

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS: PARTICIPACIÓN FUNCIONAL E INICIATIVA REGLAMENTARIA

María Jesús García García*

Sumario

1. El anclaje constitucional de la participación ciudadana y su fundamento
 - A. Las manifestaciones de la participación ciudadana en los asuntos públicos
 - B. El artículo 23 de la Constitución: el derecho a participar en los asuntos públicos. Contenido y alcance
 - C. El reconocimiento constitucional de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales: el principio de audiencia a los ciudadanos
2. La configuración legal de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales
 - A. La competencia para establecer el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias
 - B. Las garantías procedimentales mínimas de la participación ciudadana: el trámite de audiencia a los ciudadanos y la información pública
 - a) El trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias: concepto y modalidades
 - b) Alternativas al trámite de audiencia

* María Jesús García García, profesora titular de derecho administrativo. Universidad de Valencia. M.Jesus.Garcia@uv.es.

Artículo recibido el 12.02.2008. Evaluación: 17.02.2008 y 28.02.2008. Fecha de aceptación de la versión final: 12.06.2008.

- c) Otras formas de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales: la información pública
- 3. Nuevas formas de participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: la iniciativa popular reglamentaria
 - A. Fundamento y naturaleza jurídica
 - B. Los sujetos legitimados para ejercer el derecho a la iniciativa reglamentaria
 - C. El objeto de la iniciativa reglamentaria
 - D. Procedimiento y efectos de la iniciativa reglamentaria

El texto constitucional contiene numerosas referencias a la participación ciudadana que se proyectan en los distintos ámbitos funcionales de lo público. La actividad administrativa es especialmente proclive a la intervención de los ciudadanos, siendo éste el ámbito en el que dicho principio se aprecia con mayor variedad de manifestaciones.

Algunas de estas formas de intervención aparecen impuestas directamente por el texto constitucional (a saber, la audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general), pero en otros casos los cauces de participación establecidos son productos normativos inscritos en el marco de la participación que promueve nuestra Constitución, aunque no cuentan con una referencia expresa en el texto constitucional.

En esta línea se han puesto de manifiesto nuevas formas de participación ciudadana en el ámbito administrativo con las que el legislador trata de reflejar y dar cumplimiento a estos valores constitucionales. Así, por ejemplo, el reconocimiento de la iniciativa popular en el ámbito local permite a los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales presentar propuestas de acuerdo o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.

No basta con reconocer la participación de los ciudadanos en la adopción de actos y disposiciones públicas promovidas por la Administración, sino que hay que dar un paso más y reconocerles el derecho a ejercer la iniciativa popular proponiendo a la Administración actuaciones, decisiones e incluso proyectos normativos. Todo ello en el contexto de una nueva Administración relacional que busca y recaba la opinión de los administrados. En este sentido, la legislación de régimen local es un buen ejemplo de estas pretensiones.

1. El anclaje constitucional de la participación ciudadana y su fundamento

A. Las manifestaciones de la participación ciudadana en los asuntos públicos

La configuración de un estado social y democrático de derecho y el reconocimiento de la soberanía popular presuponen, entre otras muchas cosas, la parti-

cipación de los ciudadanos en los asuntos públicos fundamentalmente a través de los cauces de la democracia representativa, y de la democracia directa, previstas en el art. 23 de la Constitución, pero también implican y suponen la existencia de otros cauces de participación directa que tienen un alcance omnicomprendivo y que impregnan todos los ámbitos de relevancia pública.¹

Así, además de la democracia directa y representativa existe una tercera manifestación de ésta, la democracia participativa,² que no significa ni presupone el ejercicio de la soberanía popular como las dos anteriores, sino que otorga a los ciudadanos la posibilidad de proporcionar a los poderes públicos (Administración), elementos de juicio suficientes para garantizar no sólo la legalidad, sino también el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas y revestirlas además de legitimidad democrática.³

En esta línea derivada de los presupuestos mismos del Estado de derecho, otros preceptos constitucionales han establecido los principios que han de regir la actuación de los poderes públicos, a los que queda encomendada una función garantista de la participación. En este sentido, el artículo 9.2 de la Constitución atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Por esta vía, la participación ciudadana queda elevada a la categoría de principio constitucional.

En un acercamiento cada vez más concreto, la Constitución va perfilando el principio de participación refiriéndolo a parcelas o aspectos concretos de los ámbitos públicos. Así, el artículo 105.a remite a la ley la regulación de la audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. Se trata de conseguir una administración también democrática.

1. Sobre este tema puede verse A. Sánchez Blanco, «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de derecho», RAP, núm. 119, 1989.

2. Sobre el significado del término Estado social de derecho y las exigencias de participación ciudadana que conlleva puede verse M. Sánchez Morón, «El principio de participación en la Constitución española», REDA, núm. 89, 1979, pág. 176 y ss.

3. Así, por ejemplo, Miguel Sánchez Morón ha señalado refiriéndose a las administraciones locales que la participación ciudadana ha de ser un complemento de la democracia representativa y no una alternativa a la misma (salvo en el caso del concejo abierto). «El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana», *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1992, pág. 317.

Pero además de estos preceptos, la Constitución está salpicada de referencias a otras manifestaciones de la participación ciudadana.

Así, por ejemplo, y entre otros, los artículos 48, 27.5 y 7, el artículo 129.1, el 52 y el 31, todos ellos del texto constitucional. En el ámbito legislativo, el artículo 87 de la Constitución remite a una ley orgánica la regulación de las formas de ejercicio y de los requisitos de la iniciativa legislativa popular, e igualmente en el ámbito judicial el artículo 125 reconoce la participación de los ciudadanos en la Administración de justicia a través de la institución del jurado.

Como vemos, por tanto, distintas formas de participación ciudadana amparadas directamente por la Constitución pero que difieren en su eficacia jurídica en función de su ubicación constitucional o de la configuración legal a la que en muchos casos remite el constituyente. De todo ello se deduce que las previsiones del artículo 1 de la Constitución y sus presupuestos alcanzan a todas las instancias públicas y a todas las facetas funcionales de lo público, en sus vertientes política, administrativa, legislativa y judicial, aunque eso sí con distinta relevancia en cada caso propiciada por la distinta configuración constitucional y por su ubicación en uno u otro precepto constitucional.

B. El artículo 23 de la Constitución: el derecho a participar en los asuntos públicos. Contenido y alcance

De todas estas referencias constitucionales a la participación ciudadana, sin duda la más relevante de todas ellas es la recogida en el artículo 23, por su configuración como derecho fundamental y por la protección jurídica derivada de esta condición.

La amplitud de la expresión «participación en los asuntos públicos», así como su elevación a la categoría de derecho fundamental propugnada por el artículo 23 de la Constitución, ha dado pie a distintas interpretaciones doctrinales que han pretendido otorgar al citado artículo un alcance general comprensivo de cualquier forma de participación ciudadana con independencia de la dimensión pública sobre la que recaiga.⁴

4. A favor de la inclusión en el ámbito del artículo 23 de la CE de la participación administrativa se pronunciaron autores como Pérez Moreno, «Crisis de la participación administrativa», RAP, núm. 199, 1989, pág. 107 y ss. Igualmente Santamaría Pastor, *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando Garrido Falla, Civitas, 1985, pág. 445, y Sánchez Blanco, en el volumen colectivo *La Participación*, Anuari de la Facultat de Dret, Estudi General de Lleida, Barcelona, 1985, pág. 253.

Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el artículo 23.1 de la Constitución garantiza un derecho de participación que puede ejercerse de dos formas distintas: bien directamente, bien a través de representantes. En este último caso de democracia representativa incluye dos derechos «que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político»:⁵ el derecho electoral activo y pasivo, que aparecen como modalidades o vertientes del mismo principio de representación política.

En cuanto a la participación directa en los asuntos públicos, modalidad en la que algún autor ha querido incluir la audiencia a los ciudadanos,⁶ ésta incluye según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional únicamente las formas de participación política, es decir, aquellas formas de participación que suponen la manifestación de la soberanía popular por implicar la expresión de la voluntad general, manifestada normalmente a través de representantes, pero que excepcionalmente puede ser directamente ejercida por el pueblo.⁷

Desde el punto de vista de estos planteamientos, es evidente que no todas las formas de participación recogidas en la Constitución están incluidas en el ámbito de aplicación de su artículo 23, que no agota las manifestaciones de la participación ciudadana. Así, junto a la democracia representativa y la democracia directa, existiría una tercera manifestación, la democracia participativa, no incluida en el ámbito de protección del artículo 23 y diferida a la posterior configuración legislativa, donde habría que situar la audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

En esta misma línea crítica con la interpretación dada al artículo 23 por el Tribunal Constitucional cabe citar también a Jesús Jordana Fraga, «Derecho a la participación, participación administrativa y medio ambiente», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 11, 1992, pág. 99 y ss., y Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 235.

5. STC 71/1989, de 20 de abril.

6. Ver nota núm. 4 con cita de los autores que propugnan una interpretación más amplia del artículo 23 de la Constitución, incluyendo en el mismo modalidades de participación administrativa como la audiencia a los ciudadanos.

7. Sobre la interpretación del artículo 23 de la Constitución puede verse la STC 119/1995, de 17 de julio. Según la citada sentencia, quedarían integradas dentro de esta forma de participación directa algunas de las modalidades de referéndum a las que se refiere la Constitución, la iniciativa legislativa popular y las formas de organización local basadas en el concejo abierto.

C. El reconocimiento constitucional de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales: el principio de audiencia a los ciudadanos

De las distintas formas de participación ciudadana previstas en la Constitución, el artículo 105.a se ha ocupado de regular una forma de participación funcional en la Administración a través de la intervención en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, reconociendo la audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley.⁸ Esta previsión encaja perfectamente con la configuración de un estado social y democrático de derecho y constituye una garantía constitucional que cumple una triple finalidad⁹ en función del trámite a través del cual se articule: por un lado, permite proteger los derechos e intereses de los particulares que puedan verse afectados por la disposición administrativa de que se trate; en segundo lugar, es garantía del acierto y eficacia de la concreta norma administrativa y, por último, reviste de legitimidad democrática la norma sobre la que se proyecta.¹⁰

De esta manera, la primera cuestión que se plantea es la de determinar si el artículo 105.a de la Constitución constituye una concreción del artículo 23 y si queda amparado por los mecanismos de protección de los derechos fundamentales previstos a tal efecto. Es decir, ¿existe un derecho fundamental a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas? Aunque no han faltado opiniones doctrinales en este

8. Se trataría de una fórmula de participación en los procesos de decisión de las administraciones públicas que no sería incompatible con otro tipo de participación encauzada hacia la mejora de la gestión administrativa y que vendría canalizada a través de fórmulas como la creación de distritos, la atención al ciudadano de forma permanente a través del servicio telefónico, las oficinas de información, la realización de encuestas, etc. Al respecto puede verse M. Sánchez Morón, «Crónica de unas jornadas sobre gobernabilidad y participación en la Administración local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 49, 1997, pág. 375 y ss.

9. Sobre los tres fines que cumple el artículo 105 de la Constitución puede verse Parada Vázquez y Bacigalupo Saggese: «Artículo 105. Audiencia del ciudadano en procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VIII, dirigidos por Óscar Alzaga, Edersa, Madrid, 1998, pág. 525-534.

10. Sobre la crisis de legitimación de la Administración pública y el significado de la participación ciudadana para el derecho administrativo puede verse Santiago Muñoz Machado, «Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», *RAP*, núm. 84, 1977, pág. 519-536.

sentido,¹¹ lo cierto es que desde un principio la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha encargado de reconducir a sus justos límites el contenido del artículo 23 ante el peligro de que quedara desbordado al pretender acoger bajo su ámbito de aplicación las distintas manifestaciones de participación ciudadana previstas por el texto constitucional.¹²

Según los argumentos anteriores, es evidente que la audiencia a los ciudadanos no se configura como un derecho fundamental ni constituye una especificación del artículo 23 de la Constitución.

La audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias se encuentra por tanto reconocida por el texto constitucional, si bien la Constitución remite a la ley su regulación y configuración concreta. Se trata, pues, de un principio constitucional que alcanza su plena eficacia en el posterior desarrollo legislativo pero dotado, no obstante, de aplicación inmediata.

Como dice la STC 119/1995, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos, algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, no *ex constitutione* (a partir de la Constitución) sino como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador, como es el caso, entre otros, del artículo 105, según el cual la ley regulará la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas (apartado *a*).

El constituyente ha previsto una forma de participación en el ámbito administrativo que se convierte en verdadero derecho subjetivo por la vía de su

11. Así, por ejemplo, Santamaría Pastor en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985, pág. 445. En sentido similar Jesús Jordano Fraga, «Derecho a la participación, participación administrativa y medio ambiente», *Revista Andaluza de Administración Pública*, obra cit., pág. 99 y ss. Véase también Pérez Moreno, «Crisis de la participación administrativa», obra cit., pág. 107 y ss., y Sánchez Blanco, en el volumen colectivo *La Participación*, obra cit., pág. 253.

12. La STC 119/1995, de 17 de julio, señala que «[...] según el artículo 23.1 de la CE, los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. La expresión asuntos públicos resulta aparentemente vaga y, a primera vista, podría llevar a una interpretación extensiva del ámbito tutelado por el derecho que incluyera cualquier participación en asuntos cuyo interés trascienda el ámbito de lo privado. Esta interpretación liberalista de la expresión no es, desde luego, la única posible, y no parece tampoco la más adecuada cuando se examina el precepto en su conjunto y se conecta con otras normas constitucionales».

posterior desarrollo legislativo. El derecho de participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas es un derecho de configuración legal, que surge *ex lege* (a partir de la ley), pues su reconocimiento se vincula a su regulación por ley, y no *ex constitutione*.¹³

Ello no quiere decir que el artículo 105.a de la Constitución no sea de aplicación inmediata, a pesar de la remisión legislativa que contiene, pues ha de ser entendido como referente en la aplicación e interpretación de aquellos preceptos y normas que contienen referencias a la participación funcional en la Administración. Sobre la base de esa efectividad normativa inmediata, el artículo 105.a de la Constitución condiciona la aprobación, aplicación e interpretación de las leyes en el sentido de reconocer y promover el derecho a esta forma de participación funcional, siendo un mandato dirigido no sólo al legislador, sino también a la Administración y a los tribunales, que habrán de actuar y enjuiciar la actuación administrativa de conformidad con las previsiones de dicho artículo. El Tribunal Constitucional ha señalado que cuando la Constitución afirma que «una ley regulará [...]», ello no significa que la Constitución no sea aplicable hasta que el legislador desarrolle el derecho descrito, sino que la Administración no está autorizada a regular el derecho por real decreto.¹⁴

Se descarta así el pretendido carácter programático del precepto, entendido como un mandato dirigido al legislador y no a los tribunales. La reserva de ley que efectúa en este punto el artículo 105 de la norma fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos hasta el momento en que se dicte una ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata. Ello significa que la potestad reglamentaria de las administraciones públicas ha de ejercitarse, por tanto, dentro de un cauce formal, que es el procedimiento administrativo, en el que deben estar presentes los trámites que garanticen la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración.

Por otra parte, a pesar de que está contenido en el título IV de la Constitución, sobre el Gobierno y la Administración, sería equivocado referir su aplica-

13. Puede verse en este sentido la STS de 15 de julio de 2003. En sentido contrario, sin embargo, la STS de 12 de enero de 1990, que señala que el derecho a participar consagrado en el artículo 105 nace con la Constitución y es de aplicación directa.

14. Así lo viene recogiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde la Sentencia de 8 de junio de 1981.

ción tan sólo a la Administración del Estado, pues este precepto –así como el 103 ó 106– se refiere a todas las administraciones públicas.

El contenido del artículo 105 de la CE es significativo, pues canaliza la participación de los ciudadanos en el procedimiento reglamentario a través de su audiencia, lo que se instrumenta a través de distintos trámites –como veremos más adelante–, pero no reconoce la iniciativa reglamentaria, es decir, la posibilidad de presentar proyectos de reglamento ante la Administración. Sin embargo, y como veremos también, ello no ha sido obstáculo para que el legislador estatal o autonómico haya configurado un derecho de participación ciudadana así instrumentado.

2. La configuración legal de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales

Ya hemos señalado cómo la audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales es un derecho de configuración legal, sin perjuicio de su eficacia inmediata y de su carácter vinculante para todos los poderes públicos. La ley realiza en relación con este principio constitucional una doble función: por un lado, lo convierte en un verdadero derecho subjetivo y, por otro, establece los cauces a través de los cuales canalizar ese derecho de participación determinando los trámites procedimentales que lo materializan.

Pero es preciso avanzar más en su reconocimiento y regulación. No basta con configurar los mecanismos participativos como un derecho subjetivo, sino que es necesario que el legislador imponga a la Administración el deber de hacer público el resultado de estos trámites informando de las alegaciones presentadas y la consideración que han merecido cada una de ellas.

A. La competencia para establecer el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias

La Constitución impone el ejercicio de la potestad reglamentaria de las administraciones públicas dentro de un cauce formal y procedimental en el que quede garantizada la participación de los ciudadanos en la elaboración de los cita-

dos reglamentos. Ahora bien, conviene determinar a quién compete la regulación de ese procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias que contemple como cauce ineludible la audiencia de los ciudadanos.

La primera cuestión que hay que tener en cuenta es que el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial.¹⁵ En efecto, y tal y como ha reiterado la jurisprudencia en numerosas ocasiones, el procedimiento reglamentario no forma parte del procedimiento administrativo común¹⁶ regulado en la Ley 30/1992, sino que se configura como un procedimiento especial,¹⁷ respecto del cual las comunidades autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trata del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general, si bien dichas normas han de integrarse con las normas estatales que fijan las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

La Ley 30/1992 únicamente se refiere al procedimiento de elaboración de disposiciones generales en el artículo 86.4, en el que señala que, conforme a lo dispuesto en las leyes, las administraciones públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos, pero sin apuntar expresamente ninguno de ellos, ya que dicho precepto y los anteriores se inscriben en la sección 4ª, en la que se regula «la participación de los interesados», con lo que la audiencia pública y la información ciudadana prevista en ellos vienen referidas al procedimiento de elaboración de actos administrativos. Este procedimiento atiende al concepto de interesado en el procedimiento, lo que no ocurre en el caso de la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, en el que la jurisprudencia viene negando que se trate de un procedimiento contradictorio con la presencia de partes interesadas.¹⁸

15. Así, la STC 15/1989, de 26 de enero. En sentido contrario Javier Delgado Barrio, «Participación ciudadana y disposiciones generales», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 32, 1994, pág. 16.

16. El concepto de procedimiento administrativo común ha sido definido entre otras por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, y por la STC 50/1999, de 6 de abril.

17. En sentido contrario Javier Delgado Barrio, «Participación ciudadana y disposiciones generales», obra cit., pág. 111-114. El citado autor considera que la Ley 30/1992 no ha agotado el contenido total que debe incluirse bajo la denominación «procedimiento administrativo común» que en su opinión debería regular también el procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

18. STC 61/1985, de 8 de mayo.

La circunstancia apuntada más arriba, es decir, el hecho de que el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias sea un procedimiento especial, regulado al margen del procedimiento administrativo común, puede plantear el problema de la falta de una regulación que con carácter general y uniforme imponga a las distintas administraciones públicas el cumplimiento de los trámites mencionados en el procedimiento de elaboración de sus disposiciones reglamentarias. No obstante, hay que tener en cuenta que el contenido del artículo 105 de la Constitución configura un principio constitucional de aplicación inmediata que vincula a todos los poderes públicos y también por ello a las comunidades autónomas, que habrán de tenerlo presente y aplicarlo con carácter inmediato pese a su reconocimiento y configuración como derecho por parte de los órganos legislativos.

Por otro lado, y con independencia de las competencias exclusivas de las comunidades autónomas para establecer el procedimiento general de elaboración de disposiciones administrativas, hay que tener en cuenta que ello no impide que el Estado sea competente para prever ciertos trámites que son garantías o derechos procedimentales de los ciudadanos y que por tal razón han de respetarse en la elaboración de cualesquiera disposiciones generales, aun de las que provengan del ámbito autonómico. Esta posibilidad es clara en aquellos ámbitos sectoriales en los que el Estado tiene competencias legislativas sobre una materia en cuestión. Así sucede, por ejemplo, en el caso del medio ambiente, en donde el artículo 149.1.23 de la Constitución reserva al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente y las comunidades autónomas podrán desplegar las medidas de conservación de la naturaleza que estatutariamente les competan, en el marco de lo previsto por la ley estatal. En el ámbito de estas coordinadas competenciales, el artículo 21 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, prevé que el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación de los recursos naturales incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios recogidos en esta ley.¹⁹ Naturalmente, esta posibilidad sólo se puede hacer extensiva a aquellos supuestos en que los trámites fijados por el Estado sean garantías o de-

19. Ha de tenerse en cuenta también la Ley 27/2006, de 18 de julio, de protección del medio ambiente, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

rechos procedimentales de los ciudadanos y por tal razón hayan de respetarse en la elaboración de cualesquiera disposiciones generales.²⁰

Pero incluso en aquellos ámbitos sectoriales de competencia exclusiva para las comunidades autónomas es posible reconocer también la competencia estatal para reforzar las garantías y derechos procedimentales que aseguren un tratamiento unitario y común de los ciudadanos en materia de participación administrativa. Así se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en materia de urbanismo, donde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido trazando una línea argumental que tiene como resultado el reconocimiento de una competencia básica estatal para fijar a través de su legislación la garantía de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos de manera genérica y abstracta, de forma que su desarrollo y concreción normativa posterior corresponda a las comunidades autónomas.²¹ Esta posibilidad encontraría su título habilitante en el artículo 149.1.18 de la Constitución y en el reconocimiento de la competencia del Estado para establecer las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas, ya que dichas bases tienen por finalidad garantizar a los administrados un tratamiento común ante las administraciones públicas y, por tanto, deben hacerse extensivas a aquellas cuestiones que remiten a las relaciones entre ambos, de las que sería un exponente significativo la participación ciudadana.

Así se ha establecido en la Ley 8/2007, del suelo, cuyo artículo 4.e recoge como derecho de los ciudadanos el de participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas.²² A partir de aquí serán las comunidades autónomas las que deberán establecer los mecanismos concretos de participación ciudadana en la materia. De esta forma la legislación estatal garantiza que los ciudadanos reci-

20. No sería el caso de informes preceptivos procedentes de órganos administrativos.

21. Pueden verse así las STC 61/1997 y 164/2001, de 11 de julio, en las que el Tribunal Constitucional entiende que la competencia básica del Estado es incuestionable porque el objetivo último de las bases contenidas en el artículo 149.1.18 es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas.

22. Sobre el ejercicio de la participación en materia urbanística puede verse Enrique Orduña Prada, «La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia», REALA, núm. 294-295, 2004, pág. 315 y ss.

ban un trato igual por cualquiera de las administraciones urbanísticas que formulen un plan de urbanismo estableciendo la garantía de su participación pero sin concretar los cauces para ello. Con base en una argumentación similar, la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, de protección del medio ambiente, regula los derechos de acceso a la información y participación en materia de medio ambiente.

Así pues, con arreglo a estas previsiones cabe señalar que el principio constitucional de audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales carece de una plasmación legal de alcance general para las administraciones públicas. En este sentido entiendo que la Ley 30/1992 ha perdido la oportunidad de regular los trámites esenciales de los procedimientos reglamentarios. Así, en el caso de la Administración del Estado, las previsiones legales se concretan en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En el ámbito autonómico existirá una regulación propia de las comunidades autónomas, y en el ámbito local será la Ley de bases del régimen local la norma específica de procedimiento que desarrolla el artículo 105.a de la Constitución en su artículo 49.

B. Las garantías procedimentales mínimas de la participación ciudadana: el trámite de audiencia a los ciudadanos y la información pública

Con independencia del ámbito legislativo en que se desarrollen las previsiones constitucionales, lo cierto es que la eficacia directa e inmediata del artículo 105 de la Constitución impone una participación funcional en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias que se canalizan a través de audiencia a los ciudadanos configurada como trámite preceptivo que debe considerar el legislador cualquiera que sea el ámbito territorial y sectorial al que se refiera la ley.²³ La audiencia es un principio de preceptiva observancia en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales que admite distintos cauces de instrumentación.

23. Sobre el derecho a participar en la elaboración de reglamentos administrativos con anterioridad a la aprobación de la Constitución española, y la interpretación jurisprudencial al respecto, puede verse Enrique Alonso García, «La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales», REDA, núm. 61, 1989, pág. 49.

a) El trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias: concepto y modalidades

El trámite de audiencia requiere del órgano que instruye el procedimiento una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada a las organizaciones, asociaciones o sujetos que necesariamente deben ser convocados, pues en otro caso el procedimiento quedaría viciado e incluso la disposición resultante podría estar incurso en nulidad. Lo importante del trámite de audiencia es que la Administración dé oportunidad a los sujetos afectados por la norma de pronunciarse al respecto, con independencia del resultado de este llamamiento, es decir, con independencia de que los sujetos llamados hagan uso de esta posibilidad en tiempo y plazo.²⁴

Este trámite será procedente cuando el proyecto de reglamento afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, en cuyo caso se les dará audiencia, bien directamente, bien a través de las organizaciones o asociaciones que representen sus derechos e intereses. Podemos distinguir, por tanto, dos tipos de audiencia desde el punto de vista de los sujetos llamados a ejercer este derecho: la audiencia directa a los ciudadanos, o bien una audiencia corporativa a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.²⁵ En todo caso deberá motivarse la elección de una u otra forma de audiencia.

La jurisprudencia ha perfilado algunos de los criterios que la Administración debe tomar en consideración para la elección de una u otra forma de audiencia. Así, por ejemplo, en aquellos supuestos en que las circunstancias permiten a la Administración conocer a los sujetos afectados, por tratarse de una disposición reglamentaria que se dirige a sectores fuertemente intervenidos por la Administración con un reducido número de afectados, debe darse preferencia y prioridad a la audiencia directa sobre la corporativa. Es el supuesto que plantea

24. Sobre las distintas interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales a las que dio lugar el derogado artículo 130.4 de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 puede verse Javier Delgado Barrio, «Participación ciudadana y disposiciones administrativas», obra cit. Ciertamente la indeterminación con que aparecía redactado el citado artículo y la discrecionalidad que sobre su apreciación se concedía a la Administración dieron lugar a interpretaciones muy variadas sobre la necesidad del mismo y las consecuencias sobre su inobservancia.

25. Hay que señalar que del trámite de audiencia quedan excluidas las administraciones públicas en sus distintas manifestaciones.

la Sentencia 518/2006 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que se pronuncia sobre el procedimiento de elaboración del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 13/2004, de 26 de febrero, por el que se regula el procedimiento de control de la continuidad en el suministro eléctrico y las consecuencias derivadas de su incumplimiento. En la elaboración del citado decreto la Administración optó por otorgar un trámite de audiencia corporativa en lugar de un trámite de audiencia directa. Así, la Administración dio audiencia a las cámaras oficiales de Comercio e Industria de Badajoz y Cáceres. Considera la sentencia citada que en este caso lo procedente hubiera sido otorgar audiencia directamente a las empresas suministradoras de energía eléctrica, dado que se trata de un sector fuertemente intervenido por la finalidad de prestación de un servicio público esencial, lo que permite a la Administración conocer las reducidas empresas del sector. Según la doctrina de esta sala, existiendo la posibilidad de audiencia directa carece de fundamento acudir a los intereses generales de una corporación de derecho público como es la Cámara de Comercio de Badajoz.

Por lo que se refiere al trámite de audiencia corporativa, ha sido objeto de una interpretación restrictiva por parte de la jurisprudencia, que ha entendido que únicamente es preceptivo cuando se trate de asociaciones o colegios profesionales en que la pertenencia a los mismos no sea de carácter voluntario y representen intereses de carácter general o corporativos,²⁶ siendo facultativo el

26. Véase la STS de 10 de marzo de 2003, que señala: «Y, por lo que se refiere a la Asociación actora, entiende la Sala que no era obligado solicitar su parecer en el proceso de elaboración de la disposición impugnada, pues, según el artículo 24.1.c de la Ley del Gobierno, la audiencia sólo es preceptiva respecto de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley cuyos fines guarden relación directa con la disposición. Pues bien, para precisar esa condición, consideramos aplicable la jurisprudencia de esta Sala que, desde la Sentencia de 8 de mayo de 1992 (RJ 1992, 10675), no incluye, en principio, a las asociaciones voluntarias entre las que preceptivamente deben ser oídas bajo sanción de nulidad en caso de incumplimiento de ese trámite. Las razones que justifican esta interpretación las expresa la propia Sentencia citada del siguiente modo:

“Por consiguiente, las asociaciones empresariales, en cuanto amparadas en el art. 22 de la Constitución (RCL 1978, 2836), podrán ser oídas, si lo solicitan, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que afecten a los intereses que son propios de cada una (art. 7 CE), pero, dado su origen voluntario y su multiplicidad, y como viene señalando la jurisprudencia (S. 5-2-1990 [RJ 1990, 1399] y la propia contradictoria de 19-1-1991 [RJ 1991, 552]), no pueden pretender que la Administración conozca su existencia y otorgue el trámite de audiencia a todas las asociaciones empresariales, constituidas e inscritas en cualquier punto de la geografía nacional, por limitado que sea su ámbito de actuación, que puedan estar interesadas en el contenido de la disposición, máxime cuando, como sucede en el presente caso, ésta puede afectar a numerosas entidades empresariales y financieras relacionadas con el sector de la construcción; razones todas ellas que impiden atribuir a estas entidades asociativas el mismo tratamiento que a los colegios profesionales, en orden a la exigencia del trámite de audiencia del art. 130.4 de la Ley de procedimiento administrativo (RCL 1958, 1258, 1469, 1504 y RCL 1959, 585).»

trámite cuando la pertenencia a dichas asociaciones tenga carácter voluntario.²⁷ De este modo se establece una distinción entre asociaciones de afiliación obligatoria y las que son de carácter meramente facultativo para los miembros que las constituyen. Sólo en el primer caso el requisito de la previa audiencia es insoslayable y da lugar normalmente a la nulidad del procedimiento en que se hubiese omitido.²⁸ Por otra parte, esta interpretación choca con el contenido de determinadas normas que fomentan el asociacionismo y lo potencian como cauce de participación ciudadana. Es el caso del artículo 71 de la LRBRL, que prevé mecanismos formales como la inscripción en el registro de asociaciones que garantizan el conocimiento de las mismas por parte de la Administración municipal. Sin embargo, y de acuerdo con esta interpretación jurisprudencial, su consideración como cauce de participación tendría más relevancia en su aspecto orgánico, por la participación en determinados órganos de gobierno municipal—como las comisiones sectoriales—, que en su vertiente funcional, donde quedarían en principio excluidas del trámite preceptivo de audiencia.²⁹

La jurisprudencia ha insistido en que el interés general o corporativo su- puestamente afectado ha de serlo de manera directa y efectiva, y éste es el criterio que ha de marcar la pauta de qué ciudadanos han de ser oídos y a través de

27. Es ilustrativa en este sentido la STS de 25 de junio de 2003: «Dejando a un lado la impropiedad de considerar como infracción del principio de jerarquía normativa la omisión del trámite de audiencia que se acusa, lo cierto es que la reiterada doctrina de esta Sala ha venido estableciendo que el trámite de audiencia de los posibles y legítimamente interesados en el contenido de las disposiciones reglamentarias en trámite de aprobación, únicamente es preceptivo cuando se trate de asociaciones profesionales de carácter obligatorio, y no cuando se trata de asociaciones de carácter meramente voluntario, sin perjuicio naturalmente del derecho de estas últimas a personarse en el expediente seguido al efecto y hacer las alegaciones que consideren oportunas (sentencias de 11 [RJ 1996, 7969] y 25 de noviembre de 1996 [RJ 1996, 8291], 28 de abril [RJ 1997, 3371] y 10 de noviembre de 1997, 27 de mayo de 1998, 20 de diciembre de 1999, 26 de enero y 1 de febrero de 2000 [RJ 2000, 219], 24 de octubre de 2001 [RJ 2001, 8623] y 25 de noviembre de 2002 [RJ 2002, 10631], entre otras muchas). Y esa conclusión resulta aplicable tanto a la interpretación del artículo 130.4 de la derogada Ley de 17 de julio de 1958 (RCL 1958, 1258, 1469, 1504; RCL 1959, 585), como a la del artículo 24.1.c de la Ley 50/1997, de contenido sustancialmente análogo al anterior».

28. *Vid.* Eduardo Melero Alonso, que critica esta interpretación restrictiva por entender que menoscaba las posibilidades del trámite de audiencia. «La democracia orgánica y el trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, 2004, pág. 237 y ss.

29. En este sentido E. Alonso García propone la creación de registros administrativos de asociaciones en los que se deberían inscribir aquellas asociaciones que aspiran a ser llamadas por la Administración cuando se elabore una disposición que pudiera afectarles. «La participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales», obra cit., pág. 59 y ss.

qué organizaciones o asociaciones se instrumentará la audiencia, pues habrá ocasiones en que a pesar de existir asociaciones u organizaciones de carecer oficial y de afiliación obligatoria, éstas no sean las más adecuadas para ejercer el trámite de audiencia por no existir vinculación directa de sus fines con el objeto de la disposición, siendo más adecuado conceder tal audiencia a otras organizaciones aunque sean de afiliación voluntaria que sí resulten afectadas en sus derechos o intereses.³⁰

Así ocurrió, por ejemplo, en la STS de 15 de julio de 2003, en donde se planteaba la corrección del procedimiento de elaboración de una disposición reglamentaria que regulaba la tenencia de animales potencialmente peligrosos. En este supuesto la sentencia determinó que no era preceptiva la audiencia al Colegio Oficial de Veterinarios de Barcelona, y se entendió que los derechos o intereses legítimos que podrían verse afectados por tal disposición eran los de aquellos poseedores de estos animales así como quienes se dediquen a su cría y educación. En este caso el Tribunal entendió correcto que la audiencia se articulara a través de la Real Sociedad Canina de España y de sus asociadas como son los distintos clubes representativos de diferentes razas.

En todo caso, la jurisprudencia ha restringido la consideración de la audiencia como derecho subjetivo limitándola únicamente a los supuestos de entidades que ostenten la representación y defensa de los intereses generales o corporativos en las que la afiliación y pertenencia a las mismas presenten carácter obligatorio.³¹ Es decir, sólo obliga a la Administración en cuanto a las organizaciones y asociaciones «reconocidas por la ley», término que no cabe extender más allá de colegios o asociaciones que no sean de carácter voluntario y que representen intereses generales o corporativos.³²

30. Es lo que M. Sánchez Morón ha llamado la «especialidad de los fines de cada organización social». «El principio de participación en la Constitución española», obra cit., pág. 183.

31. Sobre los riesgos del llamado neocorporativismo, en que la participación de la Administración atiende más a los intereses sectoriales que a la expresión autónoma de opiniones y requerimientos sociales, puede verse M. Sánchez Morón, «El principio de participación en la Constitución española», obra cit., pág. 197. Igualmente, F. J. Rodríguez Pontón, «Participación ciudadana en la elaboración de los reglamentos y reserva de ley: algunas consideraciones», *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 21, diciembre 1996, pág. 288.

32. La jurisprudencia sobre esta cuestión es muy numerosa, y unánime en este sentido. Así, por ejemplo, la STS de 12 de noviembre de 2004, con cita de una muy abundante jurisprudencia en este mismo sentido (STS de 10 de febrero y 10 de julio de 2000 y de 16 de julio de 2001, entre otras).

Lo dicho anteriormente no ha de entenderse en el sentido de que quede excluida toda intervención en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de asociaciones distintas de las citadas. Así, por una parte, la propia Administración puede otorgar con carácter facultativo audiencia a otras entidades o asociaciones aunque no sean de afiliación obligatoria. En tal caso, la audiencia es facultativa y no preceptiva, y por consiguiente estas entidades no ostentan un derecho subjetivo a la audiencia (a ser oídas, y su omisión no determina la nulidad del reglamento), si bien ello no quiere decir que la audiencia en tales casos no sea aconsejable y pertinente como viene declarando la jurisprudencia.³³ Por otro lado, cabe la posibilidad de que esas otras asociaciones de carácter voluntario participen en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, incluso si no se produce el llamamiento facultativo por parte de la Administración.³⁴

Así, aquellas asociaciones que se personen en el procedimiento e invoquen que el objeto de la disposición afecta a sus derechos e intereses podrán comparecer en el expediente y tener la participación y garantía que es propia de la audiencia reglada en el artículo 105.

b) Alternativas al trámite de audiencia

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha resaltado que la audiencia corporativa no constituye un derecho incondicionado ni siquiera para las asociaciones que pudieran conceptuarse de carácter obligatorio. Según la citada jurisprudencia, el trámite de audiencia corporativa es un instrumento de la audiencia a los ciudadanos que puedan verse afectados por la disposición proyectada según el artículo 105.a de la Constitución, pero no es el único, sino sólo uno de los posibles procedimientos que la Administración puede escoger. Lo preceptivo es la

33. Ver en este sentido la STS de 12 de noviembre de 2004.

34. Ver entre otras la STS de 25 de junio de 2003. Puede citarse igualmente la STS de 7 de febrero de 2007, que con cita de una muy abundante jurisprudencia anterior reafirma esta idea. Según la mencionada sentencia, «[...] para que el procedimiento de elaboración de disposiciones generales se desarrolle regularmente, es preciso que a los sindicatos y asociaciones empresariales y, en su caso, los colegios profesionales a los que se refieren respectivamente los artículos 7 y 36 de la Constitución, se les comunique la tramitación del expediente cuando la proyectada disposición afecte directamente a intereses comprendidos en el ámbito de los fines propios de la organización en cuestión».

audiencia al ciudadano, que podrá instrumentarse si así se acuerda mediante el trámite de audiencia a las asociaciones representativas de los intereses que puedan verse afectados, pero que podrá cumplimentarse previa decisión motivada del órgano competente mediante cualquier otro procedimiento que aquél escoja.³⁵ El sentido del artículo 105 de la Constitución es establecer la participación de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones legalmente reconocidas, y el artículo 24 de la Ley del Gobierno ofrece un amplio elenco de posibilidades para alcanzar dicho objetivo: así, la audiencia directa a los afectados, la audiencia a través de asociaciones u organizaciones representativas, la solicitud a éstas de informes o estudios; en ocasiones, incluso, la audiencia se entiende cumplida por la intervención en el procedimiento de órganos mixtos cuando las organizaciones y asociaciones afectadas forman parte de un órgano administrativo que ha participado en la elaboración del texto normativo a través de la emisión de informes.³⁶

Así pues, en determinados supuestos se puede prescindir del trámite de audiencia si a lo largo de la tramitación del procedimiento ha existido algún tipo de intervención de las asociaciones representativas de intereses afectadas por la disposición que garantiza que han tenido ocasión de manifestarse en este sentido. El propio artículo 24 de la Ley del Gobierno contiene algunos de estos supuestos, indicando, por ejemplo, en su apartado *d* que no será necesario el trámite de audiencia a los ciudadanos si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado *b* del mismo artículo. Este presupuesto ha de considerarse no sólo cuando el informe procede directamente de la

35. STS de 30 de mayo de 1998. A esto quizá se refiere la STC 61/1985 cuando señala que lo que el artículo 105 de la Constitución recoge es un caso de participación funcional del administrado en la elaboración de disposiciones de carácter general, directamente o mediante organizaciones de representación de intereses, normalmente mediante un trámite de información pública o de informe preceptivo.

36. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Región de Murcia 257/2003, de 18 de julio, que considera cumplida la exigencia de consulta a los ciudadanos a través de organizaciones o asociaciones con la emisión de un informe por parte del Consejo Asesor de Pesca y Acuicultura del que forman parte representantes de la Administración autonómica y de la estatal, y además representantes de los pescadores (presidente de la Federación de Cofradías de Pescadores, patronos mayores de las cofradías de pescadores de la Región de Murcia, presidente de la Federación Murciana de Pesca), representantes de las industrias (industria conservera de productos pesqueros), representantes sociales (asociaciones ecologistas y protectoras de la naturaleza) y otros miembros, lo que supone que en el consejo están representados los distintos sectores sociales que pudieran verse afectados por la norma.

asociación en cuestión, sino también cuando se ha emitido por un órgano administrativo en el que estaban representadas esas organizaciones.

- c) Otras formas de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales:
la información pública

Junto al trámite de audiencia las leyes prevén también el de información pública con el objetivo de garantizar la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias. Así, el artículo 24 de la Ley 50/1997 distingue claramente ambos trámites. Por su parte, el artículo 49 de la Ley reguladora de las bases del régimen local establece que las ordenanzas locales requerirán información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

El fundamento del trámite de información pública se encuentra también en el artículo 105 de la Constitución,³⁷ si bien en su configuración legislativa adquiere un tratamiento y una justificación diferenciada del trámite de audiencia, tal y como veremos.

A la vista de estos preceptos se plantea una primera cuestión, y es determinar si ambos trámites son acumulativos o alternativos y si la información pública es la forma en que se canaliza la audiencia directa a los ciudadanos, cuestión que se ha planteado sobre todo en relación con el procedimiento de aprobación de disposiciones reglamentarias de carácter estatal a la vista de la jurisprudencia consultada.

Así, la STS de 12 de febrero de 2002, al analizar el artículo 24.1.c de la Ley 50/1997, de organización y funcionamiento del Gobierno, señala que este artículo distingue claramente entre audiencia a los ciudadanos afectados e información pública. La primera es preceptiva siempre, y puede llevarse a cabo bien de forma directa, bien a través de las organizaciones y asociaciones representativas reconocidas en la ley, en tanto que la segunda, encaminada a oír

37. Así lo recoge la STC 119/1995, de 17 de julio, que cita, entre otras, las STS de 28 de octubre de 1988, 11 de marzo de 1991, 9 de julio de 1991 y 23 de junio de 1994.

a la generalidad de los ciudadanos, resulten o no afectados sus derechos o intereses legítimos, sólo procede en los casos en que la naturaleza de la disposición lo aconseje o lo imponga así una norma. Y respecto a la exigencia de motivación sobre el establecimiento o no del trámite de información pública en el procedimiento administrativo, ésta sólo resultará exigible cuando la Administración opte por abrir dicho trámite, no siendo necesaria la motivación en otro caso.³⁸

Sin embargo, en la misma sentencia se recoge un voto particular que discrepa de esta postura al considerar los trámites de audiencia e información pública no como trámites acumulativos, sino alternativos. De acuerdo con la postura mantenida en el voto particular, la información pública no sería un trámite acumulativo, sino el cauce o la forma de hacer efectiva la audiencia singular o directa a los ciudadanos. Según esta opinión, «la audiencia directa de los interesados en el procedimiento como audiencia diferenciada de la audiencia corporativa se instrumenta a través de la información pública», y la decisión de no someter a información pública debe ser motivada, motivación que debe versar acerca de lo que la naturaleza de la disposición aconseje.

38. «Que se trata de supuestos distintos resulta no sólo de la expresión ciudadanos afectados que utiliza la norma para establecer la necesidad de motivar la decisión que se adopte en cuanto al procedimiento a seguir, sino también del adverbio «asimismo» que tiene carácter claramente acumulativo y no alternativo. No es que deba optarse entre audiencia pública y audiencia a los ciudadanos afectados, la segunda es preceptiva en todos los casos, en tanto que la primera está en función de la naturaleza de la disposición. La opción, en lo que atañe a la segunda, se concreta al procedimiento elegido para llevar a cabo la audiencia, procedimiento que comprende tantos aspectos formales como subjetivos y entre los primeros, naturalmente, el de si la audiencia ha de ser directa o por medio de organizaciones o asociaciones representativas legalmente reconocidas. Pretender reducir la opción a «información pública *versus* audiencia a ciudadanos afectados», así como la exigencia de motivación a los supuestos en que se opte por la información pública, es, en nuestra opinión, simplemente contrario a la norma y carente de fundamento, en otro caso debía haberse establecido con claridad el carácter alternativo entre la audiencia a los afectados y la información pública abierta a la generalidad de los ciudadanos, lo que la ley manifiestamente no hace.

Establecido que los trámites de audiencia a los ciudadanos e información pública son acumulativos y no alternativos, la exigencia de motivación, en los supuestos en que se opte por llevar a cabo la audiencia pública, resulta del significado del adverbio asimismo, que no es otro que «del mismo modo», por tanto si la decisión de abrir periodo de información pública debe efectuarse «del mismo modo» que aquella en la que se establece el procedimiento para llevar a cabo la audiencia de los ciudadanos afectados, es claro que tal decisión debe ser motivada en función de la naturaleza de la disposición.

Tal motivación no será necesaria, por el contrario, cuando no se abra la información pública porque éste es el supuesto normal previsto en la norma, ésta sólo prevé la posibilidad de llevar a cabo tal trámite cuando lo aconseje la naturaleza de la disposición.»

Esta no es, sin embargo, la interpretación que ha prevalecido.³⁹ Hay que tener en cuenta que la finalidad de ambos trámites no es del todo coincidente. En el primer caso se trata de dar oportunidad a los sujetos que pueden ser afectados en sus derechos e intereses legítimos por la disposición que se adopte de manifestar lo que a su derecho convenga, con independencia de su capacidad también para garantizar el acierto y oportunidad de la norma. En el segundo caso, la información pública va dirigida a la generalidad de los ciudadanos y es garantía del acierto y oportunidad de la norma, ya que dicho trámite va referido a un interés general que trasciende el propio de quienes pueden verse directamente afectados en sus derechos e intereses, y supone una garantía de participación en la formulación de las normas que van dirigidas a toda la colectividad. Los llamados a participar son los ciudadanos, sin exigirse ningún requisito de afectación o interés legítimo. Por tanto, no se configuran como trámites alternativos, lo que aumenta las oportunidades de los ciudadanos de pronunciarse sobre las normas que les afectan. Pero al mismo tiempo se puede reconocer una cierta complementariedad entre ellos, puesto que la participación de un ciudadano o de un grupo de ciudadanos en un procedimiento en defensa de sus intereses no significa que su aportación no pueda ser considerada desde el punto de vista del acierto y oportunidad de la norma, y a la inversa, no puede negarse radicalmente que la participación en el trámite de información pública no implique igualmente una garantía en defensa de ciertos intereses.⁴⁰

En el caso de las administraciones locales, la propia Ley de bases del régimen local despeja la cuestión al exigir la concurrencia de ambos trámites en el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias.

El trámite de información pública se articulará por tanto en aquellos casos en que lo exija la ley, o bien cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje por referirse a ámbitos o materias con un grado importante de discrecionalidad, de tal forma que la Administración pueda elegir entre varias opciones, todas ellas en principio válidas. En estos supuestos es necesario que a la hora de decidir tenga en su presencia todos los intereses en juego con el fin de poder adop-

39. Téngase en cuenta, por ejemplo, el artículo 49 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, que impone sucesivamente ambos trámites, quizá por considerar que la proximidad de la Administración local a los administrados es un factor que aconseja la información pública en todo caso.

40. Sobre esta cuestión puede verse F. J. Rodríguez Pontón, «Participación ciudadana en la elaboración de los reglamentos y reserva de ley: algunas consideraciones», *Autonomías*, núm. 21, 1996, pág. 285.

tar la decisión más acorde con la finalidad que subyace en cada potestad administrativa. De este modo, la intensidad de la participación ciudadana a través del trámite de información pública será muy desigual y vendrá condicionada por el carácter o contenido de la norma. Así, por ejemplo, será un cauce de participación ineludible en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas cuando éstas se refieran a materias especialmente relevantes para los ciudadanos, ya sea por la proximidad de la Administración a los mismos (caso de la Administración local), ya por tratarse de materias sectoriales con incidencia en la calidad o en las condiciones de vida de los administrados (urbanismo, medio ambiente), en las que cabe un amplio margen de decisión y configuración por parte de la Administración.⁴¹ Téngase en cuenta que en sede jurisdiccional se analizará la adecuación de la norma a la legalidad, pero no su conveniencia u oportunidad, de ahí la importancia de que en sede administrativa queden debidamente expuestos estos criterios. Ha de señalarse, por tanto, que en aquellos casos en que la información pública no venga directamente impuesta por una norma legal entrará en juego la discrecionalidad de la Administración, que será quien deba apreciar si la naturaleza de la disposición aconseja articular este trámite en el procedimiento de elaboración de la disposición administrativa.

La Administración puede hacer uso del mismo como trámite complementario de la audiencia, pero no puede sustituirla cuando ésta es preceptiva, es decir, cuando existen asociaciones o corporaciones de afiliación obligatoria (audiencia corporativa), o bien cuando existen sujetos individualizados y determinados que resultan afectados por la resolución (audiencia directa).

Dicho trámite será una alternativa al de audiencia en aquellos casos en que ésta sea facultativa, es decir, que afecte a asociaciones o agrupaciones de intereses de carácter voluntario y en aquellos en que la ley reconozca el derecho a su participación, pero sin canalizarla a través del trámite de audiencia.⁴² La infor-

41. 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, pág. 64 y ss.

42. Así, por ejemplo, en el caso de las asociaciones de consumidores y usuarios. La STS de 15 de julio de 2003 ha señalado, en relación con el artículo 2.1.e de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores, que dicho artículo implica, en su contenido mínimo, ofrecer la oportunidad a las entidades representativas de formular alegaciones u observaciones antes de la aprobación de la disposición general para lo que es suficiente que su participación en la elaboración de una disposición municipal que puede afectarlas «haya sido articulada mediante un trámite convocatorio y general de información pública».

mación pública comporta la posibilidad de que todos los interesados presenten alegaciones al proyecto y satisface suficientemente el derecho de participación de las organizaciones afectadas, puesto que el carácter convocatorio y público de la información, el plazo que se concede para la presentación de escritos y el trámite de examen y aprobación de las reclamaciones y sugerencias por parte del órgano competente son suficientes para que pueda entenderse colmado el derecho de participación.⁴³

Por otra parte, desde el punto de vista de la eficacia la información pública es un modo práctico y efectivo de permitir a los ciudadanos su participación en la adopción de disposiciones de carácter general, ya que frente a las dificultades de la Administración para hacer un llamamiento individual o singularizado a todos los posibles afectados por una disposición de carácter general, la información pública se presenta como una fórmula más sencilla y eficaz para dar a conocer la tramitación y el contenido de una determinada disposición de carácter reglamentario que la Administración se propone aprobar. Hay que tener en cuenta que la información pública garantiza el conocimiento generalizado de estos extremos y, aunque dirigida a la generalidad de los ciudadanos, no excluye la posibilidad de realizar alegaciones por los ciudadanos afectados que se personen en el procedimiento. Así pues, el trámite de información pública es una forma de instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones a los efectos de que sirvan como fuente de información de la Administración para garantizar el acierto y oportunidad de la norma que se vaya a adoptar, pero al mismo tiempo supone establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos que puedan verse afectados.

La eficacia de las alegaciones realizadas no difiere mucho en uno y otro caso, puesto que ni las alegaciones efectuadas sobre la base del trámite de información pública, ni las efectuadas con apoyo en el trámite de audiencia garantizan que la Administración vaya a resolver en el sentido alegado, sino únicamente que la Administración va a contar con más elementos de juicio antes de adoptar su decisión o aprobar el reglamento en este caso. Y ninguno de los dos

43. En este sentido señala Rebollo Puig la posibilidad de considerar adecuada la información pública para dar cumplimiento al artículo 105.a de la Constitución siempre y cuando haya permitido a las entidades representativas las mismas posibilidades que les otorga la audiencia. «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales», RAP, núm. 125, 1991, pág. 164.

trámites confiere al sujeto la condición de interesado en el procedimiento, como ha resaltado la jurisprudencia.⁴⁴ Por otra parte, y en aras de conseguir la máxima eficacia de este trámite, sería deseable que las leyes regulasen algunos aspectos tales como la necesidad de respuesta motivada de la Administración a los ciudadanos e, incluso, establecieran el deber de suministrar información a los mismos y al público en general sobre el resultado de las consultas o periodos de audiencia,⁴⁵ lo que limitaría la discrecionalidad de la Administración a la hora de apreciar las alegaciones realizadas.⁴⁶

3. Nuevas formas de participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: la iniciativa popular reglamentaria

Cada vez más, los mecanismos de la democracia representativa se revelan insuficientes para justificar determinadas actuaciones de los poderes públicos, por lo que es necesario complementarlos y buscar la implicación de los ciudadanos en el gobierno y en la adopción de decisiones públicas. La audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas son manifestaciones de una participación funcional en el procedimiento administrativo que gozan de una cierta tradición en nuestro derecho, como hemos visto.

Pero estos mecanismos son insuficientes para garantizar la implicación de los administrados en la adopción de decisiones públicas. Es necesario avanzar

44. En este sentido puede verse la STC 61/1985, de 8 de mayo, que señala: «La audiencia de los ciudadanos directamente a través de organizaciones y asociaciones (artículo 105 de la Constitución) no constituye ni a aquéllos ni a éstas en interesados en el sentido propio de partes del procedimiento. A lo que se refiere el artículo 105.1 de la Norma suprema es a un caso de participación funcional del administrado en la elaboración de disposiciones de carácter general, directamente o mediante organizaciones de representación de intereses, normalmente mediante un trámite de información pública o de informe preceptivo. Este tipo de inserción de los administrados en un procedimiento de elaboración de normas no puede otorgarles el carácter de partes procedimentales, que más bien hay que juzgar reservado a aquellos casos en que el procedimiento se inicie a instancia de parte o existan interesados comparecidos que ostenten facultades y derechos procedimentales sobre los que recaen obligaciones y cargas de este tipo, a los que hay que notificar la resolución final, etc.».

45. Ver en este sentido M. Sánchez Morón, «El principio de participación en la Constitución española», obra cit., pág. 199. En opinión del citado autor todo ello redundaría en una limitación de la discrecionalidad administrativa, tanto en la elección de los interlocutores como en la atención que deba prestarse a la participación.

46. Algunas normas ya contienen referencias en este sentido. Así, la Ley 27/2006, de 18 de julio, de protección del medio ambiente, regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

más en su reconocimiento y regulación. No es suficiente con reconocer la participación de los ciudadanos en la adopción de actos y disposiciones públicas promovidos por la Administración, sino que hay que dar un paso más y reconocerles el derecho a ejercer la iniciativa popular proponiendo a la Administración actuaciones, decisiones e incluso proyectos normativos. En este sentido, la legislación de régimen local es un buen ejemplo de estas pretensiones.

A. Fundamento y naturaleza jurídica

La iniciativa popular en materia reglamentaria es una forma de participación en la actividad administrativa que resulta especialmente relevante en el ámbito de la Administración local, que es donde encuentra su máxima expresión al alcanzar la configuración de derecho subjetivo con el alcance y contenido que más adelante veremos. En efecto, el artículo 18.h de la Ley reguladora de las bases del régimen local la configura como un derecho de los vecinos y remite su regulación más detallada al artículo 70 *bis* de la misma ley, en el que se establecen los requisitos y efectos jurídicos de esta forma de participación, que va más allá de la simple sugerencia y que debe ser nítidamente separada del derecho de petición⁴⁷ en atención a los efectos y consecuencias jurídicas asociadas a ella, como veremos más adelante. En todo caso es necesario reseñar que esta forma de participación ciudadana es bastante novedosa, pues se introduce en la Ley de bases del régimen local con motivo de su modificación por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del gobierno local.

Los artículos citados configuran la iniciativa popular en un sentido amplio que incluye la posibilidad de presentar propuestas de acuerdos, actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia local⁴⁸ y en este último caso implica –al igual que la iniciativa popular legislativa– el reconocimiento a los vecinos o ciudadanos de la capacidad para incidir en el proceso de producción normativa, instando a los poderes públicos a la puesta en marcha del procedimiento adecuado para ello.

47. Sobre esta cuestión puede verse el comentario de Severiano Fernández Ramos al artículo 70 *bis* en la obra colectiva *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, tomo II, dirigido por Manuel Rebollo Puig, Valencia, 2007, pág. 1777 y ss.

48. Ver la obra colectiva «Modernización del Gobierno Local, Comentarios a la Ley 57/2003 de 16 de diciembre», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2004, pág. 158 y ss.

Pero a diferencia de la iniciativa legislativa configurada por el Tribunal Constitucional como una manifestación del derecho a participar en los asuntos públicos de forma directa –derecho reconocido y tutelado por el artículo 23 de la Constitución–, la iniciativa reglamentaria se configura no como una manifestación de la democracia directa, sino como manifestación de la democracia participativa. Esto es así porque la ley expresa la voluntad de la comunidad, es una manifestación de la soberanía popular y al ejercer la iniciativa legislativa popular se está haciendo uso de la soberanía, en tanto que el reglamento es una norma secundaria que obra en desarrollo de aquélla y la complementa, es inferior y nunca puede contradecirla.

Y a diferencia de otras formas de democracia participativa garantizadas expresamente por la Constitución, como la audiencia pública de los ciudadanos –recogida en el artículo 105 de la Constitución– y la información pública derivada también de este precepto, la iniciativa reglamentaria no está contemplada expresamente en el texto constitucional y, por tanto, los poderes públicos no están obligados a prever este cauce participativo. Su reconocimiento es una de las formas de garantizar la participación de los administrados de que dispone el legislador, pero sin que exista una vinculación constitucional en este sentido. De hecho, la iniciativa reglamentaria tiene un desigual reconocimiento en las leyes según la Administración a la que se refiera y ello es consecuencia de la ausencia de una previsión constitucional que la imponga a los poderes públicos. En el ámbito de la Administración local es donde esta forma de participación ha tenido un mayor reconocimiento al alcanzar la consideración de derecho subjetivo tal y como le reconocen los artículos 18 y 70 *bis* de la Ley de bases del régimen local. Algunas comunidades autónomas han previsto la aprobación de normas en desarrollo de estos preceptos, como es el caso de Cataluña, que en la disposición final primera de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular, otorga al Gobierno un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de esta norma para presentar un proyecto de ley que regule el derecho de iniciativa ciudadana para proponer la aprobación de disposiciones de carácter general a los entes locales, si bien esta norma todavía no ha sido aprobada.

En el ámbito de la Administración autonómica existe también algún tímido intento para recoger esta forma de iniciativa popular. Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana existe un anteproyecto de Ley de participación ciudadana que contempla el derecho a la iniciativa normativa entendido como el derecho a proponer la tramitación de disposiciones reglamentarias, si bien en la

citada norma el ejercicio de este derecho se canaliza a través de las entidades ciudadanas reguladas en la misma.⁴⁹

Lógicamente, la distinta fundamentación y acomodo constitucional de esa forma de participación ciudadana incide no sólo en la vinculación del legislador para su reconocimiento normativo, sino en unos mecanismos de protección y tutela jurídica diferenciados de los que protegen las formas de participación directa amparadas en el artículo 23 de la Constitución, o los mecanismos de democracia participativa previstos expresamente por el artículo 105 de la Constitución.

El fundamento de esta modalidad de participación ciudadana en las funciones públicas normativas se inscribe en el marco general que justifica las demás formas de intervención propias de la democracia participativa y se legitima en la búsqueda de decisiones adecuadas a las demandas sociales, es decir, en la búsqueda de decisiones oportunas especialmente relevantes en los ámbitos donde se manifiesta de forma más destacada la discrecionalidad administrativa.⁵⁰ En este caso la iniciativa reglamentaria se adelanta a las actuaciones de los poderes públicos expresando las aspiraciones de la comunidad vecinal y poniendo en marcha un procedimiento administrativo que supone como mínimo la toma en consideración de la propuesta tanto por el órgano competente para resolver como por el órgano que ostenta la representación política de la totalidad de los vecinos del municipio. Así como los trámites de audiencia e información pública son cauces de participación funcional que se inscriben en el marco de un procedimiento administrativo ya iniciado, la iniciativa reglamentaria tiene como peculiaridad que se anticipa a dicho procedimiento instando de los órganos competentes la iniciación del mismo.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que el ejercicio de la iniciativa popular en cualquiera de sus tres manifestaciones se canaliza a través de un procedimiento administrativo y despliega unos efectos jurídicos preestablecidos y exigibles. Se trata, por tanto, del ejercicio de un verdadero derecho subjetivo fundado en derecho ante la Administración que debe diferenciarse del derecho de petición.

49. Estando este trabajo en fase de elaboración, se aprueba la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, que finalmente no recoge este derecho.

50. Como señala Eduardo García de Enterría, «La participación del administrado en las funciones administrativas», *Revista de Seguridad Social*, 1979, núm. 4, pág. 14, la oportunidad de la decisión se mide normalmente no por una simple perfección técnica en su preparación y concepción, sino por su adecuación a las demandas sociales y por su aceptación por el cuerpo social, previamente investigada, además de promovida e implicada, a través de las técnicas participativas.

B. Los sujetos legitimados para ejercer el derecho a la iniciativa reglamentaria

El artículo 18 de la Ley de bases del régimen local configura la iniciativa popular como un derecho de los vecinos, si bien el artículo 70 *bis* de la misma ley restringe el ámbito subjetivo reservando este derecho únicamente a los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Esta cuestión es importante, puesto que ello supone incluir o no en el ejercicio de este derecho a un colectivo en ocasiones muy numeroso en algunos municipios como son los extranjeros no comunitarios, que una vez inscritos en el padrón municipal ostentan la condición de vecinos según el artículo 15 de la LRBRL.

En todo caso, la eficacia de la iniciativa popular se hace depender de que dichas iniciativas vayan suscritas por un determinado porcentaje de vecinos en la siguiente escala:

- Para municipios de hasta 5.000 habitantes, el 20 %.
- De 5.000 a 20.000 habitantes, el 15 %.
- A partir de 20.000 habitantes, el 10 %.

En el establecimiento de esta tabla porcentual, un dato llama la atención, y es el hecho de que se incluya un porcentaje de suscripción que se relaciona con la totalidad de los vecinos del municipio, a pesar de que sólo los que están dotados del derecho de sufragio activo pueden promover la iniciativa.

Ahora bien, ¿cuál es el valor de los porcentajes establecidos por la Ley de bases del régimen local? Es decir, ¿podrían las comunidades autónomas a través de su legislación de desarrollo ampliar las expectativas de participación ciudadana rebajando el porcentaje de suscripción exigido? Hay que tener en cuenta en este sentido que el apartado segundo del artículo 70 *bis* de la Ley 7/1985 establece expresamente que lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia, lo que abre incluso la posibilidad de que por esta vía la iniciativa popular pueda ejercerse por la totalidad de los vecinos, sin la restricción impuesta por la norma básica a los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo. En este sentido la ley estatal establecería unos contenidos máximos en cuanto a los porcentajes exigidos que no podrían ser superados por la legislación autonómica, pero sí reduci-

dos, mejorando así los requisitos para el ejercicio del derecho a la iniciativa ciudadana.

E incluso podría plantearse la posibilidad de rebaja de los porcentajes por los propios municipios, que tienen el deber de establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida local. La cuestión sería si las administraciones locales pueden establecer en sus reglamentos orgánicos porcentajes distintos de los dispuestos en la normativa básica estatal, siempre que dichos porcentajes sean inferiores. Esta posibilidad se planteó durante la tramitación parlamentaria de la Ley 57/2003 al formularse una enmienda en este sentido que fue expresamente rechazada.⁵¹ Cabe pensar, no obstante, que esta posibilidad es admisible siempre que la ordenanza se sitúe en el marco de la legislación autonómica, que como hemos visto sí puede establecer porcentajes distintos siempre y cuando signifiquen una rebaja de los fijados en la legislación del Estado.

C. El objeto de la iniciativa popular reglamentaria

El objeto de la iniciativa popular reglamentaria han de ser asuntos o materias que se reconozcan de la competencia de la Administración local, y además ha de tratarse de competencias propias en las que el propio municipio actúe bajo los principios de responsabilidad y autonomía, con lo que quedan excluidos aquellos asuntos en que se actúa por delegación, si bien no habría inconveniente en entender que la iniciativa popular puede ejercerse en relación con materias cuya gestión ha sido atribuida por el municipio a otros entes, tales como mancomunidades, dado que la titularidad de la competencia corresponde siempre al municipio. En todo caso, por asuntos de competencia local han de entenderse aquellos en que no existe un interés supramunicipal prevalente⁵² al interés local, dada la dificultad de encontrar materias de exclusivo interés local. E igualmente, en aquellos asuntos en los que sea necesaria la aprobación o el informe de

51. En sentido contrario Severiano Fernández Ramos, en el libro *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, dirigido por Manuel Rebollo Puig, obra cit., pág. 1781. El citado autor entiende que nada impide a una corporación establecer mediante su reglamento orgánico un porcentaje inferior.

52. Ver Decreto de la Generalitat de Cataluña 294/1996.

otras administraciones públicas, la consulta ha de versar sobre aquellos aspectos a los que corresponde pronunciarse exclusivamente al municipio.⁵³ Ello restringe la iniciativa reglamentaria al listado de materias del artículo 25 de la LRBR.

Por otro lado, al tratarse de una actuación colectiva que exige como requisito de validez su planteamiento por un determinado porcentaje de vecinos, es de suponer que las cuestiones formuladas han de ser de interés general, con lo que quedan en principio excluidos de esta forma de iniciativa aquellos asuntos de interés particular o individual que tienen su forma de ejercicio en el artículo 231.3 del ROF, y que parece contemplar la iniciativa individual con evidentes similitudes con el derecho de petición.

Así pues, la Ley de bases del régimen local parece reconocer el derecho a la iniciativa popular reglamentaria con bastante amplitud, al reconducirla a los asuntos de competencia municipal de interés general, sin establecer ninguna otra limitación por razón de la materia. No obstante, cabe plantearse la posibilidad de que el legislador sectorial pueda establecer otros límites objetivos siempre que éstos queden debidamente justificados.

La cuestión se plantea especialmente en relación con aquellos ámbitos materiales en donde puede producirse una cierta confrontación entre los intereses generales y los individuales, o en los que la apreciación del interés público por parte de los vecinos no es del todo objetiva por afectar a intereses patrimoniales particulares o individuales. Me estoy refiriendo a aquellas cuestiones que tienen que ver con materias de carácter tributario y presupuestario, aprobación de normas fiscales y materia impositiva. En este sentido no es descabellado pensar que el legislador autonómico, al desarrollar la legislación de régimen local en este punto, pueda excluir de la iniciativa reglamentaria estas materias, de la misma forma que la Constitución expresamente las excluye del ámbito de la iniciativa legislativa popular.⁵⁴

E igualmente cabría preguntarse si es posible establecer esta misma restricción en relación con aquellas materias que se refieren a la organización muni-

53. Ver el Decreto de la Generalitat de Cataluña anteriormente citado.

54. Así, el artículo 87.3 de la Constitución señala que no procederá la iniciativa legislativa popular en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

pal, por entender que son cuestiones de trascendencia interna alejadas de los intereses vecinales.

En este sentido, las leyes autonómicas, al regular la iniciativa legislativa popular en su propio ámbito de competencias, han excluido de dicha iniciativa aquellas materias que se refieren a la potestad de autoorganización de la comunidad autónoma, incluyendo en este concepto la regulación de las instituciones de autogobierno y la organización territorial y judicial de la comunidad autónoma.

En mi opinión esta exclusión tendría menos justificación en el ámbito de la Administración local por la proximidad de los vecinos a los órganos de gobierno y por la posibilidad de participación en los mismos, ya sea coyuntural o estructural, que reconoce en algunos casos la propia legislación de régimen local, razón por la cual la composición y funcionamiento de los órganos de gobierno local tendrán una mayor trascendencia externa hacia los administrados y sus relaciones con la Administración de cara, sobre todo, al ejercicio del derecho de participación. Por otro lado, esta iniciativa popular reglamentaria puede incidir en la creación de determinados órganos de carácter complementario,⁵⁵ como el Consejo Económico y Social, en los que la composición de los mismos es un cauce de participación vecinal, razón por la cual entiendo que no puede negarse la capacidad de ejercer la iniciativa popular en esta materia.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que el artículo 70 *bis* de la LRBRL alude expresamente a la iniciativa popular para presentar proyectos de reglamentos, que son las normas que tradicionalmente contienen las cuestiones relativas a la organización municipal, por contraposición a las ordenanzas, que regulan el resto de materias de competencia local, con lo que la Ley parece admitir abiertamente esta posibilidad. En todo caso no debe caerse en una interpretación excesivamente literal de este precepto, ya que con la expresión «proyectos de reglamentos» la ley hace referencia a las distintas manifestaciones de la potestad normativa de las entidades locales, ya sean reglamentos u ordenanzas, de forma que las limitaciones al ejercicio de la iniciativa popular reglamentaria vendrán dadas por razón de la materia y no por la forma que adopte la norma que las regula.

55. Para municipios que no estén incluidos en la categoría de gran población.

Al admitir esta posibilidad la ley permite también implícitamente la posibilidad de plantear la iniciativa popular reglamentaria incluso en relación con aquellas cuestiones que requieren mayoría cualificada (absoluta) para su aprobación, ya que ésta es la mayoría exigida para la aprobación de los reglamentos de organización.

La Ley permite también que el ejercicio de la iniciativa popular en el ámbito local pueda llevar incorporada una propuesta de consulta popular local que será tramitada por el procedimiento y con los requisitos del artículo 71 de la LRRL. En definitiva, se está haciendo referencia a un nuevo cauce de participación instaurado por la legislación de régimen local que implica una intervención directa por parte de los vecinos pero cuyo ejercicio se articula a través de la iniciativa popular.

D. Procedimiento y efectos de la iniciativa reglamentaria

El ejercicio de la iniciativa reglamentaria con el cumplimiento de los requisitos formales mencionados pone en marcha un procedimiento administrativo dirigido al examen y toma en consideración de la propuesta presentada, de forma que comporta como consecuencia jurídica que ésta sea sometida ineludiblemente a debate y votación del pleno y a la toma en consideración del órgano competente para resolver por razón de la materia. En todo caso, la ley exige el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento y, cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento, exigirá también el informe del interventor.

El artículo 70 *bis* de la Ley de bases del régimen local configura así los trámites esenciales del procedimiento derivado del ejercicio de la iniciativa reglamentaria. No obstante, también en esta cuestión la ley establece que lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica. E igualmente debe hacerse una interpretación del precepto garantista de los derechos de los administrados. Es decir, la legislación autonómica podrá concretar el procedimiento y establecer previsiones propias respecto al mismo, si bien la legislación básica actúa también en este caso estableciendo unas garantías mínimas para los administrados. Esta garantía mínima entiendo que en este caso implica una doble exigencia en cuanto a la toma en consideración, ya que, por un lado, asegura el debate y votación en el pleno y, por otro, la toma en consi-

deración y posterior resolución de la iniciativa planteada por el órgano competente por razón de la materia, caso de que no coincida con el primero.

La Ley de bases del régimen local establece también la necesidad de que la iniciativa planteada sea sometida al informe de legalidad del secretario, que ha de ser previo no solamente a la actuación del órgano competente para resolver sobre la iniciativa, sino también al debate y votación por parte del pleno.

Dicho informe deberá pronunciarse sobre todas aquellas cuestiones que puedan afectar a la legalidad de la iniciativa planteada, lo que incluye no sólo el examen de fondo de la cuestión planteada y la constatación de que se trata de una materia de competencia local, sino también al examen de las cuestiones de forma, es decir, si el ejercicio de la iniciativa cumple los requisitos exigidos por la ley, entre los que sin duda destaca la comprobación de que reúne el número de firmas suficiente y de que los promotores de la iniciativa son efectivamente vecinos que gozan del derecho de sufragio activo. Ha de entenderse que si del informe del secretario se deduce que dicha iniciativa no cumple los requisitos exigidos por la legislación vigente, sin que se haya procedido a su subsanación en plazo, las propuestas planteadas se admitirán a trámite, pero se encauzarán como una manifestación del derecho de petición que comporta «el derecho a que el escrito de petición sea admitido, se le dé el curso correspondiente y se re-expida en su caso al órgano competente, sin que de ello pueda derivarse perjuicio alguno al peticionario».⁵⁶

Planteada en forma la iniciativa popular, la ley garantiza su examen por parte del pleno, en el que deberá someterse a debate y votación. Será este órgano el que en sesión pública tome en consideración la iniciativa planteada y, en atención a los informes jurídicos y económicos, se pronuncie sobre la propuesta presentada y la conveniencia o no de su adopción.

En el debate y votación de la propuesta se analizará no sólo la legalidad de la iniciativa, sino también la oportunidad de la misma y quedará fijada la postura de los distintos grupos políticos ante la misma, si bien la resolución corresponderá al órgano competente, que no quedará vinculado jurídicamente por el resultado de la votación. La intervención del pleno no es un trámite dirigido a la admisión o no de la propuesta sino a averiguar el respaldo con que cuenta la

56. STS de 23 de junio de 1999.

iniciativa popular entre los distintos grupos políticos que conforman el órgano plenario y, en la medida en que se pronuncie el órgano de representación de la comunidad vecinal, el debate y votación de la propuesta pondrán de manifiesto la conveniencia y oportunidad de la medida. De esta forma, la iniciativa popular como manifestación de la democracia participativa queda complementada por los mecanismos de la democracia representativa.

En el caso de la iniciativa reglamentaria, la competencia para la aprobación de los reglamentos corresponde también al órgano plenario, con lo cual el debate y votación tendrán por objeto decidir sobre la iniciación del procedimiento dirigido a la elaboración y aprobación de la correspondiente norma, dada la imposibilidad de que la resolución favorable de la iniciativa y, por ende, la aprobación del reglamento tengan lugar en un mismo acto de debate y votación.

En todo caso ha de tenerse en cuenta que la propuesta de reglamento planteada no vincula al órgano que tiene que resolver, que podrá aceptarla, modificarla o rechazarla basándose en la apreciación de su oportunidad. De este modo puede decirse que el ejercicio de la iniciativa reglamentaria supone un derecho subjetivo a que la proposición presentada sea incluida en el orden del día de las sesiones plenarias y a que el asunto sea debatido y votado por dicho órgano, pero no vincula al órgano competente a resolver en el sentido planteado por la iniciativa. La iniciativa reglamentaria supondría, pues, el derecho de instar de los poderes públicos la puesta en marcha de un procedimiento administrativo dirigido al examen del proyecto o propuesta presentado y a obtener una resolución motivada, pero en ningún caso implica el derecho a que la propuesta formulada sea adoptada por parte del órgano competente para resolver.

Únicamente podría producirse dicha vinculación en el caso de que la propuesta versara sobre el establecimiento de los servicios públicos obligatorios, si bien en este caso se puede pensar que existirán otros cauces procedimentales más adecuados para su exigencia, y que de exigirse por la vía de la iniciativa popular, la obligatoriedad de su adopción vendrá dada no por utilizar este cauce, sino por su propia sustantividad.

Cuestión distinta es la que se refiere a los plazos para que se produzca el debate y votación inicial y la resolución de la propuesta planteada por el órgano competente, que en este caso consistirá en el acuerdo sobre la iniciación o no del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria. En principio la Ley

de bases del régimen local no establece plazo alguno en este sentido, de forma que habrá de ser la legislación autonómica la que en el marco de las previsiones establecidas en la Ley 30/1992 sobre la obligación de resolver y el plazo previsto para ello lo determine. Por otra parte, no ha de desconocerse tampoco la capacidad de las entidades locales para regular estas cuestiones en el marco de las previsiones legales señaladas, ya que el artículo 70 *bis*, en su párrafo primero, remite a los ayuntamientos el deber de establecer y regular en sus normas sobre organización y funcionamiento los procedimientos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local.

Bibliografía

- 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, pág. 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, pág. 209-213.
- CARRETERO PÉREZ, Adolfo, «La potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa del Consejo General del Poder Judicial», *La Ley*, 1981, pág. 1001-1025.
- CASTELA ANDREU, Josep Maria, «La participación ciudadana en la Administración Pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, pág. 39-83.
- , «La participación ciudadana en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación», en la obra *La prevención y el control integrados de la contaminación*, coordinada por Jaume Vernet i Lloret, 2004, pág. 221-247.
- , «La participació dels ciutadans en matèria de medi ambient», en el libro *Perspectives de Derecho Comunitario Ambiental*, coordinado por Mar Campins Eritja, 1997, pág. 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, pág. 111-141.
- EZQUERRA HUERVA, Antonio, «Alrededor de la participación ciudadana en el

- procedimiento de elaboración de reglamentos por parte de las comunidades autónomas», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, núm. 18, 1994, pág. 335-377.
- 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, pág. 11-23.
- , «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa», en el *Libro homenaje al profesor J. L. Villar Palasí*, coordinado por Rafael Gómez Ferrer, 1989, pág. 437-452.
- , «Los ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en Derecho español», REDA, núm. 59, 1988, pág. 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, pág. 635-643.
- JORDANA FRAGA, Jesús, «Derecho a la participación, participación administrativa y medio ambiente», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 1992, núm. 11, pág. 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, pág. 237-264.
- MESTRE DELGADO, Juan F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: Análisis del artículo 105 b) de la Constitución*, Madrid, Civitas, 1998.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», RAP, núm. 84, 1977, pág. 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, pág. 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», en la obra *Procedimiento administrativo: ponencias del I Coloquio hispano-portugués*, coordinada por Laureano López Rodó, 1994, pág. 103-112.
- , «Los principios de audiencia y publicidad en las actuaciones de la Administración (artículo 105 CE)», en el libro *Comentario a la Constitución española*, dirigido por Óscar Alzaga, tomo 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, pág. 19-60.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, «La participación en el estado social», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 1987, pág. 95 y ss.
- PÉREZ ALBERDI, Reyes, «La participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones generales: el artículo 105 a) de la Constitución», en el libro *Gobierno y Constitución: actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, coordinado por Pablo Lucas Murillo de la Cueva, 2005, pág. 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, «Participación ciudadana en la elaboración de los reglamentos y reserva de Ley: algunas consideraciones», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, núm. 21, diciembre 1996, pág. 267-295.
- SANCHEZ 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, pág. 95-186.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Sobre el concepto de participación en la Administración Pública», *Revista de Seguridad Social*, núm. 4, 1979, pág. 25-64.
- , «Participación, neocorporativismo y administración económica», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría* (coordinado por Sebastián Martín Retortillo Baquer), vol. 5, 1991, pág. 3943-3978.
- , «Crónica de unas jornadas sobre gobernabilidad y participación en la Administración local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 49, 1997, pág. 375-382.
- , «Elementos de la participación ciudadana», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 221, 1984, pág. 37-46.
- , «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979, pág. 171-206.
- , «Información y participación ciudadana en la Administración local», *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, núm. 3, 1993, pág. 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, pág. 385-438.

SUBIRATS I HUMET, Joan, «Democracia, participación ciudadana y transformación social», en el libro *Democracia participativa y desarrollo humano*, coordinado por Pedro Ibarra Güel, 2007, pág. 23-35.

—, «¿Nuevas vías de participación ciudadana en los gobiernos locales?», en la obra colectiva *La Ley de modernización del gobierno local*, 2004, pág. 39-46.

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

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342.34.078

María Jesús García García, profesora titular de derecho administrativo, Universidad de Valencia

es La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria

p. 417-460

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es un valor que la Constitución promueve a lo largo de su articulado de una forma diferente en función del ámbito público al que se refiere y a la forma de participación prevista para el mismo. Todos los ámbitos funcionales de lo público tienen reconocida en el texto constitucional una forma de participación ciudadana, que en sus manifestaciones más intensas implican el ejercicio directo de la soberanía por parte de los ciudadanos y el reconocimiento de un derecho fundamental a participar en los asuntos públicos que se manifiesta en intervenciones muy concretas tales como la iniciativa legislativa popular, algunas modalidades de referéndum o el régimen del concejo abierto, amparadas en el artículo 23 de la Constitución .

Pero la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no se agota sólo en estas formas de democracia directa, sino que tiene también otras manifestaciones, que si bien no se encuentran amparadas en la Constitución por los mecanismos de tutela de los derechos fundamentales, sí gozan de un reconocimiento constitucional expreso que actúa como parámetro de la constitucionalidad de la legislación que los regula, imponiendo un contenido concreto. Me refiero a los mecanismos de la democracia participativa que permiten a los poderes públicos contar con la intervención de los ciudadanos otorgando una legitimidad democrática a sus decisiones.

Esta modalidad de participación se manifiesta especialmente en el ámbito administrativo y tiene su máximo exponente en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, procedimiento con relación al cual el artículo 105 de la Constitución garantiza la audiencia de los ciudadanos. Pero además de estas referencias expresas a las formas de participación ciudadana, existe también un principio genérico en la Constitución que impone a los poderes públicos el deber de promover la participación de los ciudadanos. Y sobre la base de este principio constitucional el legislador ha previsto otras formas de participación inscritas en el marco de la democracia participativa, aunque no concretadas expresamente en la Constitución.

En estas coordenadas han de inscribirse nuevos cauces de participación tendentes a legitimar las decisiones de la Administración o a dotarlas de ciertas garantías de acierto y oportunidad, tales como la iniciativa popular reglamentaria, que complementa los cauces de participación expresamente previstos en la Constitución al tiempo que busca implicar a los administrados en la gestión pública.

Precisamente es objeto de este trabajo analizar todas estas formas de participación referidas a un aspecto concreto de la actividad administrativa como es la elaboración de normas de carácter reglamentario por su alcance general y su vocación de permanencia.

Palabras clave: participación ciudadana; reglamentos; procedimiento administrativo; democracia participativa.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

342.34.078

María Jesús García, professora titular de dret administratiu, Universitat de València

es La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria

ca La participació ciutadana en l'elaboració de disposicions reglamentàries: participació funcional i iniciativa reglamentària
p. 417-460

La participació dels ciutadans en els assumptes públics és un valor que la Constitució promou al llarg del seu articulat d'una manera diferent en funció de l'àmbit públic a què es refereix i a la forma de participació que se'n prevista. Tots els àmbits funcionals d'allò públic tenen reconeguda en el text constitucional una forma de participació ciutadana, que en les seves manifestacions més intenses impliquen l'exercici directe de la sobirania per part dels ciutadans i el reconeixement d'un dret fonamental a participar en els assumptes públics que es manifesta en intervencions molt concretes, com ara la iniciativa legislativa popular, algunes modalitats de referèndum o el règim del consell obert, emparades a l'article 23 de la Constitució.

Però la participació dels ciutadans en els assumptes públics no s'esgota només en aquestes formes de democràcia directa, sinó que també té altres manifestacions, que si bé no es troben emparades en la Constitució pels mecanismes de tutela dels drets fonamentals, sí que gaudeixen d'un reconeixement constitucional exprés que actua com a paràmetre de la constitucionalitat de la legislació que els regula, en imposar-ne un contingut concret. Em refereixo als mecanismes de la democràcia participativa que permeten

que els poders públics puguin comptar amb la intervenció dels ciutadans atorgant una legitimitat democràtica a les seves decisions.

Aquesta modalitat de participació es manifesta especialment en l'àmbit administratiu i té com a exponent màxim el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries, procediment en relació amb el qual l'article 105 de la Constitució garanteix l'audiència dels ciutadans. Però, a part d'aquestes referències expresses a les formes de participació ciutadana, també hi ha un principi genèric a la Constitució que imposa als poders públics l'obligació de promoure la participació dels ciutadans. I, sobre la base d'aquest principi constitucional, el legislador ha previst altres formes de participació inscrites en el marc de la democràcia participativa, encara que no concretades expressament a la Constitució.

En aquestes coordenades s'han d'inscriure noves vies de participació tendents a legitimar les decisions de l'Administració o a dotar-les de certes garanties d'encert i oportunitat, com són la iniciativa popular reglamentària, que complementa les vies de participació previstes expressament a la Constitució i alhora tracta d'implicar els administrats en la gestió pública.

Precisament aquest treball té com a objecte analitzar totes aquestes formes de participació referides a un aspecte concret de l'activitat administrativa com és l'elaboració

de normes de caràcter reglamentari pel seu abast general i la seva vocació de permanència.

Paraules clau: participació ciutadana; reglaments; procediment administratiu; democràcia participativa.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

342.34.078

María Jesús García, tenured professor of Administrative Law, University of Valencia

es La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria

en The Participation of the Citizenry in the Development of Regulatory Provisions: Functional Participation and Regulatory Initiatives

p. 417-460

The participation of the citizenry in public affairs is a value promoted throughout the Constitution in differing ways depending on the public sector referred to and the form of participation contemplated. The Constitution recognizes a form of participation for the citizenry for all the functional areas in the public arena. In their most intense form of expression, these avenues of participation imply the direct exercise of sovereignty by the citizenry and the recognition of a fundamental right to participate in public affairs. This right to participate in public affairs manifests itself in very concrete actions, such as the legislative initiative by public petition, some types of referendums, or the open city council system, covered by Article 23 of the Spanish Constitution.

Nonetheless, the participation of the citizenry in public affairs does not end with these forms of direct democracy. It has other avenues, which, although not supported in the Constitution through the protection of basic rights, do enjoy express recognition in the Constitution. This Constitutional recognition acts as a parameter for the constitutionality of the legislation that regulates these other avenues for citizen participation in public affairs, vesting them with specific content. I am referring here to the mechanisms of participatory democracy that allow public authorities to rely on the intervention of the citizenry, who give their decisions democratic legitimacy.

This form of participation is especially evident in the administrative sector and finds its

clearest expression in the procedure for drafting regulatory provisions. Article 105 of the Constitution guarantees public hearings as a part of such a procedure. In addition to these express references to forms of participation of the citizenry, however, there is also a generic principle in the Constitution that vests public authorities with the duty to promote the participation of the citizenry. Based on this constitutional principle, the legislature has contemplated other forms of participation as part of the framework of participatory democracy, although said terms of participation are not explicitly specified in the Constitution.

New avenues of participation that tend to le-

gitimize the decisions of the government administration or vest them with certain guarantees of success and opportuneness, such as regulatory initiative by public petition, which complements the avenues for participation expressly provided for in the Constitution while seeking to involve the population in the work of public administration, would fall into this category.

The analysis of all these forms of participation with respect to a concrete aspect of administration, i.e., the development of regulatory norms, because of the general scope of these norms and their aspiration to permanency, is precisely the objective of this paper.

Key words: participation of the citizenry; regulations; administrative procedure; participatory democracy.