

## **ESTUDIS**



## **DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENOVACIÓN JURÍDICA: ¿HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?**

Sergio Castel Gayán\*

### **Sumario**

1. Un nuevo contexto jurídico-político para la democracia participativa
2. Tendencias normativas en el ámbito autonómico
  - 2.1. La Ley de participación ciudadana a debate
    - 2.1.1. La política de juridificación
    - 2.1.2. La política experimental
  - 2.2. La adaptación de la legislación administrativa general
  - 2.3. Reformas sectoriales y principio deliberativo
3. La iniciativa legislativa popular: hacia una renovación jurídica
4. Consultas populares y democracia participativa: hacia una innovación jurídica
5. Conclusiones

---

\* Sergio Castel Gayán, administrador superior del Gobierno de Aragón y asesor técnico de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación, del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón, [scastel@aragon.es](mailto:scastel@aragon.es)  
Artículo recibido el 23.06.2011. Evaluación ciega: 29.06.2011 y 12.07.2011. Fecha de aceptación de la versión final: 21.07.2011.

## 1. Un nuevo contexto jurídico-político para la democracia participativa

El impulso de la participación ciudadana se ha convertido en un debate clave para el estudio del sistema democrático y el funcionamiento de sus administraciones públicas. La complejidad económica, social y política de nuestro tiempo, la desafección democrática y el alejamiento de las instituciones, la fragmentación social y el aumento y la diversificación de demandas por parte de la ciudadanía, son factores que están impulsando procesos de reforma para involucrar a los ciudadanos de manera más activa en los procesos decisionales públicos.<sup>1</sup> Detrás de estas tendencias se encuentra la búsqueda de una mayor eficacia, receptividad y legitimación, como complemento y mejora del sistema representativo.

Existen tres papeles principales del ciudadano que son relevantes en sus relaciones con la Administración pública: el de elector político, el de receptor de servicios públicos y el de codecisor de las políticas públicas.<sup>2</sup> Este último estadio intenta superar las disfuncionalidades de la nueva gestión pública, que configura una administración basada en la productividad y la eficacia, orientada fundamentalmente a la satisfacción del ciudadano como mero cliente y usuario de servicios personalizados reduciendo su visión dirigida al cumplimiento del interés general. En este sentido, es cierto que se ha avanzado en los niveles de calidad de los servicios, pero también que existe un déficit en la esfera de la transparencia y la participación ciudadana, principios esenciales para una auténtica «democratización» de la esfera pública.<sup>3</sup> Se define así una nueva

---

1. Respecto a la incidencia de este contexto en el sistema representativo, se expresa Rafael Rubio Núñez, «La guerra de las democracias», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16 (2007), p. 81. Este autor entiende que las fallas en el sistema de la representación, unidas a las circunstancias sociopolíticas, y quizás con más fuerza las socioeconómicas, han provocado un desencanto político que ha ido reduciendo el papel de la sociedad en la política, provocando un debilitamiento de la legitimidad del sistema, que se articulaba en torno a los conceptos de soberanía nacional y representatividad política.

2. Jörg Bogumil y Lars Holtkamp, «Auf dem Weg zur lokalen Bürgerschaft? Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements», en Jörg BOGUMIL y Hans Josef Vogel (ed.), *Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis Initiatoren*, Köln KGSt, Erfolgsfaktoren und Instrumente, 1999.

3. En este sentido, Prats i Català entiende que el derecho a la buena administración puede contribuir doblemente a la legitimación del actuar público, ya que una de las causas mayores del malestar en relación a la gestión pública procede del desbordamiento de expectativas de los ciudadanos en relación a la misma. Frente a necesidades y demandas en constante expansión y re-

forma de gobernar teorizada bajo el término *gobernanza* y que trata de superar el sistema tradicional, inspirado en los principios de jerarquía, autoridad y unilateralidad, construyendo un modelo de relaciones cooperativas entre actores públicos y actores privados.

Consolidadas nuestras instituciones representativas, el legislador español ha asumido en los últimos años la necesidad de impulsar un mayor acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas.<sup>4</sup> En esta línea deben interpretarse los estatutos de autonomía de segunda generación, que han interiorizado un proceso tendente a fomentar la democracia participativa, entendida como el sistema que ofrece a los ciudadanos, individualmente o a través de representantes de intereses sociales, la posibilidad de presentar opiniones y propuestas en los procesos de adopción de decisiones públicas con la finalidad de influir en los mismos.<sup>5</sup> La justificación de este reconocimiento estatutario no se halla exclusivamente en el complejo contexto actual, sino también en la propia esencia del Estado autonómico. Los recientes estatutos definen un nuevo marco político para impulsar el principio democrático que justificó, entre otros, el proceso de descentralización política propuesto por la Constitución

---

cursos siempre limitados, aunque avancemos decididamente en la calidad, sin que los ciudadanos intervengan positiva y equitativamente en la determinación de políticas, regulaciones, prestaciones y estándares, será difícil que se produzca la contención social de expectativas y la educación cívica que le es consustancial. Joan Prats i Català, «La lucha contra la corrupción como parte integrante del derecho, el deber y las políticas de buena administración», *Cuadernos de Derecho Público* (Madrid, INAP), vol. 31 (2007), p. 13.

4. El derecho comunitario se ha convertido en un marco determinante para este proceso. En la última década se han aprobado diferentes textos que proclaman la necesidad democrática de impulsar una participación ciudadana más activa. Así, entre los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, resaltan la libertad de expresión y de información (art. 11), la libertad de reunión y de asociación (art. 12), y los derechos relacionados con la ciudadanía, entre los que se halla el derecho a una buena administración (art. 41). Especial protagonismo ha asumido el Libro Blanco para la Gobernanza Europea de 2001, que contiene una serie de recomendaciones tendentes a profundizar en la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones, mejorando los procedimientos y las prácticas que afectan a la manera en que actúan las administraciones públicas, así como las recomendaciones contenidas en las comunicaciones de la Comisión Europea en relación con una nueva cultura de consulta y diálogo (de 5 de junio y 11 de diciembre de 2002).

5. En este sentido se pronunció la STC 119/1995, de 17 de julio: «no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos —en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado— precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa» (FJ 6).

(en adelante, CE). La cercanía de los asuntos públicos al ciudadano y el mejor conocimiento de sus necesidades por la Administración autonómica, fueron algunos de los argumentos que apoyaron el desarrollo del Estado autonómico.<sup>6</sup> Sin embargo, esta realidad no ha supuesto una participación real y efectiva en los asuntos públicos, al margen del clásico derecho de representación política. Así, una vez consolidado el sistema político y territorial —sin perjuicio de aquellos debates que perfilan la agenda actual—, el modelo español se enfrenta a un nuevo reto: mejorar la calidad democrática del Estado autonómico a través de un proceso que fomente la democracia participativa en su funcionamiento.<sup>7</sup>

En este sentido se han manifestado las últimas reformas estatutarias,<sup>8</sup> que proclaman la obligación de los poderes públicos de facilitar y garantizar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 4.2 EACat; 20.a EAAr; 1.3 EACV; 10.1 EAAnd; 8.2 EA CL), promoviendo la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico (art. 43 EACat; 15.3 EAAr; 9.4 EACV; 10.3.19 EAAnd y 15 EAIB).<sup>9</sup> Esta es sin duda una de las novedades jurídico-políticas

---

6. Como señala Pérez Alberdi, los fenómenos de descentralización política ofrecen un marco más adecuado a las fórmulas de la democracia participativa. Es por ello que puede constatarse un creciente desarrollo legislativo de las fórmulas de participación ciudadana en los distintos niveles institucionales de distribución territorial del poder político. María Reyes Pérez Alberdi, «Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente», *Revista de Derecho Político* (UNED), n.º 73 (2008), p. 184.

7. Hay que advertir que, en el sistema político actual, la relación entre democracia representativa y democracia participativa se debe definir desde un planteamiento complementario, no alternativo. Pierluigi Zampeti, «Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa», en *Quarant'anni dalla costituzione: Atti del IV Convegno dell'Associazione italiana di dottrina dello Stato*, Padua, 1990, p. 12.

8. Para un análisis pormenorizado de la regulación de derechos participativos en los estatutos de autonomía de última generación, véase Enriqueta Expósito Gómez y Josep Maria Castellà Andreu, «Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en M. A. Aparicio, Josep Maria Castellà y Enriqueta Expósito (coord.), *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008, p. 61-94. En la misma obra colectiva, véanse los trabajos relativos a los estatutos balear, valenciano, andaluz, aragonés, castellano-leonés y castellano-manchego.

9. Junto a este precepto convertido en inspirador de las políticas autonómicas de participación ciudadana, los estatutos de segunda generación reconocen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos (art. 29 EACat, 15.1 EAAr, 9.4 EACV, 30 EAAnd, art. 15 EAIB, 11 EA CL), concretado en el derecho a la iniciativa legislativa popular (art. 29 EACat, 15 EAAr, 11 EA CL, 30 EAAnd, 15 EAIB), la participación ciudadana en la elaboración de la Ley (art. 29

más importantes de los recientes estatutos: la promoción de la participación ciudadana en los procesos decisionales, una participación que debe ser de calidad y no meramente formal, tal y como proclama de forma acertada el Estatuto andaluz (art. 10.1). En este marco, diversas comunidades autónomas han puesto en marcha auténticas políticas de innovación democrática y promoción de la participación ciudadana.<sup>10</sup> Esta política se puede definir como el conjunto de iniciativas, procedimientos e instituciones creadas por los gobiernos para fomentar la participación de la ciudadanía y su inclusión en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Un eje esencial de esta política es la renovación normativa, encaminada a la institucionalización de cauces propios de una democracia participativa que facilite una mayor influencia de la ciudadanía en los asuntos públicos. Asistimos en los últimos años a una profunda revisión legislativa con diferencias sustanciales entre las comunidades autónomas —como se irá viendo— pero que asume como tronco común el reconocimiento de un enfoque más proactivo de la participación, orientada al diálogo y la deliberación, la consulta, el intercambio de información y la resolución de conflictos de intereses.

## 2. Tendencias normativas en el ámbito autonómico

### 2.1. La ley de participación ciudadana a debate

La democratización de nuestro sistema político-administrativo genera un intenso debate en torno al papel que debe asumir la norma jurídica como instrumento para promover la participación. Este debate ha resurgido con fuerza en

---

EACat, 15 EAAr, 30 EAAnd, 15 EAIB), el derecho de petición (art. 29 EACat, 16.2 EAAr, 30 EAAnd, 15 EAIB, 11 EAEL) o el derecho a promover las consultas populares (art. 29 EACat, 30 EAAnd, 15 EAIB, 11 EAEL). De forma específica se prevé la participación de determinados sectores, como la juventud, la gente mayor, los dependientes, los discapacitados (art. 24 y 25 EAAr, 10.3 EACV, 16.3 y 19.1 EAIB, 13.7 y 8 EAEL), las mujeres (art. 19.2 y 41.3 EACat, 11 EACV, 17.2 EAIB), los miembros de la comunidad educativa (art. 21.8 EACat, 26.6 EAIB), los trabajadores y representantes (art. 25.4, 45.3 y 4 EACat, 26.2, 170 EAAnd), los consumidores y usuarios (art. 28.2 EACat, 17.2 EAAr), los inmigrantes (art. 42.6 EACat, 29 EAAr) o la familia en la educación de sus hijos (art. 44.3 EACat).

10. Sobre la estructura y el desarrollo de las modernas políticas autonómicas de participación ciudadana, se puede distinguir entre una actuación organizativa, relacional y normativa. Sergio Castel Gayán, «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 34, 2009, p. 395-442.

los últimos años como consecuencia del desarrollo de nuevas políticas autonómicas de participación ciudadana, que desde una perspectiva comparada han impulsado dos grandes estrategias normativas.<sup>11</sup> En primer lugar, la denominada *política de juridificación* (Comunidad Valenciana y Canarias), basada en la aprobación de una norma legal que ordena los diferentes instrumentos de participación. Se trata de elevar a rango de ley —como expresión de la voluntad popular— la creación de espacios públicos que den cabida de forma específica y general a la participación de la ciudadanía en la elaboración y evaluación de las políticas públicas. La segunda tendencia se define como *política artesanal o experimental* (Cataluña y Aragón), que no busca tanto la aprobación de una norma jurídica, sino la experimentación con procesos y ámbitos que generen una nueva cultura política. Este modelo, inspirado fundamentalmente en el principio deliberativo, entiende que la ordenación jurídica de la política de participación ciudadana requiere la previa puesta en marcha de procesos participativos, la mejora de la calidad de los instrumentos reconocidos en el ordenamiento jurídico y la experimentación con nuevas vías.

### 2.1.1. La política de juridificación

La primera política normativa se ha materializado en la aprobación de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana —y su Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo y ejecución—, y la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana. Asimismo y aunque el objeto del presente estudio se centra en el nivel autonómico, conviene citar en la misma línea la Norma foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana de Gipuzkoa, dada su situación dentro del sistema de fuentes de las normas forales y su integración en esta política de juridificación. El objeto de estas leyes es regular y fomentar la participación de los ciudadanos, tanto de forma individual como colectiva, en la vida económica, política, cultural y social, con especial referencia a la participación en la actividad administrativa (art. 1 de la Ley canaria). Su régimen jurídico es de aplicación a la Administración autonómica, ámbito subjetivo que la Ley canaria especifica y amplía a los organismos e instituciones dependientes de ella. Por tanto, se excluye a las entidades locales,

---

11. Sergio Castel Gayán, «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana», p. 418-419.

dado que el principio de autonomía local y la potestad de autoorganización impiden su plena aplicación. No obstante, asumiendo el papel de norma inspiradora, la Ley canaria invita a las entidades locales a asumir su contenido: «Los instrumentos de participación ciudadana previstos en la presente Ley podrán incorporarse a los reglamentos de organización y funcionamiento de los cabildos y ayuntamientos canarios, en las condiciones que en los mismos se determinen» (art. 2.4 Ley 5/2010).

Uno de los grandes problemas de esta materia es su escasa delimitación conceptual —qué es participación y qué no es participación—, lo que provoca importantes disfuncionalidades en el funcionamiento del sistema. La ley trata de dar respuesta a esta situación y, en aras de una mayor seguridad jurídica, recoge un listado de definiciones esenciales. Especial importancia reviste el concepto de *participación ciudadana* recogido en la Ley valenciana, que lo entiende como «la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, individual o colectivamente» (art. 4.1). Desde una perspectiva jurídica, resulta positiva la asunción de una definición legal y expresa de *participación ciudadana* a efectos de la aplicación de la norma. Sin embargo, el concepto recogido en la norma valenciana adolece de un carácter simplista y amplio, dado que bajo esta definición se incluye cualquier intervención en los asuntos públicos, sin delimitar el objeto real de la norma —regulación de mecanismos propios de una democracia participativa— respecto de otros instrumentos colindantes pero distintos —por ejemplo, participación electoral o democracia directa—. <sup>12</sup>

Tras estas disposiciones generales, ambas leyes ordenan el corpus de la política de participación ciudadana entendiendo que la intervención en esta materia no se traduce en una medida aislada, sino en la conformación de una auténtica política pública que integra un amplio entramado de actuaciones

---

12. La Ley define otros conceptos esenciales: *instrumentos de participación ciudadana*, aquellos mecanismos establecidos para la intervención de los ciudadanos en las políticas públicas de la Administración autonómica y para la interrelación de la ciudadanía y las entidades ciudadanas; y *ciudadanía*, aquellas personas que tienen la condición política —de canarios o valencianos— en los términos del estatuto de autonomía, quienes residan en el territorio autonómico con independencia de su nacionalidad —en la medida que no lo impida la legislación correspondiente—, así como los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias y acrediten esta condición en el correspondiente consulado de España (art. 2.2 de la Ley canaria).

bajo un triple pilar.<sup>13</sup> Por un lado, establecen un conjunto de mandatos en forma de deberes de actuación dirigidos a los poderes públicos, como la adecuación de las estructuras administrativas para que el derecho de participación pueda ser ejercido de forma real y efectiva; la creación de códigos de buen gobierno y códigos de buenas prácticas; la adopción de medidas que posibiliten la participación de la ciudadanía, así como de los agentes económicos y sociales en el diseño y la evaluación de las actuaciones de la Administración pública; el establecimiento de un sistema de ayudas, subvenciones y convenios de colaboración para promover los derechos individuales y colectivos inherentes a la participación ciudadana; o el fomento de la participación a través de medios electrónicos (art. 4 de la Ley canaria). Como segundo eje, el legislador autonómico asume la importancia de generar una nueva cultura política, ordenando el desarrollo de una actuación pública de sensibilización y formación para la participación ciudadana dirigida tanto a la ciudadanía y las entidades ciudadanas como al personal al servicio de la Administración pública.<sup>14</sup> La actividad de fomento —medidas normativas y económicas— es el último pilar, con especial protagonismo de las entidades ciudadanas como expresión colectiva del compromiso de la ciudadanía.<sup>15</sup>

El modelo legal se cierra con la regulación de los instrumentos de participación ciudadana, cauces propios de una democracia participativa, conside-

---

13. La amplitud y variedad de las actuaciones previstas legalmente aconsejan su ordenación y planificación: «El Consell, previo informe de la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana, del Consejo de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana y del Consejo de Centros Valencianos en el Exterior, aprobará un Plan director de Ciudadanía, de alcance plurianual y de carácter transversal, con la finalidad de procurar la adecuación de los medios técnicos disponibles a la participación de las ciudadanas y ciudadanos en los asuntos públicos» (art. 4.1 del Decreto valenciano). La regulación de una auténtica política pública de participación ciudadana también se consagra en la Norma foral 1/2010, que, además de asumir las líneas generales contenidas en las leyes autonómicas, regula una auténtica organización administrativa para gestionar esta política —Consejo Social, Comisión Foral y Dirección Foral— y una línea de actuación dirigida al fomento de la participación ciudadana en el ámbito municipal (art. 42).

14. En la misma línea, la Norma foral 1/2010 ordena a la Diputación Foral la promoción de líneas formativas dirigidas a los ciudadanos y al personal al servicio de la Diputación Foral.

15. La consideración de las entidades ciudadanas como canal privilegiado de participación en el ámbito autonómico se manifiesta en el reconocimiento de un régimen específico, en el que se recogen derechos especiales y se prevé la creación de la Red de Entidades Ciudadanas al objeto de ofrecer espacios de comunicación, trabajo y encuentro entre las entidades ciudadanas de todos los ámbitos, y entre éstas y la ciudadanía con carácter general (art. 16 de la Ley canaria). La Norma foral 1/2010, por su parte, consagra la importancia de las entidades ciudadanas en el ámbito de la participación ciudadana, a cuyo fin prevé un régimen específico de subvenciones y convenios para apoyar su actuación.

rando, por tanto, que sus resultados en ningún caso tendrán carácter vinculante para la Administración (art. 17.2 de la Ley canaria y 17.1 de la Ley valenciana).<sup>16</sup> Se recogen cauces innovadores ligados al principio deliberativo, como la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos o los jurados ciudadanos, sin perjuicio de aquellos otros contemplados en la legislación sectorial.<sup>17</sup> Es importante resaltar, en concreto, la regulación del proceso participativo como cauce que viene consolidándose en los últimos años en la práctica administrativa autonómica. Así, la Ley canaria (art. 18) reconoce el carácter preceptivo de estos procesos participativos para la fase de elaboración de los programas o políticas de actuación sectorial del Gobierno, así como para los instrumentos normativos de carácter reglamentario que los desarrollen, cuando no se refieran a materias excluidas de las iniciativas legislativas, siendo facultativo para cualquier otra iniciativa de actuación. El resultado del proceso participativo se plasma en un informe de participación ciudadana elaborado por el órgano o departamento de la Administración pública que inició el proceso, requisito que sin duda permite mejorar la calidad de la participación y la responsabilidad política. No obstante, la Ley canaria señala que en este informe se indicará, entre otros extremos, la evaluación por parte del órgano proponente del proceso de participación, especificando qué sugerencias o recomendaciones de la ciudadanía, en su caso, han sido incorporadas al texto. Siendo importante esta rendición de cuentas, la misma no se garantiza en su totalidad, en la medida en que no se prevé la obligación de especificar igualmente qué sugerencias no han sido incorporadas y la motivación de su no reconocimiento.<sup>18</sup> Por lo que se refiere a la implantación de estos mecanismos, la ley trata de dar respuesta a la pregunta *quién participa* mediante un sistema objetivo basado en el Registro de Participación Ciudadana, donde podrán inscribirse la ciudadanía y las personas jurídicas sin ánimo de lucro para ser reco-

---

16. La misma eficacia consagra la Norma foral 1/2010. En concreto, el artículo 4, tras resaltar que la participación ciudadana objeto de regulación en esta norma constituye un instrumento complementario de la participación representativa, señala que el establecimiento de instrumentos de participación no alterará ni supondrá menoscabo de la capacidad ni de la responsabilidad de la Diputación Foral en la adopción de las decisiones que le correspondan.

17. El Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana, regula de forma exhaustiva la composición y el funcionamiento de estos espacios de participación.

18. Sobre la participación ciudadana como instrumento de control de la actuación de los poderes públicos, es imprescindible Manuel Medina Guerrero, *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, Madrid, FIIAPP-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2006.

nocidas como entidades ciudadanas. La importancia de este Registro radica por tanto en sus efectos jurídicos, de modo que la inscripción otorga el derecho a ser parte activa en los instrumentos de participación ciudadana previstos en la ley.<sup>19</sup>

En la Norma foral 1/2010 se contiene, sin duda, la regulación más exhaustiva del proceso participativo, definiendo el proceso de deliberación participativa como el «conjunto de actos que se integran en un procedimiento de decisión o determinación de una concreta política pública, cuyo contenido consiste en un debate público sobre la decisión a adoptar y sus características, así como, en su caso, sobre las alternativas existentes en este ámbito y en el que participan directamente personas residentes o entidades ciudadanas que actúan en el ámbito al que corresponde la decisión o política a adoptar» (art. 9). Interesa analizar aquí las dos previsiones más innovadoras de esta regulación: por un lado, la apertura del derecho de iniciativa para la realización de un proceso de deliberación participativa, tanto a las entidades ciudadanas inscritas en el Registro Foral, como a las personas residentes en el territorio histórico y a los entes locales afectados por la política o decisión a adoptar por las instituciones forales; por otro, la previsión del denominado Programa Participativo, que contiene el conjunto de propuestas en materia de participación ciudadana que enmarcan la actividad de los órganos forales para el mandato de la Diputación Foral y en el que se precisan los procesos participativos, instrumentos y métodos para la elaboración, aplicación y revisión de las políticas forales. Este programa trata de garantizar así, de forma acertada, el principio de publicidad y colaboración: «Por medio del Programa Participativo la Diputación Foral se dota del instrumento que le permite informar a los sujetos de la participación ciudadana de las posibilidades de participación ofertadas y hace posible la ordenación de los distintos procesos participativos para asegurar la máxima colaboración ciudadana» (art. 33.4).

Nos encontramos en la fase inicial de esta tendencia normativa, y habrá que esperar a su aplicación para comprobar su grado transformador. No obstante, los primeros textos legales permiten destacar unos rasgos específicos. La Ley reguladora de la participación ciudadana convierte la transversalidad en

---

19. En la misma línea se regula el Registro Foral de Entidades Ciudadanas para la Participación en la Norma foral 1/2010. En concreto, el Registro Foral tiene validez a los solos efectos del reconocimiento de la condición de sujeto de ejercicio de los derechos vinculados a la participación ciudadana (art. 27.2).

el principio que inspira la actuación pública y la normativa general o sectorial de desarrollo. Son normas extremadamente generalistas, la regulación legal no va más allá de una configuración orientativa sin apenas vinculaciones jurídicas, efectuando continuas remisiones normativas al reglamento que debe concretar las reglas de composición, funcionamiento y efectos de los instrumentos de participación. Como consecuencia de este rasgo, se configuran jurídicamente como leyes flexibles, que no integran procedimientos rígidos, entendiéndose que lo contrario supondría la *burocratización y procedimentalización* de la participación ciudadana, lo que la convertiría en un simple trámite administrativo. Se trata, además, de leyes codificadoras que pretenden regular en un único texto todos aquellos mecanismos de intervención reconocidos a favor del ciudadano —sin perjuicio de su remisión a la norma específica—. Finalmente, estas leyes autonómicas son normas incentivadas: habilitan, propician y fomentan la participación, obviamente sin imponer el ejercicio de este derecho.

### 2.1.2. La política experimental

La segunda política normativa desarrollada a nivel autonómico es la «no regulación». Esta estrategia entiende que la participación no se puede decretar: es necesaria una política de promoción, discriminación positiva y animación grupal al margen de cualquier cambio legislativo que permita una transformación gradual inspirada en la difusión —y no tanto en la conversión— como eje del cambio. Partiendo de estas premisas, la experimentación desarrollada por las políticas catalana y aragonesa se ha plasmado en un complejo abanico de actuaciones que, a efectos de un estudio sistemático, pueden agruparse en los siguientes campos: incorporación de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, a través de medidas como el desarrollo de procesos participativos para la adopción de decisiones públicas —leyes, reglamentos, planes—, el apoyo a las entidades sociales o la creación de espacios de diálogo para abordar conflictos puntuales; asesoramiento y apoyo a las entidades locales para la construcción de una política propia de promoción de cauces que mejoren la participación de los vecinos; construcción de una nueva cultura organizativa basada en los principios de apertura y participación, a través de actividades formativas, investigaciones y publicaciones; y canalización de nuevos espacios de interrelación aprovechando las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías, como por ejemplo la creación de páginas web interactivas.

vas.<sup>20</sup> Por tanto, se puede observar que el contenido material de estas políticas de experimentación se asemeja a las previsiones normativas de las leyes valenciana y canaria. La diferencia se halla en el fundamento que sustenta la intervención de promoción, que en el caso valenciano y canario es de carácter legal, mientras que en las actuaciones aragonesa y catalana se observa una naturaleza político-estratégica.

La regulación legal de la participación ciudadana se ha convertido en uno de los grandes debates en torno a las políticas de innovación democrática.<sup>21</sup> Es necesario generar una cultura política basada en la participación y la deliberación, la formación en valores políticos democráticos y la experimentación como vía para consolidar esta cultura y el acercamiento de la Administración a los ciudadanos. Pero también es cierto que la norma jurídica, un marco normativo ordenado, flexible y coherente con la situación de cada territorio, puede facilitar el acceso a esa cultura participativa. Partiendo de estas consideraciones, la tendencia natural de la política normativa se dirige de forma generalizada a la aprobación de una ley ordenadora de la participación ciudadana. De este modo, podemos afirmar que el marco normativo será coincidente pero con una secuencia temporal diferente.

## 2.2. La adaptación de la legislación administrativa general

La renovación normativa planteada por el legislador autonómico no se limita a la aprobación de leyes de participación ciudadana. Desde un análisis comparado, se observa cómo algunas comunidades autónomas siguen una estrategia diferente, recogiendo el principio participativo de forma innovadora en la legislación reguladora de la organización y funcionamiento de la Administración pública. Tradicionalmente, las fórmulas de participación reconocidas en el derecho administrativo español han girado en torno a dos grandes modalidades: la orgánica y la procedimental. Sin embargo, la rigidez y el perfil bajo de este modelo están impulsando una revisión encaminada a una participación

---

20. Para un análisis más exhaustivo de estas políticas de experimentación, puede verse, para el caso aragonés, <<http://www.aragonparticipa.info/memoria/>> y, para la política desarrollada en Cataluña, <<http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/participacio/index.jsp>>.

21. Tur Ausina defiende con diversos argumentos la necesidad de una regulación legal de la participación ciudadana. Vid. Rosario Tur Ausina, «Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal», *Revista Deliberación* (Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón), nº 1 (2010), p. 19-41.

proactiva e inspirada en los principios de colaboración, corresponsabilidad y deliberación.<sup>22</sup> De forma progresiva, el derecho administrativo español está respondiendo a las demandas de una participación activa y de calidad de todos los agentes económicos y sociales como fórmula para adoptar mejores decisiones públicas en un contexto complejo.<sup>23</sup>

Este proceso normativo se manifiesta tanto en la reforma y renovación de las leyes que regulan la organización y el funcionamiento de la Administración pública —por ejemplo, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, o la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía—, como en la aprobación de nuevas leyes inspiradas directamente en el concepto de *gobernanza y buena administración*, siendo expresivas de esta última tendencia la Ley foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos; la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega; la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de gestión pública; o la reciente Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. Este cuerpo legal conecta directamente la participación ciudadana, la ética pública y el buen gobierno, conceptos que inexcusablemente tienen que ir unidos en un proceso de profundización democrática. Como acertadamente se ha señalado, ante los cambios mundiales actuales, los ciudadanos muestran una mayor exigencia hacia sus gobiernos bajo una nueva forma de hacer política que se acompaña de valores como la transparencia, la participación o la rendición de cuentas.<sup>24</sup> Así, Manuel Villoria entiende que entre los

---

22. Sobre las disfuncionalidades de la participación orgánica y funcional, puede verse Miguel Sánchez Morón, «Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español», *Revista catalana de dret públic*, nº 37 (2008), p. 223-245 (ejemplar dedicado a: Repensando el Estado democrático).

23. J. Chevallier expresa de forma clara las transformaciones del derecho administrativo, señalando que si el derecho administrativo clásico se basaba en la unilateralidad de las decisiones administrativas, las tendencias económicas y sociales actuales aportan una nueva lógica a los estados y a sus administraciones —y, por consiguiente, a su ordenamiento jurídico— e invalidan los medios tradicionales de actuar de los poderes públicos. Jacques Chevallier, «Vers un droit post-moderne? Les transformations de la regulation juridique», *Revue du Droit Public*, nº 3 (1998).

24. Óscar Diego Bautista, *Ética pública y buen gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009, p. 17.

principios de ética pública deben integrarse, entre otros, la participación democrática y atención a las demandas de la ciudadanía, la transparencia en la actuación pública y la plena rendición de cuentas.<sup>25</sup> En esta línea, la legislación autonómica empieza a asumir el derecho a la buena administración proclamado desde el ámbito comunitario, que incluye el derecho de la ciudadanía a participar en la toma de decisiones (art. 22.1b de la Ley catalana). Desde una perspectiva jurídica, conviene resaltar que el reconocimiento de este derecho está provocando importantes efectos en forma de renovación cuasi estructural, en tanto su aplicación práctica supone una ampliación del concepto de *interesado* y una renovación de las técnicas clásicas de participación.

La normativización de este «nuevo modo» de entender la participación se gradúa en diversos niveles. En primer lugar, la participación ciudadana se convierte en *principio informador* de la actuación administrativa, exigiendo con carácter general la incorporación de los ciudadanos en los procesos decisionales. Así lo reconoce, por ejemplo, la Ley gallega: «La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se conforma hoy como un elemento fundamental en el contexto de un nuevo modelo de gobierno caracterizado por la transparencia, la información y la asunción de responsabilidades, y constituye, además, una expresa encomienda que el artículo 9.2 de la Constitución realiza a los poderes públicos en general y que el artículo 4.2 de nuestro Estatuto de autonomía deposita sobre los poderes públicos de Galicia, a los cuales encarga el cometido de facilitar la participación de todos los gallegos y gallegas en la vida política, económica, cultural y social» (preámbulo). Un segundo nivel es

---

25. Especial referencia merecen, entre otros, los siguientes estudios sobre transparencia y buen gobierno: Manuel Villoria Mendieta, «Ética en el sector público y calidad de la democracia», *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, n° 184-185 (2005), p. 275-295; Manuel Villoria Mendieta, «Cultura de la legalidad y buen gobierno», en Manuel Villoria Mendieta y María Isabel Vences Simón (coord.), *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los Libros de la Catarata, 2010, p. 29-66. Para un estudio sobre el derecho a la buena administración, véanse Beatriz Tomás Mallén, «El derecho fundamental a una buena administración», Madrid, INAP, 2004; Carmen María Ávila Rodríguez, «El derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: significado y alcance», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n° 75 (2009), p. 289-326; Juli Ponce Solé, «¿Adecuada protección judicial del derecho a una buena administración o invasión indebida de ámbitos constitucionalmente reservados al Gobierno?», *Revista de Administración Pública*, n° 173 (2007), p. 239-263; Joaquín Tornos Mas, «El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración pública», en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Zaragoza, Justicia de Aragón, 2009, p. 629-641; y Lorenzo Mellado Ruiz, «Principio de buena administración y aplicación indirecta del derecho comunitario: instrumentos de garantía frente a la —comunitarización— de los procedimientos», *Civitas Revista Española de Derecho Europeo*, n° 27 (2008), p. 281-325.

el *derecho de acceso a la información*, entendiendo que la transparencia y la apertura son un requisito previo e inexcusable para garantizar una participación real, efectiva y de calidad, además de constituir un instrumento esencial de control.<sup>26</sup> En esta línea, la legislación moderna trata de facilitar y mejorar el acceso del ciudadano a la información de las actuaciones públicas, fundamentalmente a través de medios electrónicos: «cada consellería o unidad administrativa con actuación de relevancia externa, así como todo organismo o ente del sector público autonómico de las mismas características, dispondrá de una página web, en la que podrá accederse a la información general referida en la presente Ley y a la necesaria sobre la tramitación de los distintos procedimientos administrativos, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente» (art. 4.5 de la Ley gallega). Un mandato general que encuentra su máxima expresión en la publicidad de la programación administrativa anual y plurianual (art. 7.1 de la Ley gallega) y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general (art. 9.1 de la Ley gallega).

El nivel más intenso se sitúa en el reconocimiento normativo de *instrumentos innovadores de participación*, como respuesta natural a la práctica administrativa y a las demandas surgidas en los últimos años desde diferentes ámbitos institucionales y académicos.<sup>27</sup> Se trata de una participación que trata

---

26. Respecto al problema de la información sobre las actividades públicas, véase Miguel Sánchez Morón, «Reflexiones sobre la participación del ciudadano», p. 236-237. Este autor señala que los servicios administrativos no se han desprendido de la tendencia al secreto como regla, aunque sea por prudencia o cautela, ante la que poco suele valer en la práctica la invocación formal de principios y normas jurídicas. Tan sólo por exigencias de la legislación comunitaria europea y en los ámbitos en que ésta era de obligada transposición (medio ambiente), el legislador español ha tenido que aprobar una norma más avanzada y habilitadora de derechos de acceso a la información pública.

27. En este sentido, el legislador parte de una primera reflexión: la democratización de la participación ciudadana incide de forma positiva sobre la calidad normativa. La calidad, como concepto cercano a la mejora regulatoria, exige una fácil comprensión, aceptación y conocimiento de las normas por parte del ciudadano, fines que pueden ser facilitados por nuevos canales participativos. Partiendo de esta premisa, la Ley castellano-leonesa ordena la implementación gradual de un proceso de evaluación de impacto normativo, conforme al «principio de transparencia, que asegure la adecuada participación de los principales afectados por la norma» (art. 42.2c). En su desarrollo, el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, trata de garantizar a sus destinatarios una participación más activa en el proceso de elaboración de las normas. En concreto, señala que el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará, entre otros, en los principios de participación ciudadana y transparencia, mandato dirigido a todos los centros directivos.

de apoyarse cada vez con mayor intensidad en el principio deliberativo,<sup>28</sup> ordenando a la Administración «fomentar la participación ciudadana en las actuaciones administrativas de su competencia, a fin de recoger las propuestas, sugerencias e iniciativas de la ciudadanía, mediante un proceso previo de información y debate» (art. 22.2 de la Ley catalana), manifestación expresa del denominado *proceso participativo* que más adelante se analizará. Por tanto, se exige por vía legal la construcción de una administración deliberativa, a cuyo fin se ponen a su disposición nuevos instrumentos que tratan de garantizar la calidad del derecho de participación en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas, como las audiencias, los foros de consulta o los paneles, entendiéndose, en cualquier caso, que el resultado de dichas acciones no tendrá carácter vinculante para la Administración autonómica (art. 28.3 de la Ley castellano-leonesa). Sin duda, esta renovación debe suponer un cambio en el proceso de modernización administrativa y acercamiento al ciudadano. Sin embargo, conviene prevenir que el carácter generalista de este cuerpo legal puede suponer un obstáculo a su aplicación real y eficaz, dado el excesivo margen de discrecionalidad administrativa contenido en sus mandatos. Además, estas declaraciones abiertas remiten a su concreción reglamentaria, técnica normativa que otorga un poder excepcional a la propia Administración al dejar en manos del reglamento el grado de vinculación de estos mandatos legales y, en última instancia, la decisión sobre qué tipo de participación se pretende implantar.

---

28. Juan-Cruz Alli Aranguren, *Derecho administrativo y globalización*, Aranzadi, 2004, p. 170. Se configura así un derecho negociado fruto de la deliberación colectiva y de un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados, que constituye un exponente de la participación como *complemento* de la democracia representativa —ya que no pone en cuestión dónde reside la decisión última—, contribuyendo a la configuración de un orden jurídico convencional, diferente del anterior derecho unilateral, buscando no tanto la imposición como la adhesión. Dos ejemplos de la trascendencia que ha tenido para el debate sobre la democracia deliberativa cierto concepto de negociación son: Carlos Santiago NINO, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, y Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001. Para un estudio sobre la democracia deliberativa, véanse también James Fishkin, *Democracia y deliberación: Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Ariel, 1995; Benjamín Barber, *Democracia fuerte: Política participativa para una nueva era*, Córdoba, Almuzara, 2006; Joan Stewart, «De la innovación democrática a la democracia deliberativa», en Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 77-91; y Manuel Arias Maldonado, «La política en la teoría deliberativa: notas sobre deliberación, decisión y conflicto», *Revista Española de Ciencia Política*, n° 16 (2007), p. 37-59.

Particular interés presenta la participación en el proceso de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.<sup>29</sup> Conviene recordar que la iniciativa para su elaboración ha estado reservada a la esfera administrativa. A diferencia de la norma legal, en la que se garantiza la intervención ciudadana a través de la iniciativa legislativa popular, el derecho español no ha reconocido la iniciativa reglamentaria popular. Es este un déficit de nuestro sistema jurídico, si se tiene en cuenta que los mandatos normativos que más incidencia directa pueden tener sobre la esfera jurídica de la ciudadanía se hallan contenidos precisamente en la norma reglamentaria. Por este motivo, es de extrema importancia el derecho a la propuesta de iniciativa reglamentaria reconocido en la Ley de participación ciudadana canaria (art. 12).<sup>30</sup> La promoción de la participación en el ámbito reglamentario también se extiende a la fase de elaboración. Con carácter general, la normativa autonómica ha venido recogiendo una técnica habilitadora sin imposición de obligaciones concretas para la Administración, entendiéndose que, junto a los trámites de audiencia e información pública, la participación de la ciudadanía puede producirse por cualquier medio admisible en derecho, entre otros, por vía telemática. Esta previsión legislativa, reproducción de la habilitación propuesta por el artículo 86.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permite la configuración, el diseño y la aplicación de técnicas participativas que propicien una mayor calidad democrática, como el desarrollo de procesos participativos o el emplazamiento de entidades y asociaciones de cuya existencia se tiene constancia o que han participado en procedimientos similares.<sup>31</sup> De esta línea normativa se aparta la Ley gallega, que prevé un régimen jurídico reglado para garantizar una participación intensa en la elaboración de disposiciones de carácter general (art. 9). Así, en cualquier momento anterior al trámite de audiencia o, en su caso, al

---

29. Sobre las formas de participación en la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, véase M. Jesús García García, «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria», *Revista catalana de dret públic*, n° 37 (2008) (ejemplar dedicado a: *Repensando el Estado democrático*)

30. Según este artículo 12, los ciudadanos pueden presentar a la Administración autonómica y en materia de su competencia, propuestas de iniciativas que afecten a sus derechos e intereses legítimos, proponiendo su tramitación como disposición reglamentaria; no obstante, las propuestas en ningún caso pueden recaer sobre disposiciones de desarrollo de las materias excluidas por la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular. En el Anteproyecto de ley de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana se recogía el derecho a la iniciativa normativa de las entidades ciudadanas, como el derecho a proponer la tramitación de disposiciones administrativas de carácter general. Finalmente este derecho no se recogió en la Ley 11/2008, de 3 de julio.

31. Miguel Sánchez Morón, «Reflexiones sobre la participación del ciudadano», p. 238.

informe final de la secretaría general, las personas, individualmente o por medio de asociaciones que las agrupen o representen, pueden remitir sugerencias relativas a aquellos proyectos que les afecten. Las proposiciones, sugerencias o recomendaciones recibidas son tenidas en cuenta por el órgano encargado de la redacción del texto del proyecto, que podrá asumirlas o rechazarlas a través de un informe final en el cual recibirán una respuesta razonada —y, esto es importante, como fase de retorno—, salvo las de reconocida y notoria urgencia, que podrá ser común para todas aquellas sugerencias que planteen cuestiones sustancialmente iguales.<sup>32</sup> No obstante, conviene precisar que la aplicación efectiva de este mandato legal exige una voluntad activa por parte de los servicios administrativos; de otro modo, se puede convertir en un nuevo trámite administrativo que se suma a la burocratización del procedimiento.

Sin duda, la progresiva democratización administrativa planteada por el legislador autonómico ha encontrado un alto grado de profundización en la reciente Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. La Ley balear asume los principios informadores de una política de promoción de la participación ciudadana, ordenando a la Administración autonómica el fortalecimiento del tejido asociativo y la sociedad civil, la promoción del diálogo social y el desarrollo de mecanismos de participación y de una cultura democrática, con especial interés en las nuevas tecnologías (art. 6). La novedad no radica tanto en la asunción de estos principios —comunes en la legislación de última generación—, sino en el reconocimiento de dos ámbitos extraordinarios de participación. Así, el propio artículo 6 reconoce la obligación de promover la participación especialmente en relación con la tramitación de nuevas leyes y en la evaluación de las políticas públicas: «en este sentido, los proyectos de ley tienen que incluir un proceso participativo o de consulta y cada evaluación de las políticas públicas llevará asociada una acción de escucha de la voz de la ciudadanía. En caso de imposibilidad de llevar a cabo este proceso se motivará justificadamente»; y la confección de presupuestos participativos, es decir, «la posibilidad de que la ciudadanía opine sobre el orden de prioridades en el capítulo de inversiones mediante mecanismos de democracia directa estructurados debidamente u otros procesos o instrumentos participativos». Esta apuesta decidida por abrir nuevos espacios

---

32. En cualquier caso, la Ley gallega deja claro que la presentación de propuestas no atribuye, por sí misma, la condición de persona interesada en el procedimiento (art. 9.2), y que en ningún caso estas previsiones sustituyen el trámite de audiencia pública, en los supuestos en que sea preceptivo de acuerdo con la normativa de aplicación (art. 9.3).

de participación requiere un periodo de adaptación organizativa y cultural para valorar su verdadera aplicación, pero se puede afirmar que las bases legales se encuentran ya delimitadas para generar una nueva forma de tomar decisiones públicas.

### 2.3. Reformas sectoriales y principio deliberativo

Las manifestaciones genéricas a favor de una profundización de la participación ciudadana encuentran su materialización en la legislación sectorial, aplicando en su máxima expresión el principio de especialidad. Este principio es consecuencia de una realidad básica: la diversidad de necesidades y realidades exige que las formas y grados de participación sean diferentes en función del contexto sectorial. No obstante y sin perjuicio de estas diferencias naturales, las últimas reformas legislativas comparten una línea común: el tránsito de un modelo de participación orgánica y funcional de corte burocrático y tradicional a un sistema que trata de intensificar el principio deliberativo en el funcionamiento de las estructuras participativas.

Expresiva de esta tendencia es la normativa de servicios sociales de última generación: «Las administraciones públicas promoverán la participación social deliberativa, entendida ésta como el proceso dinámico mediante el cual los diferentes actores sociales que están involucrados en el Sistema Público de Servicios Sociales, se implican activamente en la deliberación y en la toma de decisiones» (art. 68.2 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha).<sup>33</sup> Manteniendo el esquema tradicional, basado en la participación orgánica y funcional, la novedad radica en la materialización procedimental de ese principio deliberativo a través de nuevos cauces que pretenden generar un debate democrático de calidad.<sup>34</sup> En concreto, la técnica

33. En una línea similar, véanse los artículos 50.2 de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears, y 101.3 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León.

34. Según la forma legal y procedimental y su grado de orientación al diálogo, Lowndes, Pratchett y Stoker distinguen cuatro grupos de instrumentos de participación: métodos tradicionales, métodos basados en el ciudadano como cliente, métodos de democracia directa o innovaciones en los métodos de consulta, e innovaciones deliberativas. Estos últimos promueven el diálogo, la discusión y la reflexión ciudadana sobre temas que afectan a los ciudadanos por medio de un proceso deliberativo. Lowndes, Pratchett y Stoker, «Trends in Public Participation: Part 1- Local Government Perspectives», *Public Administration*, n° 79, vol. 1 (2001), p. 205-222.

asumida de forma generalizada es el concepto de *proceso participativo*, normativización que, como se ha adelantado, responde a su interiorización administrativa en los últimos años para la gestión de determinadas políticas públicas.<sup>35</sup>

La generalización y normalización de los procesos participativos exige analizar dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, quién puede participar en estos procesos, cuestión que la norma legal no resuelve con precisión al entender simplemente que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas tendrán la consideración de agentes de participación en el sistema de servicios sociales como representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios (art. 101.3 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León), y esta es una previsión indeterminada que exige una concreción reglamentaria que delimite, en aras del principio de seguridad jurídica —y política—, el ámbito subjetivo de participantes;<sup>36</sup> Y en segundo lugar, la naturaleza preceptiva o facultativa del proceso participativo, entendiendo obviamente su carácter no vinculante. Con carácter general, las leyes de última generación atienden a su carácter preceptivo: «Las administraciones que gestionen o tengan la titularidad de servicios sociales *deberán* establecer procesos de participación deliberativa en la planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales» (art. 72 de la Ley de Castilla-La Mancha).<sup>37</sup> Por tanto, la puesta en marcha de procesos participativos deja de ser un instrumento de aplicación discrecional según la voluntad política —como ocurre en

---

35. Algunas leyes de servicios sociales de última generación reconocen este instrumento de interrelación entre la Administración y los agentes interesados, recogiendo de forma acertada una definición generalista que trata de evitar su simple procedimentalización, adaptando su aplicación a las necesidades de cada experiencia. En concreto, se entiende por *proceso de participación* «el que, de una forma integral, incluye las tres fases siguientes: a) Fase de información, en la que se informa a los ciudadanos del proyecto en el que se pretende pedir la participación; b) Fase de debate ciudadano, mediante el cual, utilizando las metodologías adecuadas, se promueve el debate entre los ciudadanos y se recogen propuestas; c) Fase de retorno, mediante el cual se traslada a los participantes el resultado del proceso de participación» (art. 56.2 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña). En la misma línea, puede verse el artículo 72.2 de la Ley de Castilla-La Mancha.

36. La normalización progresiva de los procesos participativos en la práctica administrativa refuerza la tipología de Guy Peters respecto a las relaciones dinámicas entre los grupos no oficiales que tratan de influir en el curso de las políticas públicas: interacción de clientela, interacción de parentela, interacción ilegítima e interacción legítima —dentro de esta última, se definen las variantes del neocorporativismo y el pluralismo corporativo o corporativismo liberal—. B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, Méjico, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1999.

37. El carácter preceptivo del proceso participativo se recoge también en las leyes balear (art. 59.1), gallega (art. 43.2) y catalana (art. 56.1).

la actualidad en algunas comunidades autónomas— y se convierte en una auténtica obligación impuesta por vía legal.<sup>38</sup>

La legislación de servicios sociales se ha convertido en el referente de esta revisión normativa tendente a profundizar la calidad de la participación sectorial, si bien este proceso se va extendiendo progresivamente a otros ámbitos. Un análisis exhaustivo de la reciente legislación sectorial excede las posibilidades de este trabajo, pero interesa resaltar aquellos hitos normativos más importantes como manifestación ejemplificadora de las nuevas corrientes. En este sentido, se han consolidado en el derecho español los espacios de participación contenidos en la legislación hidráulica y medioambiental, fundamentalmente como respuesta a las obligaciones impuestas desde el derecho comunitario. Siguiendo las disposiciones de la Directiva marco del agua, el Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, proclama los derechos de participación de los usuarios (art. 14) y acceso a la información (art. 15), diseñando un modelo que impulsa la participación en todo el proceso de planificación hidráulica, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan (art. 41 y disposición adicional [DA] 12<sup>a</sup>).<sup>39</sup> Por su parte, la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (que transpone la Directiva 2001/42/CE), anticipó el pilar de participación pública. Poco después, la Ley 27/2006, de 18 de julio —así como las leyes autonómicas aprobadas en la materia—, ha regulado los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, aplicando así el Convenio de Aarhus y las directivas comunitarias en la materia.<sup>40</sup> También el interés público

---

38. Otras normas autonómicas, sin embargo, reconocen su naturaleza facultativa mediante declaraciones generales que habilitan a la Administración para su empleo en función de las necesidades concretas: «La participación ciudadana en los servicios sociales podrá igualmente articularse a través del movimiento asociativo y mediante los procesos participativos que la Administración de la comunidad y las entidades locales competentes en materia de servicios sociales dispongan para canalizar la información, la propuesta, el debate o la consulta en relación con las singulares actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación que les competen» (art. 105.2 de la Ley de Castilla y León).

39. Sobre la democracia participativa en la política hidráulica, véase Joseph Espulga, Quim Brugué y Melissa Pomeroy, «Política de agua con participación ciudadana: de la directiva europea a la experiencia catalana», en *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel, 2009, p. 399-418.

40. Sobre la información y participación ciudadana en el ámbito ambiental, Gerardo García-Álvarez García, «Legislación administrativa y participación», *Revista Deliberación* (Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón), nº 1 (2010), p. 116-129.

por un desarrollo territorial y urbanístico sostenible ha justificado la introducción de nuevos mecanismos de participación en esta normativa sectorial, siendo expresivas en esta línea, a modo de ejemplo, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, y la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, que regulan un conjunto de documentos de inclusión preceptiva en la planificación —memorias participativas y programas de participación ciudadana— con el objeto de garantizar el ejercicio efectivo de este derecho.<sup>41</sup>

Finalmente, conviene detenerse en la relación entre ley general y sectorial y el papel que asume aquella en este modelo normativo. Las leyes autonómicas de participación ciudadana hacen realidad el principio de transversalidad, convirtiéndose en referente para una legislación sectorial que integra en su texto los principios y mecanismos previstos en aquellas. Esta interiorización se manifiesta, por ejemplo, en la normativa valenciana, que viene configurando en los últimos años un marco sectorial que respeta y desarrolla las prescripciones de la Ley general de participación: Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes;<sup>42</sup> Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad;<sup>43</sup> o Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio, que en su título VI, «Gobernanza», regula la participación ciudadana y de los agentes del sector (capítulo III).

---

41. En concreto, la Ley vasca trata de fomentar la participación ciudadana en la formulación, tramitación y aprobación del planeamiento (título III, capítulo IV, sección 7ª) a través del denominado Programa de Participación Ciudadana en el Plan General (art. 108): «El acuerdo municipal de inicio de la formulación, modificación o revisión de cualquier figura de planeamiento de ordenación estructural deberá estar acompañado de un programa de participación ciudadana en el que, según las características del municipio, se establecerán los objetivos, estrategias y mecanismos suficientes para posibilitar a los ciudadanos y ciudadanas y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de su elaboración». Entre estos mecanismos figuran: «a) Sesiones abiertas al público explicativas del contenido del avance, en especial de las decisiones estratégicas de construcción de la ciudad y las posibles alternativas presentadas en la tramitación del expediente; b) Posibilidad de celebrar consulta popular municipal, según la regulación establecida en la legislación básica de régimen local, en caso de graves controversias ciudadanas sobre alguno de los aspectos incluidos en el plan; c) Material divulgativo, que deberá prepararse junto con los documentos legalmente exigidos para los instrumentos urbanísticos, al objeto de facilitar su difusión y comprensión» (art. 108).

42. Artículo 18: «la Generalitat favorecerá, en los casos que proceda, la representación de las personas inmigrantes en los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, individualmente o a través de sus entidades asociativas más representativas».

43. Esta Ley reconoce el principio de «participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas y de las mercancías» (art. 2.2.e), instrumentalizado a través de cauces innovadores, como la encuesta pública previa (art. 17.3) o los paneles de usuarios (art. 17.4).

### 3. La iniciativa legislativa popular: hacia una renovación jurídica

La iniciativa legislativa popular se ha definido tradicionalmente como un instrumento de democracia directa o semidirecta. Sin embargo, su configuración jurídica le atribuye una naturaleza más cercana a los mecanismos de democracia participativa, como institución que permite a los ciudadanos presentar propuestas y participar en el proceso de adopción de decisiones, propuestas que los poderes públicos deben tener en cuenta aunque no están vinculados por las mismas.<sup>44</sup>

Tanto la Constitución como los estatutos de autonomía, en su redacción originaria, reconocían la iniciativa popular para presentar proposiciones de ley en el Parlamento, remitiendo a una ley orgánica —Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular— y a las respectivas leyes autonómicas, la regulación de las formas, condiciones y requisitos de su ejercicio. Todas las comunidades autónomas fueron aprobando una ley reguladora de la iniciativa legislativa popular como cauce de participación en los asuntos públicos, una legislación que, sin embargo, adolece de una serie de defectos que han impedido su ejercicio pleno.<sup>45</sup> La normativa autonómica tiene un carácter restrictivo, con importantes trabas procedimentales, trasladando de forma mimética el modelo establecido por la Ley orgánica 3/1984.<sup>46</sup> Radica aquí uno de los debates más importantes en torno a esta figura: el margen de maniobra autonómica para innovar el régimen jurídico. El principio autonómico implica que las comunidades autónomas tienen poder de autogobierno y la capacidad de dotarse de instituciones políticas y regularlas con plena

---

44. Con acierto, Larios pone de relieve que, si bien en sus orígenes la iniciativa legislativa popular se encontraba configurada como una institución de democracia directa —pues venía asociada a la celebración final de un referéndum acerca de la iniciativa—, hoy se ha convertido en una institución de democracia participativa, pues consiste en una mera facultad de propuesta. M. Jesús Larios Paterna, *Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003, p. 86-88.

45. Un análisis exhaustivo de la iniciativa legislativa popular puede verse en Víctor Cuesta López, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Pamplona, Thomson Civitas, 2008. También analiza el balance de esta institución Vicente Cabedo Mallo, «La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas. La necesaria reforma de su legislación», *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 24 (2009), p. 461-464.

46. Sobre las críticas doctrinales respecto a la legislación autonómica, véanse Víctor Cuesta López, *Participación directa e iniciativa legislativa*, p. 309; Manuel Aragón Reyes, «La iniciativa legislativa», *REDC [Revista Española de Derecho Constitucional]*, n° 16 (enero-abril 1986), p. 304; y M. Jesús Larios Paterna, *Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, p. 246.

autonomía. De hecho, todas las comunidades han asumido en sus estatutos de autonomía la competencia de autoorganización de sus instituciones de autogobierno (148.1 CE), y en virtud de la misma han regulado su propio procedimiento legislativo y han determinado los titulares del impulso de la tramitación parlamentaria. A pesar de esta habilitación, se ha entendido que la regulación de la iniciativa legislativa popular estatal vinculaba de alguna manera a la regulación autonómica, bien sobre los límites materiales, bien sobre los aspectos relativos al desarrollo del derecho de participación.<sup>47</sup> Este debate ha quedado afectado por un nuevo escenario, objeto de un tratamiento opuesto en el seno de los nuevos estatutos de autonomía. A modo de ejemplo, mientras el Estatuto de autonomía de Cataluña en su redacción originaria señalaba que la regulación autonómica se dictaría de acuerdo con la regulación estatal (art. 32.6), tras la última reforma se reconoce el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas sin condicionarlo a la legislación estatal (art. 29.3 y 62.1). Además, mientras los primeros textos se limitaban a enumerar la iniciativa ciudadana en los preceptos dedicados al procedimiento legislativo, los recientes estatutos proclaman también el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento autonómico (art. 29.3 EACat, 15.2 EAAr, 30.1b EAAnd, 11.4 EA CL, 15.2b EAIB), dentro del título dedicado a los derechos subjetivos de los ciudadanos. Como acertadamente se ha señalado, este derecho subjetivo garantiza tanto la suscripción de las proposiciones de ley como las actividades de promoción de la demanda normativa desarrolladas por los miembros de la comisión promotora, actividades que, por otra parte, ya están amparados por el derecho fundamental de participación política del artículo 23 CE.<sup>48</sup>

El renovado interés por la iniciativa legislativa popular como cauce de participación ciudadana en los asuntos públicos halla su máxima expresión en la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular de Cataluña, que modifica sustancialmente su régimen jurídico eliminando o reduciendo

---

47. Sobre la vinculación de los límites materiales, pueden verse Carles Viver i Pi-Sunyer, «El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català», *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 4 (1981), p. 105, y Manuel Aragón Reyes, «La potestad legislativa», en Muñoz Machado, Santiago, *Comentarios al Estatuto de autonomía de Andalucía*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, p. 597. Respecto a la vinculación aplicable a los aspectos relativos al desarrollo del derecho de participación, véase M. Jesús Larios Paterna, *Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, p. 244-245.

48. Víctor Cuesta López, *Participación directa e iniciativa legislativa*, p. 301.

las limitaciones formales y materiales que han obstaculizado la participación real en este ámbito. Apartándose de la tendencia mimetista, la renovación jurídica se fundamenta en «la voluntad de promover la más amplia participación ciudadana en los procesos de elaboración de las leyes y pretende favorecer el acceso y el uso de esta institución» (preámbulo Ley 1/2006). La propia elaboración de este texto legal se hizo mediante un intenso proceso participativo y teniendo en cuenta «la experiencia acumulada durante la vigencia de la Ley 2/1995, los procesos de debate ciudadano sobre esta figura, promovidos por el Gobierno, y las consultas a algunas entidades impulsoras, que han realizado aportaciones que deben permitir una mejora legislativa sustancial» (preámbulo Ley 1/2006). Las modificaciones más significativas incorporadas en la Ley 1/2006 se pueden estructurar en medidas dirigidas a facilitar su utilización, visualizar la relación entre la ciudadanía y el Parlamento, facilitar el seguimiento del trámite parlamentario y garantizar la titularidad de la iniciativa.<sup>49</sup>

Se observa por tanto una nueva línea de reforma que pretende modernizar el régimen de su funcionamiento y eliminar aquellos requisitos legales que dificultan su ejercicio,<sup>50</sup> una reforma imprescindible para garantizar que esta institución funcione como un mecanismo real de participación. La promoción de la participación ciudadana en el proceso legislativo a través de iniciativas populares requiere introducir cambios sustanciales que «suavicen» esas rigideces formales y materiales. Sin duda, la renovación propuesta por la Ley catalana —así como la reforma estatal de 2006— puede suponer el inicio de un proceso reformador por parte de las políticas autonómicas que promueven la democracia participativa.<sup>51</sup>

---

49. Sobre las modificaciones más significativas, véase Vicente Cabedo Mallol, «La iniciativa legislativa popular», p. 466.

50. Este proceso no es patrimonio exclusivo del ámbito autonómico; al revés, también conviene citar —sin exhaustividad, dado que el presente trabajo se centra en el nivel autonómico— la Ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular: «El tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio».

51. Prueba de la consolidación de este proceso reformador a nivel autonómico es la constitución de la «Mesa del modelo normativo en materia de participación ciudadana del Gobierno de Aragón» en junio de 2009, que centró gran parte de su debate en la necesidad de reformar la legislación reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma. Sobre los contenidos de la Mesa en esta materia, véanse Eva Sáenz Royo, «Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad Autónoma de Aragón para fomentar la participación

#### 4. Consultas populares y democracia participativa: hacia una innovación jurídica

La consulta popular constituye otro instrumento clásico de participación ciudadana que está siendo objeto de un tratamiento normativo especial. Los estatutos de autonomía de segunda generación también resaltan la importancia de esta institución, afirmación que se apoya tanto en la asunción competencial como en su consideración jurídica de derecho subjetivo.<sup>52</sup> De esta manera, se puede afirmar que la nueva redacción manifiesta una clara voluntad estatuyente de favorecer la vía de consulta a los ciudadanos. Sin embargo, la normatividad de la consulta popular viene condicionada por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en su STC 103/2008.<sup>53</sup> Según el máximo interprete de la Constitución, dentro del concepto de *consultas populares* se definen dos categorías: por un lado, el referéndum, que es una especie del género consultas populares y la manifestación de democracia directa del artículo 23.1 CE; por otro, aquellos mecanismos de participación reflejo de la denominada *democracia participativa* (foros de participación, encuestas públicas, etc.). El criterio definitorio de esta distinción es el destinatario de la consulta y el procedimiento a seguir, de modo que las consultas populares tendrán el carácter de referéndum cuando el sujeto destinatario de la misma sea el cuerpo electoral, y cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías;<sup>54</sup> siempre recordando el carácter excepcio-

---

ciudadana en la elaboración de la Ley», *Revista Deliberación* (Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón), nº 1 (2010), p. 46-61; y José Tudela Aranda, «Parlamento y política legislativa en materia de participación ciudadana», *Revista Deliberación* (Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón), nº 1 (2010), p. 74-78.

52. Radica aquí, no obstante, una de las principales diferencias entre los recientes textos. Mientras los estatutos aragonés y valenciano reconocen esta figura únicamente en sede competencial, el resto proclaman también el derecho de los ciudadanos a promover la celebración de consultas populares sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de su comunidad, y cuya convocatoria pueda corresponder al gobierno autonómico —así como a los ayuntamientos— (art. 29.6 EACat, 15.2 EAIB, 11.5 EAAC, 30.1 EAAnd).

53. Sobre la consulta vasca y la STC 103/2008, véanse Roberto Uriarte Torrealdai, «Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 82 (I) (2008), p. 227-257; Alberto López Basaguren, «Sobre referéndum y comunidades autónomas. La ley vasca de la “consulta” ante el Tribunal Constitucional», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, nº 9 (2009), p. 202-240; y Javier Tajadura Tejada, «Referéndum en el País Vasco», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23 (2009), p. 363-385.

54. Según la STC 103/2008 (FJ 2), «el referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1. CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de parti-

nal que el Tribunal Constitucional (STC 119/1995) otorga a los mecanismos de democracia directa en nuestro sistema político representativo.

En esta clave constitucional se debe interpretar la competencia exclusiva asumida por las comunidades autónomas en los recientes estatutos de autonomía. En este sentido, en un primer momento se podían distinguir tres niveles competenciales: en primer lugar, el Estatuto de Cataluña, que asume la competencia exclusiva sobre encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 CE,<sup>55</sup> y, como no menciona de forma expresa el referéndum, si bien es cierto que tampoco lo excluye, la cláusula abierta «cualquier otro instrumento de consulta popular» ha provocado diferentes interpretaciones doctrinales;<sup>56</sup> en segundo lugar, los estatutos andaluz, aragonés y extreme-

---

ción sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser ejercida directamente por el pueblo (STC 119/1995, de 17 de julio). Estamos en presencia de una forma de democracia directa y no de una mera manifestación del fenómeno participativo, el cual se refleja en otros preceptos constitucionales como los artículos 27.5, 105 y 125 CE». Y continúa: «El referéndum es, por tanto, una especie del género consulta popular, con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ. 10), conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto fundamental del derecho reconocido por la Constitución en el artículo 23». Así, «para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica por vía de referéndum (art. 149.1.32ª CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria».

55. Artículo 122 EACat: «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución».

56. Sobre estas interpretaciones, véase Josep Maria Castellà Andreu, «Descentralización política y democracia en España. La ley catalana de consultas populares por la vía de referéndum, un intento frustrado de ampliar los derechos de participación en el plano autonómico», *Estado autonómico y democracia: los derechos de participación en los estatutos de autonomía*, <<http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/8/132.pdf>>, p. 5. Según este autor, la decisión de incluir el referéndum entre las modalidades de consulta popular objeto de la competencia catalana, a pesar de su no cita expresa en el Estatuto, tiene un argumento a favor y otro en contra. A favor, la mención que efectúa el artículo 122 EACat al artículo 149.1.32 CE como límite a la competencia au-

ño, que parten de la distinción entre consulta popular y referéndum, si bien únicamente asumen la competencia exclusiva en materia de consultas populares no referendarias —que no requieren autorización estatal—, excluyendo la posibilidad de regular la vía del referéndum;<sup>57</sup> finalmente, aquellos estatutos reformados que no distinguen entre referéndum y consultas populares —Comunidad Valenciana, Baleares, Castilla y León—. Este esquema competencial ha sido revisado por la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán.<sup>58</sup> El Tribunal Constitucional señala que la competencia atribuida es perfectamente conforme con la Constitución, entendiéndose que en la expresión «cualquier otro instrumento de consulta popular» no se comprende el referéndum. Tal entendimiento parece implícito en el propio artículo 122 EACat, que hace

---

tonómica: al atribuir al Estado este artículo de la Constitución la competencia exclusiva sobre «la autorización de las consultas populares por la vía de referéndum», puede entenderse que todo lo que no sea autorización, esto es, la regulación de los tipos de referéndum, el procedimiento y el resto de su régimen jurídico que tiene lugar con anterioridad a la autorización y la convocatoria y celebración posterior, puede recaer en el ámbito de poder de la comunidad autónoma. En esta línea se expresa ANTONIO BUENO ARMIJO, «Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», *Revista de Administración Pública*, nº 177 (2008), p. 219. Pero, al mismo tiempo, Castellà Andreu entiende que se podría argumentar en contra de su posible regulación por las instituciones catalanas que la diferencia entre las especies citadas de consultas populares (foros, audiencias, encuestas) y el referéndum es cualitativa: mientras que los mencionados instrumentos son formas de democracia participativa, el referéndum lo es de democracia directa. De modo que resulta extraño —lo que evidencia una mala técnica legislativa— que una modalidad de consulta popular tan relevante como es el referéndum no aparezca citada de modo expreso en el texto del Estatuto y tenga que deducirse de la cláusula residual.

57. Artículo 78 EAAnd: «Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum». Artículo 71.27 EAAR: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: Consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución». Artículo 9.1.50 EAEx: «La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Régimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes diferentes al referéndum».

58. Véase Josep Maria Castellà Andreu, «La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, nº extra 1, 2010, p. 308-315. En el mismo número, véase también Esther Martín Núñez, «Comentario a la Sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)», p. 316-321.

excepción expresa de lo previsto en el artículo 149.1.32 CE. Sin embargo, esa excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación.<sup>59</sup> Por tanto, la STC 31/2010, de 28 de junio, deja prácticamente reducida a la nada la Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, que ordena las consultas referendarias promovidas en el ámbito autonómico y municipal, de tipo consultivo, para promover la voluntad del cuerpo electoral sobre cuestiones políticas de especial trascendencia.<sup>60</sup>

Nos hallamos ante un nuevo escenario para configurar un marco normativo innovador que consolide las consultas populares en su modalidad de democracia participativa. La legislación autonómica ha empezado a recoger esta voluntad estatutaria a través de una regulación específica, contenida fundamentalmente en las leyes valenciana y canaria de participación ciudadana. En concreto, se trata de una normativización legal y expresa de aquellos instrumentos de consulta que se han ido aplicando en los últimos años en la práctica administrativa española y comparada —fundamentalmente en el ámbito local y recientemente trasladadas al nivel autonómico—. Estas leyes regulan mecanismos de consulta no referendaria, habilitando la posibilidad de «recabar la opinión de la ciudadanía sobre asuntos de interés general de competencia autonómica, mediante sondeos, encuestas o cualquier otro instrumento de participación ciudadana» (art. 20 de la Ley canaria), como las audiencias ciudadanas, foros de consulta, paneles ciudadanos o jurados ciudadanos. En cualquier caso, conviene precisar, en aras a consolidar esta corriente legislativa, que existe entre estas leyes autonómicas una similitud terminológica pero acompañada de una compleja diversidad conceptual —por ejemplo, en relación a los foros de consulta—, mala técnica legislativa que puede dificultar la estabilización de este modelo generando una confusión sobre el sentido y la finalidad de estos cauces innovadores. En cambio, interesa observar de forma positiva cómo este régimen jurídico trata de generar experiencias de consultas deliberativas, no simples instrumentos unidireccionales que limiten el ámbito de participación democrática —ejemplo claro son, sin duda, las sesiones de preguntas y

---

59. En consecuencia, el Tribunal Constitucional señala que el artículo 122 EACat no es inconstitucional interpretado en el sentido de que la excepción en él contemplada se extiende a la institución del referéndum en su integridad, y no sólo a la autorización estatal de su convocatoria.

60. Josep Maria Castellà Andreu, «Descentralización política y democracia en España», p. 18.

respuestas previstas en el artículo 44 del Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell—.

Otro tema que aborda el legislador autonómico de forma exhaustiva es el uso de las nuevas tecnologías para el desarrollo de estos instrumentos de participación, con la finalidad de promover la eficacia de las actuaciones y la proximidad con la ciudadanía.<sup>61</sup> Sobre esta declaración general es necesario resaltar dos previsiones normativas de extraordinaria importancia. Por un lado, la complementariedad de estos cauces, entendiendo que la monopolización de las vías tecnológicas puede generar una dualización social: «La Conselleria, organismo o institución que gestione cada uno de los instrumentos de participación ciudadana posibilitará que la participación pueda materializarse tanto de forma presencial como telemática» (art. 19.2 del Decreto valenciano). Por otro, la adaptación automática a los cambios constantes, a cuyo fin se prevé que la participación a través de las tecnologías de la información y la comunicación debe tener en cuenta la velocidad tecnológica. Por este motivo y con acierto, el Decreto valenciano recoge una cláusula abierta que trata de evitar una constante reforma normativa: «Los derechos de participación ciudadana podrán también ser ejercidos, en los términos que se establezcan por cada Conselleria o departamento de la Generalitat, a través de otros mecanismos, canales o medios de contacto o comunicación electrónica, en especial los vinculados al uso de la televisión digital, la movilidad y los demás emergentes que puedan surgir como consecuencia de los avances tecnológicos» (art. 42.2 ).

Especial importancia tiene asimismo el reconocimiento normativo de una fase de retorno a los ciudadanos para reforzar la responsabilidad política y administrativa. La participación a través de estas fórmulas de consulta sólo puede considerarse de calidad cuando existe una rendición cuentas, un posicionamiento claro y expreso sobre las propuestas ciudadanas; lo contrario supondría la simple burocratización de esta modalidad de democracia participativa. Por este motivo parece justificado aplaudir el mandato contemplado en la

---

61. Cornago Prieto establece distintas modulaciones con las que se presenta la relación nuevas tecnologías/democracia: institucional, participativa, utilitarista, comunitarista, deliberativa y radical. Noé Cornago Prieto, «El debate sobre la democracia electrónica: crítica y replanteamiento del problema», en *Democracia: Las tecnologías de la información y la e-democracia*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco/Instituto Europeo de Administración Pública, 2003, p. 54-58.

normativa autonómica exigiendo que «cuando el instrumento de participación tenga por objeto la opinión sobre anteproyectos de leyes o programas que definan políticas sectoriales del Consell, el informe de evaluación deberá especificar las sugerencias e iniciativas que, como consecuencia de este proceso, se hayan incorporado, y se realizará una valoración de conjunto de las propuestas que no vayan a ser incorporadas al texto» (art. 21.3 del Decreto valenciano). Resalta, además, la previsión dirigida a garantizar la evaluación de estos mecanismos de participación y consulta con el fin de establecer un proceso de continua mejora en su puesta en práctica. Con este objetivo, la Ley canaria exige en la ordenación de cada instrumento la necesaria evaluación de su funcionamiento, mientras el Decreto valenciano, en desarrollo de las previsiones legales, regula el denominado *informe de evaluación* de estos mecanismos de participación (art. 21).

El proceso de normativización de las consultas populares en su modalidad de democracia participativa es aún reciente. Habrá que esperar a su aplicación práctica para valorar la utilización y eficacia de estos cauces de participación. Es posible, en cualquier caso, que el nuevo marco estatutario y este desarrollo legislativo, las actuales demandas sociales, así como la experimentación con figuras similares por parte de algunas políticas autonómicas, propicien el impulso y la consolidación de esta normativización, atendiendo siempre a la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional.

## 5. Conclusiones

En el marco de las recientes reformas estatutarias, el legislador autonómico ha impulsado una revisión normativa encaminada a promover una participación de calidad en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Se trata de un proceso que trata de institucionalizar una democracia participativa que permita a los agentes interesados influir en los procesos decisionales, configurando un modelo inspirado en la apertura y la receptividad. Un proceso que mezcla uniformidad y diversidad entre las estrategias normativas autonómicas, reconducidas en sus elementos generales a tres grandes ámbitos: la regulación/no regulación de la participación ciudadana, la innovación democratizadora de la legislación administrativa y la renovación de los instrumentos clásicos de participación política.

La generalización de las tendencias dirigidas al diseño de una administración relacional —frente al modelo weberiano de dominación burocrática— se manifiesta en tanto la renovación normativa no surge únicamente en aquellas comunidades autónomas que han creado una estructura administrativa específica para gestionar una política de promoción de la participación ciudadana —Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana, Canarias, País Vasco o Baleares—, sino también en otras comunidades que han asumido la necesidad de crear nuevos espacios de intervención ciudadana para garantizar la adopción de decisiones públicas más eficaces y legítimas.

Es cierto que la participación no depende tanto de su reconocimiento jurídico como de la cultura política de la sociedad. Pero tampoco se debe obviar que una legislación moderna y adaptada a las realidades actuales, que ordene de forma efectiva cauces innovadores de participación, puede facilitar y fomentar una participación real y de calidad. En esta línea, se ha descrito en el presente trabajo que se ha iniciado una *carrera legislativa* por reconocer más y mejores ámbitos de participación. Sin embargo, la democratización de la estructura político-administrativa no necesita en realidad una inflación normativa, sino un marco jurídico realmente aplicable. Se aprueban leyes de participación, de buen gobierno, de calidad de los servicios públicos, que en su contenido se asemejan a las normas de derecho blando, con declaraciones de intenciones pero sin grandes vinculaciones jurídicas —a la espera de las concreciones efectuadas por el reglamento.

Es probable que en los próximos años se intensifique el debate sobre qué tipo de marco normativo es necesario para consolidar un modelo de democracia participativa —como complemento del sistema representativo—. Un debate que debe poner su acento en aquellos aspectos que determinan en última instancia el sentido y la profundidad real de la participación ciudadana en el sistema político-administrativo actual. Es decir, es necesario configurar un nuevo marco normativo, pero en su definición hay que tratar el conjunto de obstáculos, peligros y riesgos inherentes a la participación ciudadana. Se debe diseñar una legislación que tenga en cuenta los problemas de su implantación: el escaso interés del ciudadano por participar si no existe un «interés directo y egoísta»; los costes organizativos derivados de la lentificación del proceso de adopción de decisiones que afecta a la eficacia como demanda dirigida también a las instituciones públicas; la complejidad de determinados asuntos para su sometimiento a la ciudadanía; o la búsqueda continua de un consenso que

origine la pérdida de la perspectiva global, el tránsito de lo importante a lo trivial, y la alteración del imperio de la ley. Una legislación que promueva una participación realmente democrática y plural, evitando la institucionalización de un neocorporativismo que reduzca la representatividad y legitimación de las decisiones públicas, consolide la asimetría de los grupos económicos y sociales, y genere una monopolización del poder político no obtenido por cauces electorales.<sup>62</sup> En definitiva, un marco normativo que tenga en cuenta que, frente a la defensa de los intereses particulares por parte de los diferentes agentes económicos y sociales, se debe situar el Estado en una posición de protagonismo como garante del interés colectivo.

## Bibliografía básica

- Alli Aranguren, Juan-Cruz (2004): *Derecho administrativo y globalización*. Aranzadi.
- Aragón Reyes, Manuel (1986): «La iniciativa legislativa». *REDC*, nº 16, enero-abril.
- (1987): «La potestad legislativa». En: Muñoz Machado, Santiago *Comentarios al Estatuto de autonomía de Andalucía*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Bueno Armijo, Antonio (2008): «Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial». *Revista de Administración pública*, nº 177.
- Cabedo Mallol, Vicente (2009): «La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas. La necesaria reforma de su legislación». *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24.
- Castel Gayán, Sergio (2009): «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 34.
- Castellà Andreu, Josep Maria. «Descentralización política y democracia en España. La ley catalana de consultas populares por la vía de referéndum, un intento frustrado de ampliar los derechos de participación en el plano autonómico». En: *Estado autonómico y democracia: los derechos de partici-*

---

62. Sobre los riesgos de un neocorporativismo exacerbado, es imprescindible Miguel Sánchez Morón, «El principio de participación en la Constitución española», *REDA* nº 89 (1979), p. 183.

- pación en los estatutos de autonomía*. <<http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/8/132.pdf>>.
- (2010): «La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña». *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, nº extra 1.
- Cuesta López, Víctor (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Thomson Civitas.
- Chevallier, Jacques (1998): «Vers un droit post-moderne? Les transformations de la regulation juridique». *Revue du Droit Public*, nº 3.
- Expósito Gómez, Enriqueta; Castellà Andreu, Josep Maria (2008): «Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña». En: Aparicio, M. A.; Castellà, J. M.; Expósito, E. (coord.). *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía*. Barcelona: Atelier.
- García García, M. Jesús (2008): «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria». *Revista catalana de dret públic*, nº 37, (ejemplar dedicado a: Repensando el Estado democrático).
- López Basaguren, Alberto (2009): «Sobre referéndum y comunidades autónomas. La ley vasca de la “consulta” ante el Tribunal Constitucional». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 9.
- Martín Núñez, Esther (2010): «Comentario a la Sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)». *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, nº extra 1.
- Mellado Ruiz, Lorenzo (2008): «Principio de buena administración y aplicación indirecta del Derecho Comunitario: instrumentos de garantía frente a la “comunitarización” de los procedimientos». *Civitas Revista Española de Derecho Europeo*, nº 27.
- Pérez Alberdi, María Jesús (2008): «Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente». *Revista de Derecho Político [UNED]*, nº 73.
- Prats i Català, Joan (2007): «La lucha contra la corrupción como parte integrante del derecho, el deber y las políticas de buena administración». *Cuadernos de Derecho Público [Madrid: INAP]*, vol. 31.
- Sáenz Royo, Eva (2010): «Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad Autónoma de Aragón para fomentar la participa-

- ción ciudadana en la elaboración de la Ley». *Revista Deliberación* [Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, nº 1.
- Sánchez Morón, Miguel (2008): «Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español». *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, (Ejemplar dedicado a: Repensando el Estado democrático).
- Tajadura Tejada, Javier (2009): «Referéndum en el País Vasco». *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23.
- Tudela Aranda, José (2010): «Parlamento y política legislativa en materia de participación ciudadana». *Revista Deliberación* [Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón], nº 1.
- Tur Ausina, Rosario (2010): «Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal». *Revista Deliberación* [Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón], nº 1
- Viver i Pi-Sunyer, Carles (1981): «El procediment legislatiu en l'Ordenament Jurídic Català». *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 4.

## RESUMEN

**Revista catalana de dret públic**, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

---

342:353

Sergio Castel Gayán, administrador superior del Gobierno de Aragón y asesor técnico de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación, del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón.

### **es Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?**

p. 279-316

Los estatutos de autonomía de segunda generación han recogido, como una de sus novedades jurídico-políticas más importantes, la necesidad de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Asumido este mandato y con apoyo en el concepto de *gobernanza* como respuesta para gestionar las complejidades actuales, diversas comunidades autónomas están impulsando políticas de innovación democrática con el objeto de incorporar a la ciudadanía en los procesos

de toma de decisiones públicas. La revisión del marco normativo se ha convertido en un eje fundamental de estas políticas, iniciando un proceso de renovación jurídica que mejore la calidad de la participación. El presente trabajo trata de analizar estas tendencias normativas, sus novedades y efectos, asumiendo que el impulso de la democracia participativa en las estructuras autonómicas constituye un complemento del sistema representativo.

---

Palabras clave: participación ciudadana, reforma de los estatutos de autonomía, reformas legislativas, democracia participativa.

## RESUM

**Revista catalana de dret públic**, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

---

342:353

Sergio Castel Gayán, administrador superior del Govern d'Aragó i assessor tècnic de la Direcció General de Participació Ciutadana, Acció Exterior i Cooperació, del Departament de Presidència i Justícia del Govern d'Aragó.

### **es Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?**

ca Descentralització política, participació ciutadana i renovació jurídica: cap a una democràcia participativa?

p. 279-316

Els estatuts d'autonomia de segona generació han recollit, com una de les seves novetats juridicopolítiques més importants, la necessitat de promoure la participació social en l'elaboració, execució i avaluació de les polítiques públiques. Assumit aquest mandat i amb suport en el concepte de governança com a resposta per gestionar les complexitats actuals, diverses comunitats autònomes estan impulsant polítiques d'innovació democràtica per tal d'incor-

porar la ciutadania en els processos de presa de decisions públiques. La revisió del marc normatiu s'ha convertit en un eix fonamental d'aquestes polítiques, iniciant un procés de renovació jurídica que millori la qualitat de la participació. El present treball tracta d'analitzar aquestes tendències normatives, les seves novetats i efectes, assumint que l'impuls de la democràcia participativa en les estructures autonòmiques constitueix un complement del sistema representatiu.

---

Paraules clau: participació ciutadana, reforma dels estatuts d'autonomia, reformes legislatives, democràcia participativa.

## ABSTRACT

**Revista catalana de dret públic**, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

---

342:353

Sergio Castel Gayán, upper-level manager, Government of Aragon, technical advisor to the Office for Citizen Participation, Action Abroad and Cooperation in the Department of the Presidency and Justice in the Government of Aragon

### **es Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?**

en Political Decentralization, Citizen Participation, and Legal Renewal: Steps towards Participatory Democracy?

p. 279-316

As one of their most important legal-political innovations, the second generation of Statutes of Autonomy has incorporated the need to promote social participation in the development, execution and evaluation of public policies. This mandate has been assumed, and with support from the concept of governance as a response for managing present-day points of complexity, various autonomous communities are pushing forward policies of democratic innovation in order to mainstream citizens in public decision-

making processes. The review of the normative framework has become a fundamental pillar of these policies, launching a process of legal renewal that will improve the quality of participation. This paper attempts to analyze these normative tendencies, their innovations and their effects, based on the premise that the impulse towards participatory democracy in structures of self-government constitutes a complement of the representative political system.

---

Key words: participation of the citizenry, reform of the Statutes of Autonomy, legislative reforms, participatory democracy.