat en el procediment, la qual cosa no passa en el cas de l'elaboració de disposicions administratives de caràcter general, on la jurisprudència sempre ha negat que es tracti d'un procediment contradictori amb la presència de parts interessades.<sup>19</sup>

La circumstància apuntada més amunt, és a dir, el fet que el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries sigui un procediment especial, regulat al marge del procediment administratiu comú, pot plantejar el problema de la falta d'una regulació que amb caràcter general i uniforme imposi a les diferents administracions públiques el compliment dels tràmits esmentats en el procediment d'elaboració de les seves disposicions reglamentàries. Tot i això, cal tenir en compte que el contingut de l'article 105 de la Constitució configura un principi constitucional d'aplicació immediata que vincula tots els poders públics i també, evidentment, les comunitats autònomes, les quals hauran de tenir-lo present i aplicar-lo amb caràcter immediat malgrat el seu reconeixement i configuració com a dret per part dels òrgans legislatius.

D'altra banda, i amb independència de les competències exclusives de les comunitats autònomes per establir el procediment general d'elaboració de disposicions administratives, cal tenir en compte que això no impedeix que l'Estat sigui competent per preveure uns certs tràmits que són garanties o drets procedimentals dels ciutadans i que per aquesta raó s'han de respectar en l'elaboració de qualsevol disposició general, fins i tot de les que provenen de l'àmbit autonòmic. Aquesta possibilitat és clara en aquells àmbits sectorials en què l'Estat té competències legislatives sobre una matèria en qüestió. Així succeeix, per exemple, en el cas del medi ambient, on l'article 149.1.23 de la Constitució reserva a l'Estat la competència per dictar la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient i les comunitats autònomes podran desplegar les mesures de conservació de la natura que estatutàriament siguin competència seva, en el marc del que preveu la llei estatal. En l'àmbit d'aquestes coordinades competencials, l'article 21 de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, preveu que el procediment d'elaboració dels plans d'ordenació dels recursos naturals ha d'incloure necessàriament tràmits d'audiència als interessats, informació pública i consulta dels interessos socials i institucionals afectats i de les associacions que persegueixin l'assoliment dels principis recollits en aquesta Llei.<sup>20</sup> Naturalment, aquesta possibilitat només es pot fer extensiva a aquells supòsits en què els tràmits fixats per l'Estat siguin garanties o drets procedimentals dels ciutadans i per aquesta raó s'han de respectar en l'elaboració de qualsevol disposició general.<sup>21</sup>

Però fins i tot en aquells àmbits sectorials de competència exclusiva de les comunitats autònomes és possible reconèixer també la competència estatal per reforçar les garanties i els drets procedimentals que assegurin un tractament unitari i comú dels ciutadans en matèria de participació administrativa. Així s'ha posat de manifest, per exemple, en matèria d'urbanisme, on la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha anat traçant una línia argumental que té com a resultat el reconeixement d'una competència bàsica estatal per fixar, a través de la seva legislació, la garantia de la participació ciutadana en el procediment d'elaboració dels plans

<sup>19</sup> STC 61/1985, de 8 de maig.

<sup>20</sup> Cal tenir en compte també la Llei 27/2006, de 18 de juliol, de protecció del medi ambient, la qual regula els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

<sup>21</sup> No seria el cas d'informes preceptius procedents d'òrgans administratius.

urbanístics de manera genèrica i abstracta, per tal que el seu desplegament i concreció normativa posterior correspongui a les comunitats autònomes.<sup>22</sup> Aquesta possibilitat trobaria com a títol habilitant l'article 149.1.18 de la Constitució i el reconeixement de la competència de l'Estat per establir les bases de règim jurídic de les administracions públiques, ja que aquestes bases tenen com a finalitat garantir als administrats un tractament comú davant les administracions públiques i, per tant, s'han de fer extensives a aquelles qüestions que remetent a les relacions entre ambdós, de les quals seria un exponent significatiu la participació ciutadana.

Així s'ha establert en la Llei 8/2007, del sòl, on l'article 4*i* recull com a dret dels ciutadans el de participar efectivament en els procediments d'elaboració i aprovació de qualsevol instrument d'ordenació del territori o d'ordenació i execució urbanístiques i de la seva avaluació ambiental mitjançant la formulació d'al·legacions, observacions, propostes, reclamacions i queixes.<sup>23</sup> A partir d'aquí són les comunitats autònomes les que hauran d'establir els mecanismes concrets de participació ciutadana en la matèria. D'aquesta manera, la legislació estatal garanteix que els ciutadans rebin un tracte igual per qualsevol de les administracions urbanístiques que formulin un pla d'urbanisme establint la garantia de la seva participació, però sense concretar-ne les vies per fer-ho. Sobre la base d'una argumentació similar, la Llei estatal 27/2006, de 18 de juliol, de protecció del medi ambient, regula els drets d'accés a la informació i la participació en matèria de medi ambient.

Així doncs, d'acord amb aquestes previsions es pot assenyalar que el principi constitucional d'audiència als ciutadans en el procediment d'elaboració de disposicions generals no té una plasmació legal d'abast general per a les administracions públiques. En aquest sentit entenc que la Llei 30/1992 ha perdut l'oportunitat de regular els tràmits essencials dels procediments reglamentaris. Així, en el cas de l'Administració de l'Estat, les previsions legals es concreten a l'article 24 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern. En l'àmbit autonòmic hi haurà una regulació pròpia de les comunitats autònomes, i en l'àmbit local l'article 49 de la Llei de bases del règim local és la norma específica de procediment que desplega l'article 105*a* de la Constitució.

## B. Les garanties procedimentals mínimes de la participació ciutadana: el tràmit d'audiència als ciutadans i la informació pública

Amb independència de l'àmbit legislatiu en què es despleguin les previsions constitucionals, el cert és que l'eficàcia directa i immediata de l'article 105 de la Constitució imposa una participació funcional en el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries que es canalitzen a través de l'audiència als ciutadans configurada com a tràmit preceptiu que ha de considerar el legislador qualsevol que en sigui l'àmbit territorial i sectorial a què es refereixi la llei.<sup>24</sup> L'audiència és un principi que s'ha de complir preceptivament en el procediment d'elaboració de disposicions generals i que admet diferents vies d'instrumentació.

### a) El tràmit d'audiència en el procediment d'elaboració de normes reglamentàries: concepte i modalitats

<sup>22</sup> Així, es poden veure les STC 61/1997 i 164/2001, d'11 de juliol, en les quals el Tribunal Constitucional entén que la competència bàsica de l'Estat és inqüestionable perquè l'objectiu últim de les bases contingudes a l'article 149.1.18 és garantir als administrats un tractament comú davant d'aquestes.

<sup>23</sup> Sobre l'exercici de la participació en matèria urbanística es pot veure Enrique Orduña Prada, «La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia», REALA, núm. 294-295, 2004, pàg. 315 i seg.

<sup>24</sup> Sobre el dret a participar en l'elaboració de reglaments administratius anteriorment a l'aprovació de la Constitució espanyola, i la interpretació jurisprudencial sobre això, es pot veure Enrique Alonso García, «La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales», REDA, núm. 61, 1989, pàg. 49.



El tràmit d'audiència requereix de l'òrgan que instrueix el procediment una activitat configurada tècnicament com a càrrega, concretada en la crida a les organitzacions, associacions o subjectes que necessàriament han de ser convocats, ja que si no fos així el procediment quedaria viciat i fins i tot la disposició resultant podria donar a la nul·litat de tot plegat. L'important del tràmit d'audiència és que l'Administració doni l'oportunitat de pronunciar-s'hi als subjectes afectats per la norma, amb independència del resultat d'aquesta crida, és a dir, amb independència que els subjectes cridats facin ús d'aquesta possibilitat al seu temps i dins de termini.<sup>25</sup>

Aquest tràmit serà procedent quan el projecte de reglament afecti els drets i interessos legítims dels ciutadans; si aquest és el cas, se'ls donarà audiència, ja sigui directament o bé a través de les organitzacions o associacions que representin els seus drets i interessos. Per tant, podem distingir dos tipus d'audiència des del punt de vista dels subjectes cridats a exercir aquest dret: l'audiència directa als ciutadans, o bé una audiència corporativa a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei que els agrupin o els representin i sempre que els fins d'aquestes organitzacions tinguin relació directa amb l'objecte de la disposició.<sup>26</sup> En tot cas, s'ha de motivar l'elecció de l'una o l'altra forma d'audiència.

La jurisprudència ha perfilat alguns dels criteris que l'Administració ha de prendre en consideració per a l'elecció d'una o l'altra forma d'audiència. Així, per exemple, en aquells supòsits en què les circumstàncies permeten a l'Administració conèixer els subjectes afectats, perquè es tracta d'una disposició reglamentària que s'adreça a sectors fortament intervinguts per l'Administració amb un nombre reduït d'afectats, s'ha de donar preferència i prioritat a l'audiència directa sobre la corporativa. És el supòsit que planteja la Sentència 518/2006 del Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura, que es pronuncia sobre el procediment d'elaboració del Decret del Consell de Govern de la Junta d'Extremadura 13/2004, de 26 de febrer, pel qual es regula el procediment de control de la continuïtat en el subministrament elèctric i les conseqüències derivades del seu incompliment. En l'elaboració d'aquest Decret l'Administració va optar per atorgar un tràmit d'audiència corporativa en lloc d'un tràmit d'audiència directa. Així, l'Administració va donar audiència a les cambres oficials de Comerç i Indústria de Badajoz i Càceres. La sentència considera que en aquest cas hauria calgut atorgar audiència directament a les empreses subministradores d'energia elèctrica, ja que es tracta d'un sector fortament intervingut atesa la finalitat de prestar un servei públic essencial, la qual cosa permet a l'Administració conèixer les poques empreses del sector. Segons la doctrina d'aquesta sala, quan hi ha la possibilitat d'audiència directa no té cap fonament acudir als interessos generals d'una corporació de dret públic com és la Cambra de Comerç de Badajoz.

Pel que fa al tràmit d'audiència corporativa, ha estat objecte d'una interpretació restrictiva per part de la jurisprudència, la qual ha entès que només és preceptiu quan es tracti d'associacions o col·legis professionals on la pertinença no sigui de caràcter voluntari i representin interessos de caràcter general o corporatiu,<sup>27</sup> i que el

<sup>25</sup> Sobre les diferents interpretacions doctrinals i jurisprudencials a què va donar lloc el derogat article 130.4 de la Llei de procediment administratiu de 17 de juliol de 1958 es pot veure Javier Delgado Barrio, «Participación ciudadana y disposiciones administrativas», obra cit. Certament, la indeterminació amb què apareixia redactat l'article esmentat i la discrecionalitat que sobre la seva apreciació es concedia a l'Administració van donar lloc a interpretacions molt variades sobre la seva necessitat i les conseqüències respecte al fet de no observar-lo.

<sup>26</sup> Cal assenyalar que del tràmit d'audiència queden excloses les administracions públiques en les seves diferents manifestacions.

<sup>27</sup> Vegeu la STS de 10 de març de 2003, que assenyalava: «I pel que es refereix a l'associació actora, la Sala entén que no era obligat sol·licitar la seva opinió en el procés d'elaboració de la disposició impugnada, ja que, segons l'article 24.1.c de la Llei del Govern, l'audiència només és preceptiva respecte de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei si els seus fins tenen relació directa amb la disposició. Doncs bé, com que es necessita aquesta condició, considerem aplicable la jurisprudència d'aquesta Sala que, des de la Sentència de 8 de maig de 1992 (RJ 1992, 10675), no inclou, en principi, les associacions voluntàries entre les que han de ser escoltades preceptivament sota pena de sanció de nul·litat en cas d'incompliment d'aquest tràmit. Les raons que justifiquen aquesta interpretació les expressa la Sentència citada de la manera següent:

“Per tant, les associacions empresarials, atès que les empara l'art. 22 de la Constitució (RCL 1978, 2836), podran ser escoltades, si ho demanen, en el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general que afectin els interessos que són propis de cadascuna (art. 7 CE), però, atès el seu origen voluntari i la seva multiplicat, i com ha assenyalat la jurisprudència (S 5-2-1990 [RJ 1990, 1399] i la contradictòria de 19-1-1991 [RJ 1991, 552]), no poden pretendre que l'Administració conegui la seva existència i atorgui el tràmit

tràmit és facultatiu quan la pertinença a aquestes associacions tingui caràcter voluntari.<sup>28</sup> D'aquesta manera s'estableix una distinció entre associacions d'afiliació obligatòria i les que són de caràcter merament facultatiu per als membres que les constitueixen. Només en el primer cas el requisit de l'audiència prèvia és indefugible i dóna lloc, normalment, a la nul·litat del procediment en què s'hagi omès.<sup>29</sup> D'altra banda, aquesta interpretació xoca amb el contingut de determinades normes que fomenten l'associacionisme i el potencien com a via de participació ciutadana. És el cas de l'article 71 de la LRBRL, que preveu mecanismes formals com la inscripció en el registre d'associacions que garanteixen el fet que l'Administració municipal en tingui coneixement. Tanmateix, i d'acord amb aquesta interpretació jurisprudencial la seva consideració com a via de participació tindria més rellevància en el seu aspecte orgànic, gràcies a la participació en determinats òrgans de govern municipal, com ara les comissions sectorials, que en el seu vessant funcional, on quedarien en principi excloses del tràmit preceptiu d'audiència.<sup>30</sup>

La jurisprudència ha insistit en el fet que l'interès general o corporatiu suposadament afectat ha de ser-ho de manera directa i efectiva, i aquest és el criteri que ha de marcar la pauta respecte a quins ciutadans han de ser escoltats i a través de quines organitzacions o associacions s'ha d'instrumentar l'audiència, ja que de vegades, malgrat existir associacions o organitzacions de caràcter oficial i d'afiliació obligatòria, potser no són les més adequades per exercir el tràmit d'audiència per no haver-hi vinculació directa dels seus fins amb l'objecte de la disposició, i on seria més adequat concedir l'audiència a altres organitzacions encara que siguin d'afiliació voluntària perquè els seus drets o interessos sí que s'hi veuen afectats.<sup>31</sup>

Això és el que va passar, per exemple, en la STS de 15 de juliol de 2003, on es plantejava la correcció del procediment d'elaboració d'una disposició reglamentària que regulava la tinença d'animals potencialment perillosos. En aquest supòsit la sentència va determinar que no era preceptiva l'audiència al Col·legi Oficial de Veterinaris de Barcelona, i es va entendre que els drets o interessos legítims que es podrien veure afectats per aquesta disposició eren els dels posseïdors d'aquests animals i també els qui es dediquen a la seva cria i educació. En aquest cas el Tribunal va entendre correcte que l'audiència s'articulés a través de la Reial Societat Canina d'Espanya i de les seves associades com són els diversos clubs representatius de diferents races.

En tot cas, la jurisprudència ha restringit la consideració de l'audiència com a dret subjectiu limitant-la només als supòsits d'entitats que detentin la representació i la defensa dels interessos generals o corporatius en

---

d'audiència a totes les associacions empresarials, constituïdes i inscrites a qualsevol punt de la geografia nacional, per limitat que sigui el seu àmbit d'actuació, que puguin estar interessades en el contingut de la disposició, sobretot quan, com succeeix en el cas present, aquesta pot afectar nombroses entitats empresarials i financeres relacionades amb el sector de la construcció; totes aquestes raons impedeixen atribuir a aquestes entitats associatives el mateix tractament que als col·legis professionals, d'acord amb l'exigència del tràmit d'audiència de l'art. 130.4 de la Llei de procediment administratiu (RCL 1958, 1258, 1469, 1504 i RCL 1959, 585)".»

<sup>28</sup> És il·lustrativa en aquest sentit la STS de 25 de juny de 2003: «Deixant de banda la impropietat de considerar com a infracció del principi de jerarquia normativa l'omissió del tràmit d'audiència que s'acusa, el cert és que la reiterada doctrina d'aquesta Sala ha establert que el tràmit d'audiència dels possibles i legítimament interessats en el contingut de les disposicions reglamentàries en tràmit d'aprovació només és preceptiu quan es tracta d'associacions professionals de caràcter obligatori, i no quan es tracta d'associacions de caràcter merament voluntari, sens perjudici naturalment del dret d'aquestes últimes a comparèixer a l'expedient seguit a aquest efecte i fer-ne les al·legacions que considerin oportunes (Sentències d'11 [RJ 1996, 7969] i 25 de novembre de 1996 [RJ 1996, 8291], 28 d'abril [RJ 1997, 3371] i 10 de novembre de 1997, 27 de maig de 1998, 20 de desembre de 1999, 26 de gener i 1 de febrer de 2000 [RJ 2000, 219], 24 d'octubre de 2001 [RJ 2001, 8623] i 25 de novembre de 2002 [RJ 2002, 10631], entre altres moltes). I aquesta conclusió resulta aplicable tant a la interpretació de l'article 130.4 de la derogada Llei de 17 de juliol de 1958 (RCL 1958, 1258, 1469, 1504; RCL 1959, 585), com a la de l'article 24.1.c de la Llei 50/97, de contingut substancialment anàleg a l'anterior».

<sup>29</sup> *Id.* Eduardo Melero Alonso, que critica aquesta interpretació restrictiva per entendre que menyscaba les possibilitats del tràmit d'audiència. «La democracia orgánica y el trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, 2004, pàg. 237 i seg.

<sup>30</sup> En aquest sentit, E. Alonso García proposa la creació de registres administratius d'associacions en els quals s'haurien d'inscriure aquelles associacions que aspiren a ser cridades per l'Administració quan s'elabori una disposició que pot afectar-les. «La participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales», obra cit., pàg. 59 i seg.

<sup>31</sup> És el que M. Sánchez Morón ha anomenat «l'especialitat dels fins de cada organització social». «El principio de participación en la Constitución española», obra cit., pàg. 183.

cas que l'afiliació i la pertinença tinguin caràcter obligatori.<sup>32</sup> És a dir, només obliga l'Administració quant a les organitzacions i associacions «reconegudes per la llei», terme que no es pot estendre més enllà de col·legis o associacions que no siguin de caràcter voluntari i que representin interessos generals o corporatius.<sup>33</sup>

El que s'ha dit anteriorment no s'ha d'entendre en el sentit que quedi exclosa qualsevol intervenció en el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general d'associacions diferents de les esmentades. Així, d'una banda, l'Administració pot atorgar amb caràcter facultatiu audiència a altres entitats o associacions encara que no siguin d'afiliació obligatòria. En aquest cas, l'audiència és facultativa i no preceptiva i, per tant, aquestes entitats no tenen un dret subjectiu a l'audiència (a ser escoltades, i l'omissió d'aquest tràmit no determina la nul·litat del reglament), si bé això no vol dir que l'audiència en aquests casos no sigui aconsellable i pertinent com ha declarat la jurisprudència.<sup>34</sup> D'una altra banda, hi ha la possibilitat que aquelles altres associacions de caràcter voluntari participin en el procediment d'elaboració de disposicions generals, fins i tot si no es produeix la crida facultativa per part de l'Administració.<sup>35</sup>

Així, aquelles associacions que es presentin en el procediment i invoquin que l'objecte de la disposició afecta els seus drets i interessos podran comparèixer a l'expedient i tenir la participació i la garantia que és pròpia de l'audiència regulada a l'article 105.

## b) Alternatives al tràmit d'audiència

La jurisprudència del Tribunal Suprem ha ressaltat que l'audiència corporativa no constitueix un dret incondicionat ni tan sols per a les associacions que es poden conceptuar de caràcter obligatori. Segons la jurisprudència esmentada, el tràmit d'audiència corporativa és un instrument de l'audiència als ciutadans que es poden veure afectats per la disposició projectada segons l'article 105.a de la Constitució, però no n'és l'únic, sinó només un dels possibles procediments que l'Administració pot escollir. Allò preceptiu és l'audiència al ciutadà, que es pot instrumentar, si així s'acorda, mitjançant el tràmit d'audiència a les associacions representatives dels interessos que es poden veure afectats, però que es pot acomplir amb la decisió prèvia motivada de l'òrgan competent mitjançant qualsevol altre procediment que esculli.<sup>36</sup> El sentit de l'article 105 de la Constitució és establir la participació dels ciutadans directament o a través de les organitzacions i les associacions reconegudes legalment, i l'article 24 de la Llei del Govern ofereix un ampli ventall de possibilitats per assolir aquest objectiu, com ara l'audiència directa als afectats, l'audiència a través d'associacions o organitzacions representatives, la sol·licitud a aquestes d'informes o estudis; fins i tot, a vegades l'audiència s'entén acomplerta per la intervenció en el procediment d'òrgans mixtos quan les organitzacions i les

<sup>32</sup> Sobre els riscos de l'anomenat neocorporativisme, on la participació de l'Administració atén més els interessos sectorials que l'expressió autònoma d'opinions i requeriments socials, es pot veure M. Sánchez Morón, «El principio de participación en la Constitución española», obra cit., pàg. 197. Igualment, F. J. Rodríguez Pontón, «Participació ciutadana en l'elaboració dels reglaments i reserva de llei: algunes consideracions», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, núm. 21, desembre 1996, pàg. 288.

<sup>33</sup> La jurisprudència sobre aquesta qüestió és molt nombrosa, i unànime en aquest sentit. Així, per exemple, la STS de 12 de novembre de 2004, amb cita d'una molt abundant jurisprudència en aquest mateix sentit (STS de 10 de febrer i 10 de juliol de 2000 i 16 de juliol de 2001, entre d'altres).

<sup>34</sup> Vegeu, en aquest sentit, la STS de 12 de novembre de 2004.

<sup>35</sup> Vegeu, entre d'altres, la STS de 25 de juny de 2003. Es pot citar igualment la STS de 7 de febrer de 2007, que amb cita d'una molt abundant jurisprudència anterior referma aquesta idea. Segons la sentència esmentada, «[...] perquè el procediment d'elaboració de disposicions generals es desenvolupi regularment cal que als sindicats i a les associacions empresarials i, si escau, als col·legis professionals a què es refereixen respectivament els articles 7 i 36 de la Constitució, se'ls comuniqui la tramitació de l'expedient quan la disposició projectada afecti directament interessos compresos en l'àmbit dels fins propis de l'organització en qüestió».

<sup>36</sup> STS de 30 de maig de 1998. Potser es refereix a això la STC 61/1985 quan assenyala que el que l'article 105 de la Constitució recull és un cas de participació funcional de l'administrat en l'elaboració de disposicions de caràcter general, directament o mitjançant organitzacions de representació d'interessos, normalment mitjançant un tràmit d'informació pública o d'informe preceptiu.

associacions afectades formen part d'un òrgan administratiu que ha participat en l'elaboració del text normatiu a través de l'emissió d'informes.<sup>37</sup>

Així doncs, en determinats supòsits es pot prescindir del tràmit d'audiència si al llarg de la tramitació del procediment ha existit algun tipus d'intervenció de les associacions representatives d'interessos afectades per la disposició que garanteix que han tingut ocasió de manifestar-se en aquest sentit. L'article 24 de la Llei de Govern conté alguns d'aquests supòsits; per exemple, a l'apartat *d* indica que no cal el tràmit d'audiència als ciutadans si les organitzacions o les associacions esmentades han participat per mitjà d'informes o consultes en el procés d'elaboració indicat en l'apartat *b* del mateix article. Aquest pressupòsit s'ha de considerar no solament quan l'informe procedeix directament de l'associació en qüestió, sinó també quan l'ha emès un òrgan administratiu en el qual estaven representades aquestes organitzacions.

### c) Altres formes de participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de disposicions generals: la informació pública

Al costat del tràmit d'audiència, les lleis també preveuen el d'informació pública amb l'objectiu de garantir la participació ciutadana en el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries. Així, l'article 24 de la Llei 50/1997 distingeix clarament ambdós tràmits. Per la seva banda, l'article 49 de la Llei reguladora de les bases del règim local estableix que les ordenances locals requereixen informació pública i audiència als interessats durant el termini mínim de 30 dies per a la presentació de reclamacions i suggeriments.

El fonament del tràmit d'informació pública es troba també a l'article 105 de la Constitució,<sup>38</sup> si bé en la seva configuració legislativa adquireix un tractament i una justificació diferenciada del tràmit de l'audiència, tal com veurem.

A la vista d'aquests preceptes, una primera qüestió es planteja, i és determinar si ambdós tràmits són acumulatius o alternatius i si la informació pública és la forma com es canalitza l'audiència directa als ciutadans, qüestió que s'ha plantejat sobretot en relació amb el procediment d'aprovació de disposicions reglamentàries de caràcter estatal a la vista de la jurisprudència consultada.

Així, la STS de 12 de febrer de 2002, en analitzar l'article 24.1.c de la Llei 50/1997, d'organització i funcionament del Govern, assenyala que aquest article distingeix clarament entre audiència als ciutadans afectats i informació pública. La primera és preceptiva sempre, i es pot dur a terme ja sigui de manera directa o bé a través de les organitzacions i les associacions representatives reconegudes legalment, mentre que la segona, encaminada a escoltar la generalitat dels ciutadans, tant si els seus drets o interessos legítims es veuen afectats com si no, només és procedent en els casos en què la naturalesa de la disposició ho aconselli o així ho imposi una norma. I respecte a l'exigència de motivació sobre l'establiment o no del tràmit d'informació pública en el

<sup>37</sup> Així, per exemple, la Sentència del Tribunal de Justícia de la Regió de Múrcia 257/2003, de 18 de juliol, que considera complerta l'exigència de consulta als ciutadans a través d'organitzacions o associacions amb l'emissió d'un informe per part del Consell Assessor de Pesca i Aqüicultura del qual formen part representants de l'Administració autonòmica i l'estatal i, a més, representants dels pescadors (president de la Federació de Confraries de Pescadors, patrons majors de les confraries de pescadors de la Regió de Múrcia, president de la Federació Murciana de Pesca), representants de les indústries (indústria de conserves de productes pesquers), representants socials (associacions ecologistes i protectores de la natura) i altres membres, cosa que implica que en el consell estan representats els diferents sectors socials que es poden veure afectats per la norma.

<sup>38</sup> Així ho recull la STC 119/1995, de 17 de juliol, que cita, entre d'altres, les STS de 28 d'octubre de 1988, 11 de març de 1991, 9 de juliol de 1991 i 23 de juny de 1994.

procediment administratiu, aquesta només és exigible quan l'Administració opti per obrir aquest tràmit, mentre que la motivació no és necessària en cap altre cas.<sup>39</sup>

Tanmateix, la sentència esmentada recull un vot particular que discrepa d'aquesta conclusió en considerar els tràmits d'audiència i informació pública no com a tràmits acumulatius, sinó alternatius. D'acord amb la posició que manté el vot particular, la informació pública no seria un tràmit acumulatiu, sinó que seria la via o la manera de fer efectiva l'audiència singular o directa als ciutadans. Segons aquesta opinió, «l'audiència directa dels interessats en el procediment com a audiència diferenciada de l'audiència corporativa s'instrumenta a través de la informació pública».

D'aquesta manera, la decisió de no sotmetre a informació pública ha de ser motivada, motivació que ha de versar sobre el que la naturalesa de la disposició aconselli.

Aquesta no és, però, la interpretació que ha prevalgut.<sup>40</sup> Cal tenir en compte que la finalitat d'ambdós tràmits no és del tot coincident. En el primer cas es tracta de donar l'oportunitat als subjectes que poden veure afectats els seus drets i interessos legítims per la disposició que s'adopti de manifestar el que convingui al seu dret, amb independència de la seva capacitat per garantir també l'encert i l'oportunitat de la norma. En el segon cas, la informació pública s'adreça a la generalitat dels ciutadans i és garantia de l'encert i l'oportunitat de la norma, ja que aquest tràmit es refereix a un interès general que transcendeix el propi dels qui es poden veure afectats directament pel que fa als seus drets i interessos, i suposa una garantia de participació en la formulació de les normes que van dirigides a tota la col·lectivitat. Els cridats a participar-hi són els ciutadans, sense que s'exigeixi cap requisit d'afectació o interès legítim. Per tant, no es configuren com a tràmits alternatius, cosa que augmenta les oportunitats dels ciutadans de pronunciar-se sobre les normes que els afecten. Però alhora es pot reconèixer una certa complementarietat entre ells, ja que la participació d'un ciutadà o d'un grup de ciutadans en un procediment en defensa dels seus interessos no significa que la seva aportació no pugui ser considerada des del punt de vista de l'encert i l'oportunitat de la norma, i a la inversa, no es pot negar radicalment que la participació en el tràmit d'informació pública no impliqui igualment una garantia en defensa de certs interessos.<sup>41</sup>

En el cas de les administracions locals, la Llei de bases del règim local aclareix la qüestió en exigir la concurrència d'ambdós tràmits en el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries.

<sup>39</sup> «Que es tracta de supòsits diferents resulta no només de l'expressió ciutadans afectats que utilitza la norma per establir la necessitat de motivar la decisió que s'adopti quant al procediment que cal seguir, sinó també de l'adverbi "així mateix", que té caràcter clarament acumulatiu i no alternatiu. No és que s'hagi d'optar entre audiència pública i audiència als ciutadans afectats; la segona és preceptiva en tots els casos, mentre que la primera està en funció de la naturalesa de la disposició. L'opció, en el que incumbeix la segona, es concreta al procediment elegit per dur a terme l'audiència, procediment que comprèn tants aspectes formals com subjectius i, entre els primers, naturalment, el de si l'audiència ha de ser directa o per mitjà d'organitzacions o associacions representatives reconegudes legalment. Pretendre reduir l'opció a "informació pública *versus* audiència a ciutadans afectats", així com l'exigència de motivació als supòsits en què s'opti per la informació pública, és, segons la nostra opinió, simplement contrari a la norma i mancat de fonament; altrament, s'hauria d'haver establert amb claredat el caràcter alternatiu entre la audiència als afectats i la informació pública oberta a la generalitat dels ciutadans, que la llei manifestament no fa.

»Un cop establert que els tràmits d'audiència als ciutadans i informació pública són acumulatius i no alternatius, l'exigència de motivació, en els supòsits en què s'opti per dur a terme l'audiència pública, resulta del significat de l'adverbi "així mateix", que no és cap altre que "de la mateixa manera"; per tant, si la decisió d'obrir període d'informació pública s'ha d'efectuar "de la mateixa manera" que aquella en la qual s'estableix el procediment per dur a terme l'audiència dels ciutadans afectats, és clar que tal decisió ha de ser motivada en funció de la naturalesa de la disposició.

»Aquesta motivació no serà necessària, al contrari, quan no s'obri la informació pública perquè aquest és el supòsit normal previst a la norma, ja aquesta només preveu la possibilitat de dur a terme el tràmit esmentat quan ho aconselli la naturalesa de la disposició.»

<sup>40</sup> Cal tenir en compte, per exemple, l'article 49 de la Llei reguladora de les bases de règim local, que imposa successivament ambdós tràmits, potser per considerar que la proximitat de l'Administració local als administrats és un factor que aconsella la informació pública en tot cas.

<sup>41</sup> Sobre aquesta qüestió es pot veure F. J. Rodríguez Pontón, «Participació ciutadana en l'elaboració dels reglaments i reserva de Llei: algunes consideracions», *Autonomies*, núm. 21, 1996, pàg. 285.

El tràmit d'informació pública s'ha d'articular, per tant, en aquells casos en què la llei ho exigeixi, o bé quan la naturalesa de la disposició ho aconselli perquè fa referència a àmbits o matèries amb un grau important de discrecionalitat, de tal manera que l'Administració pot elegir entre diverses opcions, totes elles vàlides en principi. En aquests supòsits cal que a l'hora de decidir tingui en compte tots els interessos en joc a fi de poder adoptar la decisió que sigui més d'acord amb la finalitat que hi ha darrere de cada potestat administrativa. D'aquesta manera, la intensitat de la participació ciutadana a través del tràmit d'informació pública serà molt desigual i estarà condicionada pel caràcter o el contingut de la norma. Així, per exemple, serà una via de participació ineludible en el procediment d'elaboració de disposicions normatives quan aquestes es refereixin a matèries especialment rellevants per als ciutadans, ja sigui per la proximitat de l'Administració (cas de l'Administració local) o bé perquè es tracta de matèries sectorials amb incidència en la qualitat o en les condicions de vida dels administrats (urbanisme, medi ambient), en les quals hi ha d'haver un marge ampli de decisió i configuració per part de l'Administració.<sup>42</sup> Cal tenir en compte que els tribunals analitzaran l'adequació de la norma a la legalitat, però no la seva conveniència o oportunitat, d'aquí la importància que aquests criteris quedin degudament exposats en l'àmbit administratiu. Per tant, s'ha d'assenyalar que, en aquells casos en què la informació pública no és imposada directament per una norma legal, entra en joc la discrecionalitat de l'Administració, que serà qui hagi d'apreciar si la naturalesa de la disposició aconsella articular aquest tràmit en el procediment d'elaboració de la disposició administrativa.

L'Administració pot fer-ne ús com a tràmit complementari de l'audiència, però no pot substituir-la quan aquesta és preceptiva, és a dir, quan existeixen associacions o corporacions d'afiliació obligatòria (audiència corporativa), o bé quan existeixen subjectes individualitzats i determinats que resulten afectats per la resolució (audiència directa).

Aquest tràmit serà una alternativa al d'audiència en aquells casos en què aquesta sigui facultativa, és a dir que afecti associacions o agrupacions d'interessos de caràcter voluntari i en aquells casos on la llei reconegui el dret a la seva participació, però sense canalitzar-la a través del tràmit d'audiència.<sup>43</sup> La informació pública comporta la possibilitat que tots els interessats presentin al·legacions al projecte i satisfà prou el dret de participació de les organitzacions afectades, ja que el caràcter convocatori i públic de la informació, el termini que es concedeix per a la presentació d'escrits i el tràmit d'examen i l'aprovació de les reclamacions i suggeriments per part de l'òrgan competent són suficients perquè es pugui entendre acomplert el dret de participació.<sup>44</sup>

D'altra banda, des del punt de vista de l'eficàcia, la informació pública és una manera pràctica i efectiva de permetre als ciutadans que participin en l'adopció de disposicions de caràcter general, ja que davant les dificultats de l'Administració per fer una crida individual o singularitzada a tots els possibles afectats per una disposició de caràcter general, la informació pública es presenta com una fórmula més senzilla i eficaç per donar a conèixer la tramitació i el contingut d'una determinada disposició de caràcter reglamentari que l'Administració es proposa aprovar. Cal tenir en compte que la informació pública garanteix el coneixement generalitzat d'aquests extrems i, encara que adreçada a la generalitat dels ciutadans, no exclou la possibilitat que els

<sup>42</sup> J. M. Castellà Andreu, «La participación ciudadana en la Administración pública. Estudio del artículo 105 a) de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, pàg. 64 i seg.

<sup>43</sup> Així, per exemple, en el cas de les associacions de consumidors i usuaris. La STS de 15 de juliol de 2003 ha assenyalat, en relació amb l'article 2.1.i de la Llei 26/1984, de 19 de juliol, general per a la defensa dels consumidors, que l'article esmentat implica, en el seu contingut mínim, oferir l'oportunitat a les entitats representatives de formular al·legacions o observacions abans de l'aprovació de la disposició general per a la qual cosa n'hi ha prou que la seva participació en l'elaboració d'una disposició municipal que els pot afectar «hagi estat articulada mitjançant un tràmit de convocatòria i general d'informació pública».

<sup>44</sup> En aquest sentit, Rebollo Puig assenjala la possibilitat de considerar adequada la informació pública per donar compliment a l'article 105.a de la Constitució sempre que hagi permès a les entitats representatives les mateixes possibilitats que els atorga l'audiència. «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales», RAP, núm. 125, 1991, pàg. 164.

ciutadans afectats que compareguin en el procediment hi facin al·legacions. Així doncs, el tràmit d'informació pública és una manera d'instar els qui hi tinguin interès o el vulguin manifestar a expressar les seves opinions per tal que serveixin com a font d'informació de l'Administració per garantir l'encert i l'oportunitat de la norma que s'adoptarà, però alhora implica establir una via per defensar els interessos individuals o col·lectius que s'hi puguin veure afectats.

L'eficàcia de les al·legacions realitzades no difereix gaire en un i l'altre cas, ja que ni les al·legacions efectuades partint del tràmit d'informació pública, ni les efectuades sobre la base del tràmit d'audiència garanteixen que l'Administració resoldrà en el sentit al·legat, sinó únicament que l'Administració comptarà amb més elements de judici abans d'adoptar la seva decisió o d'aprovar el reglament en aquest cas. I cap dels dos tràmits no confereix al subjecte la condició d'interessat en el procediment, com ha fet ressaltar la jurisprudència.<sup>45</sup> D'altra banda, i per tal d'aconseguir la màxima eficàcia d'aquest tràmit, convindria que les lleis regulessin alguns aspectes com ara la necessitat de la resposta motivada de l'Administració als ciutadans i, fins i tot, que establissin el deure de subministrar-los informació i al públic en general sobre el resultat de les consultes o els períodes d'audiència,<sup>46</sup> cosa que limitaria la discrecionalitat de l'Administració a l'hora d'apreciar les al·legacions realitzades.<sup>47</sup>

### **3. Noves formes de participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals: la iniciativa popular reglamentària**

Cada cop més, els mecanismes de la democràcia representativa es revelen insuficients per justificar determinades actuacions dels poders públics, per la qual cosa cal complementar-los i buscar la implicació dels ciutadans en el govern i en l'adopció de decisions públiques. L'audiència i la informació pública en el procediment d'elaboració de disposicions administratives són manifestacions d'una participació funcional en el procediment administratiu que tenen una certa tradició en el nostre dret, com hem vist.

Però aquests mecanismes són insuficients per garantir la implicació dels administrats en l'adopció de decisions públiques. Cal avançar més pel que fa al seu reconeixement i regulació. No n'hi ha prou amb reconèixer la participació dels ciutadans en l'adopció d'actes i disposicions públiques promogudes per l'Administració, sinó que cal fer un pas més i reconèixer-los el dret a exercir la iniciativa popular proposant a l'Administració actuacions, decisions i fins i tot projectes normatius. En aquest sentit, la legislació de règim local és un bon exemple d'aquestes pretensions.

#### **A. Fonament i naturalesa jurídica**

<sup>45</sup> En aquest sentit, es pot veure la STC 61/1985, de 8 de maig, que assenyala: «L'audiència dels ciutadans directament a través d'organitzacions i associacions (article 105 de la Constitució) no constitueix ni aquells ni aquestes en interessats en el sentit propi de parts del procediment. Al que es refereix l'article 105.1 de la norma suprema és a un cas de participació funcional de l'administrat en l'elaboració de disposicions de caràcter general, directament o mitjançant organitzacions de representació d'interessos, normalment per mitjà d'un tràmit d'informació pública o d'informe preceptiu. Aquest tipus d'inserció dels administrats en un procediment d'elaboració de normes no els pot atorgar el caràcter de parts en el procediment, que més aviat cal jutjar reservat a aquells casos en què el procediment s'inicia a instància de part o quan compareixen interessats que detenen facultats i drets procedimentals sobre els quals recauen obligacions i càrregues d'aquest tipus, als quals cal notificar la resolució final, etc.».

<sup>46</sup> Vegeu, en aquest sentit, M. Sánchez Morón, «El principio de participación en la Constitución española», obra cit., pàg. 199. Segons l'opinió d'aquest autor, tot això redundaria en una limitació de la discrecionalitat administrativa, tant en l'elecció dels interlocutors com en l'atenció que s'hagi de prestar a la participació.

<sup>47</sup> Algunes normes ja contenen referències en aquest sentit. Així, la Llei 27/2006, de 18 de juliol, de protecció del medi ambient, regula els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

La iniciativa popular en matèria reglamentària és una forma de participació en l'activitat administrativa que resulta especialment rellevant en l'àmbit de l'Administració local, que és on troba la seva màxima expressió en assolir la configuració de dret subjectiu amb l'abast i el contingut que veurem més endavant. Efectivament, l'article 18.h de la Llei reguladora de les bases del règim local la configura com un dret dels veïns i en remet la regulació més detallada a l'article 70 *bis* de la llei esmentada, en el qual s'estableixen els requisits i els efectes jurídics d'aquesta forma de participació, que va més enllà del simple suggeriment i que ha de ser separada nítidament del dret de petició<sup>48</sup> en consideració als efectes i les conseqüències jurídiques que s'hi associen, com veurem més endavant. En tot cas, cal ressenyar que aquesta manera de participació ciutadana és bastant nova, ja que s'introdueix en la Llei de bases del règim local amb motiu de la seva modificació per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de modernització del govern local.

Els articles citats configuren la iniciativa popular en un sentit ampli que inclou la possibilitat de presentar propostes d'acords, actuacions o projectes de reglaments en matèries de la competència local<sup>49</sup> i en aquest últim cas implica —igual com la iniciativa popular legislativa— el reconeixement als veïns o ciutadans de la capacitat per incidir en el procés de producció normativa, instant els poders públics a la posada en marxa del procediment adequat per fer-ho.

Però, a diferència de la iniciativa legislativa configurada pel Tribunal Constitucional com una manifestació del dret a participar en els assumptes públics de manera directa, de dret reconegut i tutelat per l'article 23 de la Constitució, la iniciativa reglamentària es configura no com una manifestació de la democràcia directa, sinó com a manifestació de la democràcia participativa. Això és així perquè la Llei expressa la voluntat de la comunitat, és una manifestació de la sobirania popular i en exercir la iniciativa legislativa popular s'està fent ús de la sobirania, mentre que el reglament és una norma secundària que actua com a desenvolupament de la llei, la complementa, és inferior i mai no pot contradir-la.

I a diferència d'altres formes de democràcia participativa garantides expressament per la Constitució, com l'audiència pública dels ciutadans —recollida a l'article 105 de la Constitució— i la informació pública derivada també d'aquest precepte, la iniciativa reglamentària no està prevista expressament en el text constitucional i, per tant, els poders públics no estan obligats a preveure aquesta via participativa. El seu reconeixement és una de les formes de garantir la participació dels administrats de què disposa el legislador, però sense que existeixi una vinculació constitucional en aquest sentit. De fet, la iniciativa reglamentària té un reconeixement desigual en les lleis segons l'Administració a què es refereixi i això és conseqüència de l'absència d'una previsió constitucional que la imposi als poders públics. En l'àmbit de l'Administració local és on aquesta forma de participació ha tingut un major reconeixement en assolir la consideració de dret subjectiu tal com li reconeixen els articles 18 i 70 *bis* de la Llei de bases del règim local. Algunes comunitats autònomes han previst l'aprovació de normes en desplegament d'aquests preceptes, com és el cas de Catalunya, que en la disposició final primera de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, d'iniciativa legislativa popular, atorga al Govern un termini de sis mesos a comptar des de l'entrada en vigor d'aquesta norma per presentar un projecte de llei que reguli el dret d'iniciativa ciutadana per proposar l'aprovació de disposicions de caràcter general als ens locals, si bé aquesta norma encara no ha estat aprovada.

En l'àmbit de l'Administració autonòmica també hi ha algun intent tímid per recollir aquesta forma d'iniciativa popular. Així, per exemple, a la Comunitat Valenciana hi ha un avantprojecte de Llei de participació

<sup>48</sup> Sobre aquesta qüestió es pot veure el comentari de Severiano Fernández Ramos a l'article 70 *bis* a l'obra col·lectiva *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, tom II, dirigit per Manuel Rebollo Puig, València, 2007, pàg. 1777 i seg.

<sup>49</sup> Vegeu l'obra col·lectiva «Modernización del Gobierno Local, Comentarios a la Ley 57/2003 de 16 de diciembre», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2004, pàg. 158 i seg.



ciutadana que preveu el dret a la iniciativa normativa entès com el dret a proposar la tramitació de disposicions reglamentàries, si bé en la norma esmentada l'exercici d'aquest dret es canalitza a través de les entitats ciutadanes que s'hi regulen.

Lògicament, la diferent fonamentació i adaptació constitucional d'aquesta forma de participació ciutadana incideix no solament en la vinculació del legislador per al seu reconeixement normatiu, sinó en uns mecanismes de protecció i tutela jurídica diferenciats dels que protegeixen les formes de participació directa emparades en l'article 23 de la Constitució, o bé els mecanismes de democràcia participativa previstos expressament per l'article 105 de la Constitució.

El fonament d'aquesta modalitat de participació ciutadana en les funcions públiques normatives s'inscriu en el marc general que justifica les altres formes d'intervenció pròpies de la democràcia representativa i es legitima en la recerca de decisions adequades a les demandes socials, és a dir, en la recerca de decisions oportunes especialment rellevants en els àmbits on es manifesta de manera més destacada la discrecionalitat administrativa.<sup>50</sup> En aquest cas la iniciativa reglamentària s'avança a les actuacions dels poders públics pel fet d'expressar les aspiracions de la comunitat veïnal i posa en marxa un procediment administratiu que comporta com a mínim la presa en consideració de la proposta tant per l'òrgan competent per resoldre com per l'òrgan que detenta la representació política de la totalitat dels veïns del municipi. Així com els tràmits d'audiència i informació pública són vies de participació funcional que s'inscriuen en el marc d'un procediment administratiu ja iniciat, la iniciativa reglamentària té com a peculiaritat que s'anticipa a aquest procediment instant els òrgans competents a iniciar-lo.

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que l'exercici de la iniciativa popular en qualsevol de les seves tres manifestacions es canalitza a través d'un procediment administratiu i desplega uns efectes jurídics preestablerts i exigibles. Per tant, es tracta de l'exercici d'un veritable dret subjectiu fonamentat en el dret davant l'Administració que s'ha de diferenciar del dret de petició.

---

<sup>50</sup> Com assenyala Eduardo García de Enterría, «La participación del administrado en las funciones administrativas», *Revista de Seguridad Social*, 1979, núm. 4, pàg. 14, l'oportunitat de la decisió es mesura normalment no per una simple perfecció tècnica en la seva preparació i concepció, sinó per la seva adequació a les demandes socials i per la seva acceptació pel cos social, investigada prèviament, a més de promoguda i implicada, a través de les tècniques participatives.

## B. Els subjectes legitimats per exercir el dret a la iniciativa reglamentària

L'article 18 de la Llei de bases del règim local configura la iniciativa popular com un dret dels veïns, si bé l'article 70 *bis* de la mateixa llei en restringeix l'àmbit subjectiu reservant aquest dret únicament als veïns que gaudeixin del dret de sufragi actiu en les eleccions municipals. Aquesta qüestió és important, ja que això suposa incloure o no en l'exercici d'aquest dret un col·lectiu de vegades molt nombrós en alguns municipis com són els estrangers no comunitaris, que una vegada inscrits en el padró municipal tenen la condició de veïns segons l'article 15 de la LRBRL.

En tot cas, l'eficàcia de la iniciativa popular es fa dependre del fet que les iniciatives esmentades hagin estat subscrietes per un percentatge determinat de veïns d'acord amb l'escala següent:

- Per a municipis de fins 5.000 habitants, el 20 %.
- De 5.000 a 20.000 habitants, el 15 %.
- A partir de 20.000 habitants, el 10 %.

Hi ha una dada que crida l'atenció pel que fa a l'establiment d'aquesta taula percentual, i és el fet que s'inclou un percentatge de subscripció que es relaciona amb la totalitat dels veïns del municipi, malgrat que només els que estan dotats del dret de sufragi actiu poden promoure la iniciativa.

Ara bé, quin és el valor dels percentatges establerts per la Llei de bases del règim local? És a dir, podrien les comunitats autònomes a través de la seva legislació de desplegament ampliar les expectatives de participació ciutadana rebaixant el percentatge de subscripció exigida? Cal tenir en compte en aquest sentit que l'apartat segon de l'article 70 *bis* de la Llei 7/1985 estableix expressament que el que disposa aquest apartat s'entén sense perjudici de la legislació autonòmica en aquesta matèria, cosa que obre fins i tot la possibilitat que per aquesta via la iniciativa popular pugui ser exercida per la totalitat dels veïns, sense la restricció que imposa la norma bàsica als veïns que gaudeixin del dret de sufragi actiu. En aquest sentit, la llei estatal establiria uns continguts màxims quant als percentatges exigits que no podrien ser superats per la legislació autonòmica, però sí reduïts, millorant així els requisits per a l'exercici del dret a la iniciativa ciutadana.

I fins i tot es podria plantejar la possibilitat de rebaixar els percentatges per part dels municipis, els quals tenen l'obligació d'establir i regular en normes de caràcter orgànic procediments i òrgans adequats per fer efectiva la participació dels veïns en els assumptes de la vida local. La qüestió seria si les administracions locals poden establir als seus reglaments orgànics percentatges diferents dels que disposa la normativa bàsica estatal, sempre que aquests percentatges siguin inferiors. Aquesta possibilitat es va plantejar durant la tramitació parlamentària de la Llei 57/2003 en formular-se una esmena en aquest sentit que va ser rebutjada expressament.<sup>51</sup> Es pot pensar, però, que aquesta possibilitat és admissible sempre que l'ordenança se situï en el marc de la legislació autonòmica, que com hem vist sí que pot establir percentatges diferents sempre que signifiquin una rebaixa dels que fixa la legislació de l'Estat.

<sup>51</sup> En sentit contrari Severiano Fernández Ramos, al llibre *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, dirigit per Manuel Rebollo Puig, obra cit., pàg. 1781. Aquest autor entén que res no impedeix a una corporació establir mitjançant el seu reglament orgànic un percentatge inferior.

### C. L'objecte de la iniciativa popular reglamentària

L'objecte de la iniciativa popular reglamentària han de ser assumptes o matèries que es reconeixin de la competència de l'Administració local i, a més, s'ha de tractar de competències pròpies en què el municipi ha d'actuar sota els principis de responsabilitat i autonomia, amb la qual cosa queden exclosos els assumptes on actua per delegació, si bé no hi hauria inconvenient a entendre que la iniciativa popular es pot exercir en relació amb matèries la gestió de les quals ha estat atribuïda pel municipi a altres ens com ara mancomunitats, ja que la titularitat de la competència correspon sempre al municipi. En tot cas, per assumptes de competència local s'han d'entendre aquells en què no existeix un interès supramunicipal prevalent<sup>52</sup> a l'interès local, atesa la dificultat de trobar matèries d'interès exclusiu local. Igualment, en els assumptes en què sigui necessària l'aprovació o l'informe d'altres administracions públiques, la consulta ha de versar sobre aquells aspectes a què correspon pronunciar-se exclusivament al municipi.<sup>53</sup> Això restringeix la iniciativa reglamentària al llistat de matèries de l'article 25 de la LRBRL.

D'altra banda, en tractar-se d'una actuació col·lectiva que exigeix com a requisit de validesa que sigui plantejada per un percentatge determinat de veïns, és de suposar que les qüestions formulades han de ser d'interès general, de manera que en principi queden exclosos d'aquesta forma d'iniciativa aquells assumptes d'interès particular o individual que tenen la seva forma d'exercici a l'article 231.3 del ROF, i que sembla que preveu la iniciativa individual amb evidents similituds amb el dret de petició.

Així doncs, la Llei de bases del règim local sembla reconèixer el dret a la iniciativa popular reglamentària amb força amplitud, pel fet de reconduir-la als assumptes de competència municipal d'interès general, sense establir cap altra limitació per raó de la matèria. Tanmateix, es pot plantejar la possibilitat que el legislador sectorial pugui establir altres límits objectius sempre que aquests estiguin degudament justificats.

La qüestió es planteja especialment en relació amb aquells àmbits materials on es pot donar una certa confrontació entre els interessos generals i els individuals, o en què l'apreciació de l'interès públic per part dels veïns no és del tot objectiva perquè afecta interessos patrimonials particulars o individuals. M'estic referint a aquelles qüestions que tenen a veure amb matèries de caràcter tributari i pressupostari, aprovació de normes fiscals i matèria impositiva. En aquest sentit, no és absurd pensar que el legislador autonòmic, en desplegar la legislació de règim local en aquest punt, pugui excloure de la iniciativa reglamentària aquestes matèries, de la mateixa manera que la Constitució les exclou expressament de l'àmbit de la iniciativa legislativa popular.<sup>54</sup>

I igualment seria possible preguntar-se si es pot establir aquesta mateixa restricció en relació amb aquelles matèries que es refereixen a l'organització municipal, per entendre que són qüestions de transcendència interna allunyades dels interessos veïnals.

En aquest sentit, les lleis autonòmiques, en regular la iniciativa legislativa popular en el seu àmbit propi de competències, han exclòs d'aquesta iniciativa aquelles matèries que es refereixen a la potestat d'autoorganització de la comunitat autònoma, incloent-hi dins aquest concepte la regulació de les institucions d'autogovern i l'organització territorial i judicial de la comunitat autònoma.

Segons la meua opinió, aquesta exclusió tindria menys justificació en l'àmbit de l'Administració local per la proximitat dels veïns als òrgans de govern i per la possibilitat que hi participin, ja sigui de manera conjuntural o estructural, tal com reconeix en alguns casos la legislació de règim local, raó per la qual la composició i el funcionament dels òrgans de govern local tindran una major transcendència externa cap als

<sup>52</sup> Vegeu el Decret de la Generalitat de Catalunya 294/1996.

<sup>53</sup> Vegeu el Decret de la Generalitat de Catalunya citat anteriorment.

<sup>54</sup> Així, l'article 87.3 de la Constitució assenyalava que no escau la iniciativa legislativa popular en matèries pròpies de llei orgànica, tributàries o de caràcter internacional, ni pel que fa a la prerrogativa de gràcia.

administrats i les seves relacions amb l'Administració sobretot amb vista a l'exercici del dret de participació. A més, aquesta iniciativa popular reglamentària pot incidir en la creació de determinats òrgans de caràcter complementari,<sup>55</sup> com el Consell Econòmic i Social, en què la seva composició és una via de participació veïnal, raó per la qual entenc que no es pot negar la capacitat d'exercir la iniciativa popular en aquesta matèria.

D'altra banda, cal tenir en compte que l'article 70 *bis* de la LRBRL al·ludeix expressament a la iniciativa popular per presentar projectes de reglaments, que són les normes que tradicionalment contenen les qüestions relatives a l'organització municipal, per contraposició a les ordenances, que regulen la resta de matèries de competència local, amb la qual cosa la llei sembla admetre obertament aquesta possibilitat. En tot cas, no s'ha de caure en una interpretació excessivament literal d'aquest precepte, ja que amb l'expressió «projectes de reglaments» la llei fa referència a les diferents manifestacions de la potestat normativa de les entitats locals, ja siguin reglaments o ordenances, de manera que les limitacions a l'exercici de la iniciativa popular reglamentària vindran donades per raó de la matèria i no per la forma que adopti la norma que les regula.

En admetre aquesta possibilitat la llei també permet implícitament la possibilitat de plantejar la iniciativa popular reglamentària fins i tot en relació amb aquelles qüestions que requereixen majoria qualificada (absoluta) per a la seva aprovació, ja que aquesta és la majoria exigida per a l'aprovació dels reglaments d'organització.

La Llei també permet que l'exercici de la iniciativa popular en l'àmbit local pugui portar incorporada una proposta de consulta popular local que s'ha de tramitar pel procediment i amb els requisits de l'article 71 de la LRBRL. En definitiva, s'està fent referència a una nova via de participació instaurada per la legislació de règim local que implica una intervenció directa per part dels veïns, però l'exercici de la qual s'articula a través de la iniciativa popular.

#### D. Procediment i efectes de la iniciativa reglamentària

L'exercici de la iniciativa reglamentària, amb el compliment dels requisits formals esmentats, posa en marxa un procediment administratiu dirigit a l'examen i la presa en consideració de la proposta presentada, de manera que comporta com a conseqüència jurídica que aquesta sigui sotmesa ineludiblement a debat i votació del ple i a la presa en consideració de l'òrgan competent per resoldre per raó de la matèria. En tot cas, la llei exigeix l'informe previ de legalitat del secretari de l'ajuntament i, quan la iniciativa afecti drets i obligacions de contingut econòmic de l'ajuntament, també exigirà l'informe de l'interventor.

L'article 70 *bis* de la Llei de bases del règim local configura així els tràmits essencials del procediment derivat de l'exercici de la iniciativa reglamentària. No obstant això, en aquesta qüestió la llei també estableix que el que disposa aquest apartat s'entén sens perjudici de la legislació autonòmica. I igualment s'ha de fer una interpretació del precepte garantista dels drets dels administrats. És a dir, la legislació autonòmica podrà concretar el procediment i establir previsions pròpies respecte a aquest, si bé la legislació bàsica actua també en aquest cas establint unes garanties mínimes per als administrats. Entenc que aquesta garantia mínima implica en aquest cas una doble exigència quant a la presa en consideració, ja que, d'una banda, assegura el debat i la votació en el ple i, d'altra, la presa en consideració i resolució posterior de la iniciativa plantejada per l'òrgan competent per raó de la matèria en cas que no coincideixi amb el primer.

La Llei de bases del règim local també estableix la necessitat que la iniciativa plantejada sigui sotmesa a l'informe de legalitat del secretari, que ha de ser previ no només a l'actuació de l'òrgan competent per resoldre sobre la iniciativa, sinó també al debat i votació per part del ple.

<sup>55</sup> Per a municipis que no estiguin inclosos en la categoria de gran població.

L'informe esmentat s'ha de pronunciar sobre totes aquelles qüestions que puguin afectar la legalitat de la iniciativa plantejada, la qual cosa inclou no solament l'examen de fons de la qüestió plantejada i la constatació que es tracta d'una matèria de competència local, sinó també l'examen de les qüestions de forma, és a dir, si l'exercici de la iniciativa compleix els requisits exigits per la llei, entre els quals destaca sens dubte la comprovació que reuneix el nombre de firmes suficient i que els promotors de la iniciativa són efectivament veïns que gaudeixen del dret de sufragi actiu. Cal entendre, si de l'informe del secretari es dedueix que la iniciativa esmentada no compleix els requisits exigits per la legislació vigent, sense que s'hagi procedit a esmenar-la dintre de termini, que les propostes plantejades s'admetran a tràmit, però que es canalitzaran com una manifestació del dret de petició que comporta «el dret perquè l'escrit de petició sigui admès, se li doni el curs corresponent i es reexpedeixi, si escau, a l'òrgan competent, sense que d'això pugui derivar cap perjudici envers el peticionari».<sup>56</sup>

Si la iniciativa popular es planteja en la forma escaient, la llei en garanteix l'examen per part del ple, en el qual s'ha de sotmetre a debat i votació. Aquest òrgan serà el que en sessió pública prendrà en consideració la iniciativa plantejada i, la vista dels informes jurídics i econòmics, s'ha de pronunciar sobre la proposta presentada i la conveniència o no de la seva adopció.

En el debat i votació de la proposta s'ha d'analitzar no solament la legalitat de la iniciativa, sinó també l'oportunitat, i quedarà fixada la posició dels diferents grups polítics davant la proposta, si bé la resolució correspon a l'òrgan competent, que no quedarà vinculat jurídicament pel resultat de la votació. La intervenció del ple no és un tràmit dirigit a l'admissió o no de la proposta, sinó a esbrinar el suport amb què compta la iniciativa popular entre els diferents grups polítics que conformen l'òrgan plenari, i en la mesura que l'òrgan de representació de la comunitat veïnal es pronuncii, el debat i votació de la proposta posaran de manifest la conveniència i l'oportunitat de la mesura. D'aquesta manera, la iniciativa popular com a manifestació de la democràcia participativa queda complementada pels mecanismes de la democràcia representativa.

En el cas de la iniciativa reglamentària, la competència per a l'aprovació dels reglaments també correspon a l'òrgan plenari, amb la qual cosa el debat i votació tindran per objecte decidir sobre la iniciació del procediment adreçat a l'elaboració i l'aprovació de la norma corresponent, atesa la impossibilitat que la resolució favorable de la iniciativa i, per consegüent, l'aprovació del reglament tinguin lloc en un mateix acte de debat i votació.

En tot cas, cal tenir en compte que la proposta de reglament plantejada no vincula l'òrgan que ha de resoldre, el qual pot acceptar-la, modificar-la o rebutjar-la partint de l'apreciació de la seva oportunitat. D'aquesta manera es pot dir que l'exercici de la iniciativa reglamentària comporta un dret subjectiu perquè la proposició presentada sigui inclosa en l'ordre del dia de les sessions plenàries i per tal que l'assumpte sigui debatut i votat per aquest òrgan, però no vincula l'òrgan competent a resoldre en el sentit plantejat per la iniciativa. La iniciativa reglamentària implicaria, doncs, el dret d'instar els poders públics a posar en marxa un procediment administratiu adreçat a l'examen del projecte o la proposta presentada i a obtenir una resolució motivada, però no implica en cap cas el dret perquè la proposta formulada sigui adoptada per l'òrgan competent per resoldre.

La vinculació esmentada només es podria donar en el cas que la proposta versés sobre l'establiment dels serveis públics obligatoris, si bé en aquest cas es pot pensar que hi hauria altres vies procedimentals més adequades per a la seva exigència, i que en cas que s'exigeixi per la via de la iniciativa popular l'obligatorietat d'adoptar-la serà donada no pel fet d'utilitzar aquesta via, sinó per la seva pròpia substantivitat.

<sup>56</sup> STS de 23 de juny de 1999.

Una qüestió diferent és la que es refereix als terminis perquè tingui lloc el debat i votació inicial i la resolució de la proposta plantejada per l'òrgan competent, que en aquest cas consistirà en l'acord sobre la iniciació o no del procediment d'elaboració de la norma reglamentària. En principi la Llei de bases del règim local no estableix cap termini en aquest sentit, de manera que haurà de ser la legislació autonòmica la que ho determini, en el marc de les previsions establertes a la Llei 30/1992 sobre l'obligació de resoldre i el termini previst per fer-ho. D'altra banda, no s'ha de negligir tampoc la capacitat de les entitats locals per regular aquestes qüestions en l'àmbit de les previsions legals assenyalades, ja que el paràgraf primer de l'article 70 *bis* remet als ajuntaments l'obligació d'establir i regular en les seves normes sobre organització i funcionament els procediments adequats per fer efectiva la participació dels veïns en els assumptes de la vida pública local.

## Bibliografia

AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Democracia directa y derecho constitucional*, Madrid, 1977.

ALONSO GARCÍA, Enrique, «La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales», REDA, núm. 61, 1988, pàg. 49-65.

BOCOS REDONDO, Pedro, «El estatuto del vecino: derechos y deberes con especial referencia a la participación ciudadana», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2, 1995, pàg. 209-213.

CARRETERO PÉREZ, Adolfo, «La potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa del Consejo General del Poder Judicial», *La Ley*, 1981, pàg. 1001-1025.

CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria, «La participación ciudadana en la Administración Pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, pàg. 39-83.

—, «La participación ciudadana en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación», a l'obra *La prevención y el control integrados de la contaminación*, coordinada per Jaume Vernet i Lloret, 2004, pàg. 221-247.

—, «La participació dels ciutadans en matèria de medi ambient», al llibre *Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental*, coordinat per Mar Campins Eritja, 1997, pàg. 537-555.

—, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública (un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, Cedecs, 2001.

DELGADO BARRIO, Javier, «Participación ciudadana y disposiciones generales», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 32, 1994, pàg. 111-141.

DIVERSOS AUTORS, «Modernización del gobierno local. Comentarios a la Ley 57/2003 de 16 de diciembre», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2004.

EZQUERRA HUERVA, Antonio, «Entorn de la participació ciutadana en el procediment d'elaboració de reglaments per part de les comunitats autònomes», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, núm. 18, 1994, pàg. 325-366.

FONT I LLOVET, Tomàs, «Algunas funciones de la idea de participación», REDA, núm. 45, 1985.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La participación del administrado en las funciones administrativas», *Hacienda Pública Española*, núm. 4, 1979, pàg. 11-23.

—, «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa», al *Libro homenaje al profesor J. L. Villar Palasí*, coordinat per Rafael Gómez Ferrer, 1989, pàg. 437-452.

—, «Los ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en Derecho español», REDA, núm. 59, 1988, pàg. 325-344.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., «Participación ciudadana en la elaboración de disposiciones de carácter general», *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, núm. 2, 1992, pàg. 635-643.

JORDANA FRAGA, Jesús, «Derecho a la participación, participación administrativa y medio ambiente», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 1992, núm. 11, pàg. 99-110.

MELERO ALONSO, Eduardo, «La democracia orgánica y el trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, 2004, pàg. 237-264.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», RAP, núm. 84, 1977, pàg. 519-535.

ORDUÑA PRADA, Enrique, «La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia», REALA, núm. 294-295, pàg. 315-360.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, «El derecho a la información y los derechos de participación de los particulares en el procedimiento administrativo y, en especial, en la formación de la decisión administrativa», a l'obra *Procedimiento administrativo: ponencias del I Coloquio hispano-portugués*, coordinada per Laureano López Rodó, 1994, pàg. 103-112.

—, «Los principios de audiencia y publicidad en las actuaciones de la Administración (artículo 105 CE)», al llibre *Comentario a la Constitución española*, dirigit per Óscar Alzaga, tom VIII, 1985.

PEMÁN GAVÍN, Juan María, «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración local», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, 2005, pàg. 19-60.

PAREJO ALFONSO, Luciano, «La participación en el estado social», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 1987, pàg. 95 i seg.

PÉREZ ALBERDI, Reyes, «La participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones generales: el artículo 105 a) de la Constitución», al llibre *Gobierno y Constitución: actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, coordinat per Pablo Lucas Murillo de la Cueva, 2005, pàg. 489-532.

PÉREZ MORENO, Alfonso, «Crisis de la participación administrativa», *RAP*, núm. 119, 1989.

REBOLLO PUIG, Manuel, «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales», *RAP*, núm. 115, 1988.

RODRÍGUEZ PONTÓN, Francisco José, «Participació ciutadana en l'elaboració dels reglaments i reserva de llei: algunes consideracions», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, núm. 21, desembre 1996, pàg. 255-281.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de derecho», *RAP*, núm. 111, 1986.

—, «Sujetos, actores y factores en el procedimiento administrativo», *RAP*, núm. 111, 1986, pàg. 95-186.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Sobre el concepto de participación en la Administración Pública», *Revista de Seguridad Social*, núm. 4, 1979, pàg. 25-64.

—, «Participación, neocorporativismo y administración económica», a *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría* (coordinat per Sebastián Martín Retortillo Baquer), vol. 5, 1991, pàg. 3943-3978.

—, «Crónica de unas jornadas sobre gobernabilidad y participación en la Administración local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 49, 1997, pàg. 375-382.

—, «Elementos de la participación ciudadana», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 221, 1984, pàg. 37-46.

—, «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979, pàg. 171-206.

—, «Información y participación ciudadana en la Administración local», *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, núm. 3, 1993, pàg. 79-94.

—, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, «El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local», *REALA*, núm. 294-295, pàg. 385-438.

SUBIRATS I HUMET, Joan, «Democracia, participación ciudadana y transformación social», al llibre *Democracia participativa y desarrollo humano*, coordinat per Pedro Ibarra Güel, 2007, pàg. 23-35.



—, «¿Nuevas vías de participación ciudadana en los gobiernos locales?», a l'obra col·lectiva *La Ley de modernización del gobierno local*, 2004, pàg. 39-46.