

LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Sergio CASTEL GAYÁN

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.– III. La política de Participación Ciudadana. 1. Concepto y justificación. 2. Organización administrativa y competencias. 3. El régimen jurídico de la participación ciudadana. A. *Leyes de Participación Ciudadana*. B. *Iniciativa Legislativa Popular*. C. *Consultas Populares*. D. *Derecho de Petición*. E. *Legislación administrativa general y sectorial*.– IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.– V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El análisis de la política pública de participación ciudadana debe partir, como en otras muchas materias, del texto constitucional de 1978 (CE), auténtico punto de inflexión e instrumento jurídico-político que permitió pasar de un régimen autoritario, a un sistema democrático que se ha ido consolidando a lo largo de las últimas décadas.

La CE, tras reconocer en su preámbulo la voluntad de “establecer una sociedad democrática avanzada”, proclama en su art. 1.1 que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”. La declaración de Estado democrático implica, fundamentalmente, que nuestro Estado constitucional asume un concreto criterio respecto del problema de la residencia de la soberanía, una concepción plural de la sociedad, y una paralela visión participativa del proceso político. Así, el art. 1.2 expresa que la soberanía nacional reside en el pueblo español, entendiendo el pluralismo político como valor fundamental del ordenamiento jurídico (art. 1.1), con una visión participativa del proceso político que encuentra acomodo a través del principio de participación (art. 9.2), del derecho fundamental de participación política (art. 23.1), y del conjunto de instituciones de participación que reconoce el texto constitucional.

El principio de participación recogido en el art. 9.2 se configura como un mandato dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, y como tal, tiene un claro valor normativo, caracterizado como principio jurídico programático, que cumple una función informadora e

integradora de todo el ordenamiento jurídico, a la vez que contiene un mandato vinculante de actuación para todos los poderes públicos.

Por su parte, la CE ha querido consagrar en el art. 23.1 el derecho fundamental de los ciudadanos a participar, directamente o por medio de representantes, en los asuntos públicos. Goza, por tanto, de todas las garantías jurisdiccionales e institucionales previstas en el art. 53 CE. Ahora bien, es preciso determinar el alcance real de este derecho fundamental, es decir, determinar qué tipo de participación reconoce este precepto.

En este sentido, el TC ha precisado que mientras el principio de participación del art. 9.2 CE se extiende a otros ámbitos de la vida en la sociedad, *“para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE, es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular”*. En consecuencia, *“para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el artículo 23.1 CE, habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político –esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder– estaremos en el marco del artículo 23.1 CE y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental que aquí examinamos”* (STC 119/1995 FJ 3º).

En lo que respecta al derecho de participación directa, el TC precisa que no se configura como una invitación genérica a la intervención en todos los procesos de conformación de las decisiones públicas, ya que *“el derecho a participar directamente en los asuntos públicos (...) no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso”* (STC 119/1995 FJ 3º). La misma STC concreta que *“la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (artículos 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3)”* (STC 63/1987, FJ 5º y ATC 399/1990, FJ 2.º). *Todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir, a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía. Dentro de ellas habría que encuadrar también el denominado régimen de concejo abierto al que se refiere el artículo 140 CE y, asimismo, este Tribunal ha vinculado con el artículo 23.1 CE la iniciativa legislativa popular que establece el artículo 87.3 CE (STC 76/1994 [RTC 1994/76] y AATC 570/1989 y 140/1992)”*.

La CE reconoce, por tanto, un sistema mixto, de democracia representativa y de democracia directa, aunque con una clara preeminencia a favor de aquella. Así lo demuestra el tratamiento dado por el propio texto constitucional a las instituciones de democracia directa, y así lo ha venido reconociendo el TC. En este sentido, la STC 119/1995 FJ 3º reconoce que *“aun si se admi-*

tierra que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994, fundamento jurídico 3º)». Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, no como minusvaloración o sustitución, sino como reforzamiento de esa democracia representativa (STC 103/2008 FJ 2º).

Ahora bien, las posibles manifestaciones de participación propuestas por la CE no concluyen en estos preceptos. La STC 119/1995 FJ 4º señala de forma clara que *“es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el artículo 23.1 CE no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente. De hecho, el Texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones”*. Sin lugar a dudas, una lectura al texto constitucional permite comprobar esta afirmación. En unos casos, se contiene un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos, como el recogido en el citado art. 9.2, o en el art. 48 que establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. En otros casos, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos, algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, bien ex constitutione, bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador. Así, entre estas formas cabe citar el art. 27 –participación en la programación de la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos–, el art. 105 –audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, y la garantía de la audiencia de los interesados en el procedimiento de producción de actos administrativos–, el art. 125 –la institución del Jurado–, o el art. 129 –participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de determinados organismos públicos–. Ahora bien, tal y como viene señalando el TC, estas manifestaciones son formas de participación que difieren respecto del derecho fundamental del art. 23, no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador, aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y del derecho de igualdad (art. 14 CE).

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional reconoce, junto a las instituciones clásicas de democracia representativa y directa, mecanismos propios de la denominada democracia participativa. En esta línea, la STC 119/1995 señala que *“la consulta es una manifestación encuadrable en las formas de democracia directa y no un tertium genus que se ha denominado democracia participativa”*.

Los mecanismos de democracia participativa son definidos como procedimientos que ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de participar en los asuntos públicos, individualmente o a través de los grupos, al margen de la ya consolidada participación electoral y también diferenciada de la participación directa de tipo decisorio. Estas instituciones permiten a los ciudadanos presentar propuestas u opiniones en el proceso de adopción de decisiones por los poderes públicos, de modo que éstos deben tenerlas en cuenta, a pesar de no estar vinculados por las mismas, situándose de este modo entre las instituciones de democracia representativa y las de democracia directa. Así, estas actividades tienen por objeto influir en la actuación de los poderes públicos. Pero además, la relación entre democracia representativa y participativa se plantea en términos no alternativos sino complementarios, y pretende dotar de mayor protagonismo a la sociedad civil en la formación de la voluntad estatal. No pretende la participación de la generalidad de los ciudadanos, sino de aquellos interesados en el proceso de adopción de la decisión, fundamentalmente a través de las organizaciones representativas de intereses sociales.

II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

En el sistema político español, como en cualquier Estado democrático políticamente descentralizado, la exigencia del carácter democrático en el funcionamiento de los órganos de gobierno se extiende al ámbito autonómico, de tal modo que las normas institucionales básicas de las CCAA han venido reconociendo estos derechos de participación, teniendo en cuenta y respetando, en cualquier caso, el marco constitucional.

En este sentido, también el modelo autonómico se basa en una democracia esencialmente representativa. Ahora bien, las recientes reformas de los EEAA denotan una clara voluntad de querer profundizar en otras vías de participación, intensificando el reconocimiento de la participación ciudadana en la vida política, como derecho del ciudadano y principio que debe informar la actuación de los poderes públicos autonómicos. En concreto, los EEAA de última generación hacen un especial hincapié en el “hecho democrático”, con unas manifestaciones que, en comparación con los textos originales, resaltan la necesidad de potenciar la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas. Así, estas reformas abarcan no sólo los aspectos de atribución de competencias a las CCAA o los de relación de éstas con el Estado, sino que también afectan, en lo que aquí interesa, a la regulación de la propia organización institucional de las CCAA, haciendo partícipe al ciudadano en el ejercicio del poder que desarrollan las instituciones autonómicas.

Se observa, por tanto, una clara evolución estatutaria respecto a la materia de participación ciudadana. La primera generación de EEAA recogió el derecho de participación a nivel de “mínimos”, limitándose a reproducir, en

líneas generales, la fórmula contenida en la CE. Ahora bien, la nueva generación de EEAA parece haber cambiado de orientación. Los actuales textos recogen el derecho de participación con un alto grado de intensidad, con continuas proclamaciones normativas que se configuran como auténticos mandatos, en muchos casos innovadores, dirigidos de forma general y sectorial a los poderes públicos autonómicos.

Así, el hecho de que el nuevo EAAr contemple el derecho de participación no supone una novedad. En efecto, este ya aparecía en el anterior texto estatutario. Por un lado, con un carácter general, después de reconocer que los aragoneses son titulares de los derechos, libertades y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, el art. 6.2 establecía que *“corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias (...) facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social”*. Por otro, el art. 35.1.26 –dentro del Título II, en sede de asunción competencial– atribuía a la CAAR competencia exclusiva en materia de *“juventud y promoción de las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural”*. Finalmente, dentro del Capítulo I (“Cortes de Aragón”) del Título I (“Organización Institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón”), el art. 15.3 recogía la iniciativa legislativa popular, con una regulación parca en detalles, remitiendo a la ley autonómica para establecer las formas y condiciones del ejercicio de la iniciativa.

Por tanto, la novedad que supone el nuevo EAAr en materia de participación no consiste tanto en su previsión expresa, como en la extensión e intensidad con la que se recoge. Y este reconocimiento intenso denota una clara voluntad del estatuyente aragonés, la de potenciar el carácter participativo de las instituciones aragonesas, propiciar una mayor participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas. Es esta, sin lugar a dudas, una de las novedades jurídico-políticas más importantes del actual EAAr, la proclamación de una profundización democrática en el ámbito autonómico.

La participación ciudadana está presente a lo largo de todo el EAAr. No ofrece un tratamiento completo y unitario, al revés, la regula desde diferentes perspectivas. En este sentido, conviene resaltar que la regulación estatutaria contempla, en muchas ocasiones sin una clara distinción, la participación y el fomento de la participación. Según los casos, y utilizando la terminología del TC, se trata de una participación propia de una democracia representativa, directa y participativa. Del mismo modo, algunas disposiciones estatutarias prevén la participación genérica de los ciudadanos, mientras que otras limitan sus destinatarios a categorías concretas de sujetos. Por último, en algunos supuestos se toma en consideración la participación del ciudadano a título individual, mientras que en otros se contempla también la articulación de la participación a través de asociaciones representativas. Sí se puede extraer, no obstante, un denominador común de los diversos preceptos estatutarios, como es la imposición a los poderes públicos del deber de promover la participación ciudadana.

El nuevo EAAr regula la participación en el Título I “Derechos y principios rectores”, tanto en el Capítulo I (“Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas”), como en el Capítulo II (“Principios rectores de las políticas públicas”). Así, configura la participación ciudadana como una obligación de los poderes públicos y como un derecho de los ciudadanos, en ambos casos con un carácter general o para ámbitos materiales-sectoriales específicos.

El EAAr reconoce con carácter general el derecho del ciudadano a la participación. En concreto, el art. 15.1 EAAr establece que *“los aragoneses tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las Leyes”*.

Por su parte, el reconocimiento genérico de la obligación de los poderes públicos se recoge en el artículo 20.a) EAAr. Este precepto reitera el mandato establecido en el artículo 9.2 CE –recogido también en el art. 6.2 del anterior EAAr–, al proclamar que *“corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias (...) facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social”*. Sin olvidar que, con carácter general, *“los poderes públicos aragoneses están vinculados por estos derechos y libertades y deben velar por su protección y respeto, así como promover su pleno ejercicio”* (art. 6.3), y *“promoverán las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva el ejercicio de estos derechos”* (art. 11), entre ellos, el derecho de participación.

Sin embargo, la principal novedad en esta materia se encuentra en el mandato recogido en el art. 15.3 (“Derecho de participación”): *“los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico”*. Este precepto, en primer lugar, deja claro el carácter imperativo de su mandato, es decir, los poderes públicos aragoneses *“promoverán la participación”*. Además, y en segundo lugar, delimita el destinatario de esta obligación estatutaria, todos los poderes públicos de Aragón, no sólo las instituciones de nivel autonómico, sino también las entidades locales aragonesas. Y todo ello en el marco de una cultura de “valores democráticos”, reconociendo la obligación de los poderes públicos aragoneses de promover la cultura de la paz, mediante la incorporación de valores como la “participación” (art. 30).

La doble consideración de la participación ciudadana como derecho y como mandato dirigido a los poderes públicos se reproduce en todos los EEAA de última generación. Así, todos ellos reconocen el derecho de los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos (art. 29 EA Cataluña, art. 11 EA Castilla y León, art. 30 EA Andalucía, art. 15 EA Baleares, y art. 9.4 EA Comunidad Valenciana), en algunos casos con una referencia expresa a la participación electoral. Por su parte, el mandato dirigido a los poderes públicos de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se reproduce en otros

textos estatutarios, si bien con diferentes tratamientos. Así, mientras el texto aragonés lo recoge dentro del Capítulo que regula los derechos y deberes, el EA Cataluña lo configura como principio rector (art. 43 “Fomento de la participación”), y el EA Andalucía lo recoge en su Título Preliminar (art. 10 “Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma”). Mención especial merece el mandato contenido en el art. 43.2 EA Cataluña, al señalar que *“los poderes públicos deben facilitar la participación y representación ciudadanas y políticas, con especial atención a las zonas menos pobladas del territorio”*.

Más allá de estas regulaciones genéricas, el EAAr contiene múltiples menciones a la participación de categorías concretas de sujetos o bien en ámbitos materiales específicos, si bien con diferente alcance jurídico ya que en algunos casos se reconoce como derecho y en otros como principio rector.

Así, como auténtico derecho, el EAAr reconoce que *“la Ley regulará el derecho de consumidores y usuarios a la información y la protección, así como los procedimientos de participación en las cuestiones que puedan afectarles”* (art. 17.2); que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establecen las Leyes”* (art. 18.3), precepto que ha de ser interpretado de acuerdo con el criterio de información-participación que impone la normativa comunitaria, considerando la información como requisito previo e indispensable para una participación real y efectiva; y que *“los aragoneses, en el marco (...) de la participación (...), tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras”* (art. 19.1).

Dentro de los principios rectores, se recogen diversos mandatos dirigidos a los poderes públicos para que estos desarrollen su actuación hacia el fomento de la participación de sectores específicos que, por sus especiales características, así lo requieren. En esta línea, el EAAr establece que *“los poderes públicos aragoneses orientarán sus políticas de acuerdo con los siguientes objetivos: g) Garantizar la protección de las personas mayores, para que desarrollen una vida digna, independiente y participativa”* (art. 24 “Protección personal y familiar”); *“los poderes públicos aragoneses promoverán medidas que garanticen la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidades, así como su participación en la vida de la comunidad”* (art. 25.1 “Promoción de la autonomía personal”); y *“los poderes públicos de Aragón promoverán las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública”* (art. 29 “Fomento de la integración social de las personas inmigrantes”), precepto que se encuentra en íntima conexión con lo dispuesto en el art. 4.3, en cuya virtud los poderes públicos aragoneses, dentro del marco constitucional, establecerán las vías adecuadas para facilitar y potenciar la participación en las decisiones de interés general de los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón.

El reconocimiento de la participación ciudadana para sectores o materias específicas también se recoge en el Título V (“Competencias de la Comunidad Autónoma”), en concreto, cuando describe algunos títulos competenciales. Así, se atribuye a la CAAr competencia exclusiva en materia de “*juventud, con especial atención a su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural*” (art. 71.38). Asimismo, el art. 72 atribuye competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia “*la organización de la administración hidráulica de Aragón, incluida la participación de los usuarios*”.

Este reconocimiento sectorial y material se reproduce en términos similares en otros EEAA, si bien en algún caso con diferente reconocimiento jurídico, como derecho subjetivo o como principio rector. Así, la mayoría de los EEAA reconocen la necesidad de propiciar la participación de personas inmigrantes, jóvenes, consumidores, en materia medioambiental, etc. Más allá de estas regulaciones estatutarias comunes, algunos EEAA de última generación reconocen la necesidad de propiciar la participación de otros sectores sociales, como las comunidades residentes en el exterior (art. 6 EA Andalucía), o las mujeres (art. 19 EA Cataluña), y en otros ámbitos materiales, como la educación (art. 21 EA Cataluña, y art. 26 EA Baleares), o los servicios sociales (art. 24 EA Cataluña).

El nuevo EAAR también contempla importantes novedades en relación a los instrumentos clásicos de participación. Una de estas novedades tiene que ver con la iniciativa legislativa popular. Así, al igual que ocurría en el anterior texto, el actual EAAR en su Título II (“Organización Institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón”) se limita a enumerar la iniciativa popular entre las diferentes vías de iniciativa legislativa, remitiendo a la ley autonómica para el desarrollo de la forma y las condiciones de su ejercicio. En concreto, el Capítulo I (“Cortes de Aragón”), al regular la potestad legislativa, establece que “*por Ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular*” (art. 42.2). La novedad se encuentra en el art. 15, dentro del Título dedicado a los derechos subjetivos de los ciudadanos, al reconocer el derecho de los aragoneses a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón. Es esta la línea común de la mayoría de los EEAA de última generación, que recogen esa doble regulación de la iniciativa legislativa popular, como procedimiento legislativo y como derecho subjetivo, en los arts. 29.3 y 62.1 EA Cataluña, arts. 15.2.b y 47.3 EA Baleares, arts. 11.4 y 25.2 EA Castilla León, arts. 30.1.b –reiterado posteriormente en sede de procedimiento legislativo, art. 113– y 111.2 EA Andalucía. Esta nueva sistemática de la iniciativa legislativa popular no es sino una expresión particular del derecho subjetivo de los ciudadanos aragoneses a participar en los asuntos públicos y del mandato dirigido a los poderes públicos de promover la participación en la vida política, económica, cultural y social.

No obstante, el EAAR no se limita a reconocer la participación ciudadana en la fase de iniciativa legislativa. El derecho de los aragoneses a intervenir en el procedimiento legislativo se extiende también a su fase central o deliberati-

va, conforme al art. 15.2 que reconoce el derecho a participar en el proceso de elaboración de las Leyes, de acuerdo con lo que establezca la Ley y el Reglamento de las Cortes. El establecimiento de un trámite de comparecencia de organizaciones sociales en el procedimiento legislativo también se recoge en el EA Cataluña (art. 29.4), EA Andalucía (art. 30.b) y EA Baleares (art. 15.2.b), habiéndose incorporado ya en algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos. Por tanto, este reconocimiento estatutario supone elevar a la categoría de derecho lo que anteriormente era una facultad del Parlamento.

La lista de derechos estatutarios de participación se completa –de forma implícita, ya que no se recoge como derecho subjetivo, sino dentro del ámbito competencial de la CAAR– con la intervención en los asuntos públicos a través de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular que convoque la CAAR (art. 71.27). Radica aquí una de las principales diferencias del texto aragonés respecto al resto de EEAA de última generación, ya que, a excepción de la Comunidad Valenciana –también recoge este mecanismo sólo a través del listado competencial–, todos los EEAA, además de la competencia en materia de consultas, contemplan expresamente el derecho de los ciudadanos a promover la celebración de consultas populares sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de su Comunidad cuya convocatoria pueda corresponder al Gobierno autonómico, así como a los Ayuntamientos (art. 15.2 EA Baleares, art. 29.6 EA Cataluña, art. 11.5 EA Castilla León, art. 30.1 EA Andalucía). Esta es, por tanto, la principal diferencia desde el punto de vista de la consulta como derecho, sin perjuicio de las diferencias sustanciales en relación a la expresa asunción competencial en la materia, como se verá posteriormente.

Otra vía de participación directa abierta por el EAAR es la participación del ciudadano en el procedimiento de reforma del propio Estatuto. En concreto, el art. 115.7 establece que la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que el Gobierno de Aragón convoque referéndum de ratificación del cuerpo electoral de Aragón en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El Gobierno de Aragón convocará tal referéndum si así lo acuerdan previamente las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

Finalmente, en íntima conexión con el derecho de participación, el EAAR (art. 16.3) reconoce el derecho de petición ante las Administraciones Públicas, lo que incluye el derecho a una resolución en plazo adecuado. Este derecho también es reconocido en otros EEAA, en algunos casos limitando expresamente el ejercicio del derecho a aquellos asuntos que sean competencia de las Administraciones Públicas de la Comunidad (art. 11.6 EA Castilla-León, art. 29.5 EA Cataluña) y en otros remitiendo a lo que establezcan las leyes del Estado (art. 15.2.d EA Baleares).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el reconocimiento del derecho de participación, así como su fomento por parte de los poderes públicos,

no es pleno, sino que está sometido estatutariamente a un conjunto de límites. Entre otros, conviene resaltar aquí el art. 6.3 al señalar que *“los derechos y principios del Título I de este Estatuto no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguna de sus disposiciones puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España”*. Se trata, por tanto, de un conjunto de límites comunes a todos los derechos y principios rectores recogidos en el EAAR, entre ellos, el derecho de participación en todas sus manifestaciones estatutarias.

El primer límite implica que el derecho de participación no supone ninguna alteración del régimen de distribución de competencias entre el Estado y la CAAR en la materia “participación ciudadana”, y, desde luego, no puede ser concebido como un título competencial que habilita para intervenir con un carácter universal en cualquier materia. La segunda parte de este art. 6.3, por su parte, establece un límite a la interpretación, aplicación o desarrollo del derecho de participación, quedando prohibido que se haga de forma que suponga una reducción o limitación de los derechos fundamentales. Es decir, la realización efectiva de este derecho, el fomento del mismo y, en general, las medidas puestas en marcha por la política pública de participación ciudadana, no pueden desarrollarse en perjuicio de los derechos fundamentales.

III. LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Concepto y justificación

Las declaraciones contenidas en el EAAR no dejan de ser mandatos generales y abstractos que han de informar la actuación de los poderes públicos autonómicos. Se configuran con un carácter programático, fijando objetivos y principios, pero sin precisar obligaciones concretas. No contienen un mandato que vincule directamente a la adopción de unas medidas específicas, de modo que la eficacia jurídica de estas declaraciones depende del desarrollo legislativo y de la ejecución que lleven a cabo los poderes públicos. Pues bien, en este sentido, se puede afirmar hoy que el proceso de profundización democrática recogido y propuesto por el EAAR ha supuesto la puesta en marcha de una auténtica *“política pública de participación ciudadana”*.

La política pública de participación ciudadana podemos definirla como el conjunto de 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 afecten.

Se habla, así, de la necesidad de potenciar la participación ciudadana como instrumento para alcanzar una verdadera profundización democrática. Pero el correcto entendimiento de esta política pública exige detenerse, con

carácter previo, en sus delimitaciones conceptuales. Cuando se habla de participación ciudadana, no se hace referencia al ejercicio privado de funciones públicas (contratistas o concesionarios), ni a las clásicas formas de Administración Corporativa (colegios profesionales), ni a la intervención del interesado en un procedimiento administrativo. Por participación ciudadana se quiere hacer expresión de una nueva forma de gobernar, una nueva forma de gestionar lo público, en definitiva, una nueva forma de construir políticas públicas. Un instrumento que, permitiendo un debate directo entre instituciones y ciudadanía, permita adoptar mejores decisiones. Por tanto, la participación ciudadana no es un fin, es un instrumento –al servicio de los poderes públicos–, dirigido a la consecución de un objetivo último, la definición de políticas públicas más eficaces.

Esta política desarrolla una clara tendencia integracionista, entendiendo por esta la incorporación en su corpus tanto de los instrumentos clásicos de democracia directa o semidirecta, como de los mecanismos propios de una democracia participativa. Ahora bien, el objetivo es distinto para cada uno de ellos. Respecto a los mecanismos de democracia directa, se persigue la renovación del régimen actual, flexibilizando y facilitando el acceso de la ciudadanía a los mismos. Los segundos, sin embargo, demandan una innovación, de manera que los poderes públicos persiguen la creación y promoción de nuevos mecanismos que permitan la configuración de una auténtica deliberación entre ciudadanía y poder público, como por ejemplo, los procesos participativos.

Conviene aclarar, no obstante, una serie de premisas básicas que informan el verdadero sentido de la política pública de participación ciudadana. Así, esta corriente participativa no es una alternativa a la democracia representativa, sino un complemento de la misma. La amplitud y complejidad de las sociedades actuales configuran el sistema representativo como la forma de gobierno más eficaz. Ahora bien, este sistema puede y debe ser completado con aquellos mecanismos de intervención directa del ciudadano que contribuyan a una mejora en la calidad de la democracia y, en definitiva, del propio funcionamiento de la representación.

Junto a la nota de complementariedad, una segunda idea que florece es que participar, por tanto, no es decidir, sino influir en la decisión, excepto en aquellos supuestos en los que la llamada al titular de la soberanía tenga carácter vinculante. Son los representantes libremente elegidos por la ciudadanía los que, en última instancia, definen la decisión última, pero con la previa deliberación compartida con los sujetos directamente afectados. De este modo, a lo largo del proceso de toma de decisiones públicas, los poderes públicos interiorizan las necesidades sociales y asumen otras posibilidades y alternativas sobre la política que se pretende implantar.

En definitiva, la propuesta de profundización democrática basada en la participación ciudadana descansa sobre tres grandes argumentos. En primer lugar, la concurrencia de las opiniones defendidas por el ciudadano, a título individual o integrado en las asociaciones representativas de la sociedad civil,

enriquece la deliberación democrática y perfecciona las decisiones adoptadas por los representantes políticos, en la medida en que este diálogo les permite adaptar la decisión pública a las demandas y necesidades socialmente sentidas y manifestadas. En segundo lugar, la participación del ciudadano en los procesos de conformación de las decisiones refuerza su adhesión a las normas adoptadas, en la medida en que han podido intervenir en su elaboración interiorizando los mandatos finalmente impuestos, lo que en última instancia permite fortalecer la legitimación del sistema democrático. Finalmente, la participación mejora la eficacia de la actuación pública¹. Una medida, norma o plan es más eficaz cuando tiende a satisfacer de la mejor manera posible las necesidades sociales. De este modo, el diálogo surgido entre poder público y ciudadanía permite a aquel observar cuáles son estas demandas y necesidades, y dirigir su decisión última a su satisfacción, incrementando así la eficacia de la política pública.

Por otra parte, la puesta en marcha de esta política pública de participación ciudadana ha supuesto el inicio de una importante e intensa intervención administrativa. Ahora bien, sobre este intervencionismo conviene hacer una primera reflexión. Si bien el esquema más aceptado a la hora de determinar las formas generales de intervención administrativa es la tradicional clasificación tripartita de policía, fomento y servicio público –sin perjuicio de otras complementarias añadidas por la doctrina moderna–, la actuación de los poderes públicos en materia de participación ciudadana se aparta de este modelo clásico, tanto por la propia naturaleza de la materia como por la finalidad perseguida. La intervención de la Administración no vendría tanto por la vía de la ordenación o control, sino más bien de la mano de la promoción de aquellas formas más efectivas para lograr la finalidad social perseguida, razón por la cual los medios administrativos más utilizados en estos casos son el fomento, la promoción y la formación.

En definitiva, hoy la estrategia de esta política pública de participación ciudadana gira en torno a tres grandes ejes, que se convierten en conformadores principales de su contenido. Estos ejes son la organización administrativa que se viene creando para dar soporte a esta política pública, la legislación vigente en materia de participación ciudadana, y las formas de intervención administrativa para propiciar esta participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas.

1. En este sentido, conviene recordar que el principio de eficacia debe informar la actuación y funcionamiento de la Administración Pública: *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia”* (artículo 103.1 CE'78); *“la Administración de la Comunidad Autónoma ajustará su actividad a los siguientes principios: a) eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales”* (artículo 5 del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón).

2. Organización administrativa y competencias

La primera medida que adopta esta política pública de participación ciudadana es la creación de una estructura administrativa específica que propicie el desarrollo y fomento del derecho de participación. En este sentido, cabe resaltar la importancia de esta actuación primaria –organización administrativa–, en la medida en que esta actividad determina la estructura de la organización, las funciones concretas encomendadas, los medios atribuidos y los criterios de articulación de esa organización con otras ya existentes. La definición de las nuevas organizaciones administrativas va a determinar, en gran medida, qué tipo de política pública se quiere desarrollar.

Así, la creación por parte de los Gobiernos autonómicos de una organización administrativa específica para dar soporte a la política de participación ciudadana es reciente. Durante los últimos años, diversas CCAA –en concreto, Aragón, Cataluña, Baleares, Canarias, Valencia y País Vasco–, han ido creando en su seno una estructura administrativa específica con el fin de poner en marcha y dirigir una política pública de participación ciudadana. Se puede afirmar, por tanto, que asistimos en el nivel autonómico a la progresiva consolidación de una “*estructura administrativa para la participación ciudadana*”.

En Aragón, el inicio de la legislatura 2007-2011 supuso la creación, por primera vez en nuestra Comunidad, de una Dirección General de Participación Ciudadana. Esta Dirección General, que nace en el verano de 2007, surge con la vocación de generar una nueva cultura política, entendiendo por participación ciudadana una nueva forma de hacer política y de gestionar los asuntos públicos. Le corresponde, así, propiciar una mayor implicación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas.

Desde una perspectiva comparada dentro de nuestro Estado Autonómico, el ejercicio de las competencias en materia de participación ciudadana se encomienda siempre a los órganos propios de la *Administración ordinaria*, si bien la respuesta organizativa varía sustancialmente. En todas las CCAA, el ejercicio competencial se encomienda a órganos de la Administración activa a nivel de Dirección General. Sin embargo, no existe uniformidad en la atribución de competencias a una determinada Consejería, de modo que en algunas CCAA se atribuye a la Consejería de Presidencia, –Aragón, Baleares y Canarias–, en otras a la Consejería de Interior, Relaciones Institucionales y Participación –Cataluña–, de Inmigración y Ciudadanía –Comunidad Valenciana–, y de Vivienda y Asuntos Sociales –País Vasco–. Es esta, por tanto, la primera característica de la organización administrativa de la CAAR, su dependencia del Departamento de Presidencia. Este hecho no es ni mucho menos baladí. Supone, por un lado, definir la política pública de participación ciudadana como una apuesta de todo el Gobierno, una nueva forma de definir decisiones públicas por parte de todos los Departamentos, y por otro, resaltar el carácter transversal de la materia participación ciudadana.

Este carácter transversal exige configurar mecanismos organizativos que instrumenten una adecuada coordinación interdepartamental, permitien-

do una acción autonómica global contando con todas las áreas de la Administración. Ahora bien, su instrumentalización se desarrolla de dos formas diferentes. Por un lado, aquellas CCAA que han creado órganos específicos de coordinación interdepartamental, como la Comunidad Valenciana o Baleares. Se trata de órganos colegiados, integrados por representantes de los diferentes Departamentos que, adscritos a la Consejería competente en materia de participación ciudadana, tienen como finalidad asegurar la coordinación interna de las diversas estructuras de la Administración autonómica, mediante la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de los distintos órganos de la Administración. Por otro lado, aquellas CCAA que, como Aragón o Canarias, configuran su Dirección General de Participación Ciudadana como auténtico órgano encargado de garantizar esa coordinación interdepartamental, haciendo descansar en ella la coherencia de la política autonómica. De esta manera, la Dirección General asume las funciones que en otras CCAA son desarrolladas por los órganos de coordinación. Sin lugar a dudas, la dependencia de estas Direcciones Generales del Departamento de Presidencia, explica la posibilidad de actuar de forma transversal y por tanto la facilidad para lograr una coordinación más coherente.

Finalmente, el único órgano consultivo existente dentro de esta organización autonómica es el Consejo de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana. Dependiente orgánicamente de la Consejería que ostenta las competencias en materia de participación ciudadana, sirve como nexo de unión y diálogo entre la sociedad civil y la Administración autonómica, con el objeto de fomentar proyectos de carácter participativo y con el fin de lograr un proceso de coordinación entre la sociedad civil y la Administración. Su composición es plural, de modo que junto a los miembros de la Administración autonómica, lo integran representantes de las Universidades, Entidades Locales, Entidades Ciudadanas, así como personas de reconocido prestigio del tejido asociativo de la Comunidad Valenciana.

Por lo que se refiere al ámbito competencial de las estructuras administrativas para la participación ciudadana, el art. 10.1 del Decreto 224/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, de Estructura Orgánica del Departamento de Presidencia, señala que corresponden a la Dirección General de Participación Ciudadana las competencias siguientes:

- a) *Fomentar los valores y las prácticas de participación ciudadana que enriquezcan la calidad de la vida democrática.*
- b) *Promover espacios y procesos de participación ciudadana en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.*
- c) *Propiciar experiencias de participación ciudadana entre instituciones, entidades y ciudadanos que colaboren a prevenir los conflictos y a mejorar la eficacia de las tomas de decisiones.*

d) *Propiciar la formación, la investigación y la sensibilización de la sociedad en una cultura de la participación democrática*².

En concreto, la Dirección General de Participación Ciudadana tiene fijados, con carácter interno, cinco grandes objetivos, los cuáles, a su vez, se desgranán en un conjunto de líneas de acción. Estos objetivos se dirigen a propiciar, asesorar y acompañar procesos de participación para el diseño y evaluación de las políticas públicas, tanto autonómicas como locales (objetivo 1); fomentar los valores, la formación, las prácticas, la investigación y la sensibilización social para generar un discurso compartido sobre la democracia participativa (objetivo 2); propiciar cauces de información y participación adecuados y accesibles a través de la red (objetivo 3); dar a conocer y actualizar la legislación en materia de participación ciudadana (objetivo 4); y generar una estructura de soporte a la labor de la Dirección General para dar un servicio de calidad, congruencia y transparencia en el desarrollo de sus actuaciones (objetivo 5).

Reconduciendo estos cinco objetivos a las formas de intervención administrativa propias de la materia, la Dirección General de Participación Ciudadana desarrolla, en primer lugar, una importante actuación de fomento a través del establecimiento de un régimen de ayudas y subvenciones, tanto a asociaciones como a entidades locales. Las ayudas destinadas a las asociaciones y entidades sociales, tienen por objeto común propiciar el asociacionismo como forma de interacción entre el Gobierno y la ciudadanía, y apoyar aquellas actuaciones que potencien el carácter democrático de la organización y funcionamiento de estas asociaciones. Respecto a las entidades locales, se desarrollan medios y canales de participación que faciliten la intervención de las personas en la articulación de las políticas públicas locales, vertebrando el territorio desde una perspectiva de profundización demo-

2. En concreto, según el art. 10.2 del Decreto 224/2007, el ejercicio de estas competencias se llevará a cabo a través de los siguientes mecanismos: "a) *Participación en el diseño, implementación, evaluación y difusión de mecanismos y procesos de participación vinculados a las políticas del Gobierno de Aragón.* b) *Coordinación de iniciativas que colaboren al enriquecimiento de la calidad de la vida democrática, la valoración del estado de derecho y el fortalecimiento de la sociedad civil.* c) *Realizando y convocando, en su caso, consultas populares y demás instrumentos de consulta popular tales como encuestas, audiencias públicas, foros de participación, sin perjuicio de la competencia de otros órganos.* d) *Coordinación y asesoramiento a los diferentes órganos de participación que ya existen en el ámbito de la Administración Autonómica y a los que se constituyan en el futuro. A tal efecto, corresponde a la Dirección General de Participación Ciudadana asesorar a los diferentes Departamentos para que se introduzcan procesos de participación en la elaboración de normativa, planes o proyectos significativos, vinculadas a los mismos.* e) *Impulsando proyectos de asesoramiento y soporte a las iniciativas de las entidades locales de participación ciudadana.* f) *Propiciando estudios, investigaciones y formación especializada en el ámbito de la innovación democrática.* g) *Elaborando nueva normativa sobre participación social y consultas populares y propiciando la mejora y profundización de las ya existentes, profundizando en su alcance práctico*".

crática. Estas ayudas públicas se destinan a sufragar los gastos de sostenimiento de los proyectos de participación ciudadana puestos en marcha por las entidades locales, proyectos como el desarrollo de procesos participativos, la puesta en marcha y consolidación de espacios estables y órganos de participación, el desarrollo de cursos formativos, o la configuración de estructuras de apoyo. Junto al otorgamiento de ayudas y subvenciones, el fomento en el ámbito local se completa con una labor de asesoramiento y acompañamiento en la definición y puesta en marcha de una política local de participación ciudadana. Así, desde la Dirección General de Participación Ciudadana se colabora, con pleno respeto al principio de autonomía local, en diversas actuaciones como el desarrollo de procesos participativos, o la elaboración de los Planes Locales de Participación Ciudadana que intentan ordenar los ejes organizativos, relacionales y normativos, y entre estos ejes la elaboración de Reglamentos Locales de Participación Ciudadana.

Por su parte, a través de la actuación de promoción, se pretende estimular, impulsar y potenciar la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. El objetivo último de esta actuación es, por tanto, implicar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. De este modo, el concepto de promoción de la participación ciudadana es la esencia de esta política pública. En concreto, esta forma de actuación se instrumentaliza a través de tres grandes mecanismos. En primer lugar, y siguiendo las líneas más innovadoras de los sistemas democráticos actuales, la Dirección General de Participación Ciudadana promueve, asesora y acompaña procesos participativos para propiciar la implicación de la ciudadanía en la definición de las políticas autonómicas³. En segundo lugar, se pretende la modernización, racionalización y normativización de los espacios estables para la participación sectorial (consejos, mesas, comisiones), reconfigurando estos mecanismos orgánicos de participación, y dotándoles de un auténtico contenido participativo. Una tercera forma de promoción tiene que ver con el uso de las Nuevas Tecnologías y, en última instancia, con el impulso de la e-democracia. Así, se ha puesto en marcha el portal “Aragón Participa”, como canal que pretende abrir nuevos canales interactivos para la participación y poner en contacto a la ciudadanía con las políticas públicas del Gobierno de Aragón.

Por lo que se refiere a la actuación de formación e investigación, el objetivo de esta intervención es lograr un adecuado conocimiento de los mecanismos que el actual ordenamiento jurídico ofrece para hacer efectivo este derecho. La formación, orientada a los cargos políticos, personal técnico al

3. Desde la creación de la Dirección General de Participación Ciudadana, se han puesto en marcha más de diez procesos participativos hacia el interior del propio Gobierno de Aragón, en proyectos tan significativos como la Ley de Servicios Sociales, la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático, el Plan Director de Cooperación al Desarrollo, el Plan de Convivencia Intercultural, el Decreto de Derechos y Deberes de los Alumnos, el Plan Aragonés de Seguridad Vial, etc.

servicio de la Administración y ciudadanía, se desarrolla a través de cursos, Jornadas, Conferencias, etc. En cuanto a la investigación, se considera la materia participación ciudadana como un ámbito de innovación y, por tanto, se resalta la necesidad de dotar a la Administración autonómica de herramientas y capacidades que generen conocimiento. En esta línea, se han desarrollado líneas de investigación en torno a aspectos tan importantes como las formas no institucionales de participación, el potencial de las Nuevas Tecnologías en la participación de la ciudadanía, las experiencias en el ámbito local, el mapa aragonés de espacios participativos o los mecanismos de evaluación aplicables a los procesos participativos.

Finalmente, junto a las actuaciones de fomento, promoción y formación, desde la Dirección General de Participación Ciudadana se ponen en marcha otras dos líneas de trabajo fundamentales. Por un lado, la canalización y gestión de temas que, relacionados con el ámbito de la participación, tienen el carácter de conflicto puntual. En esta línea, se coordinan diferentes proyectos, como la denominada Mesa de la Montaña que, como espacio de diálogo, nace con el deseo de explorar las posibilidades de acercamiento y acuerdo en referencia a los conflictos de la montaña. Por otro lado, el estudio y análisis del marco normativo de la participación ciudadana. Así, la legislación es considerada como “palanca de cambio” para una Administración deliberativa, convirtiéndose en la garantía de consolidación de las transformaciones, propiciando que la participación se consolide en las tareas gubernamentales. Desde esta tesis, son varias las líneas de acción puestas en marcha, entre las que cabe resaltar la constitución de la Mesa de Expertos, como foro de debate entre expertos del ámbito del derecho, politólogos y sociólogos, para analizar las posibilidades de mejora e innovación del actual marco normativo aragonés.

3. El régimen jurídico de la participación ciudadana

A. Leyes de participación ciudadana

El reconocimiento de la participación ciudadana en los nuevos EEAA, y la definición de una política pública que dé sentido a esos mandatos estatutarios, ha abierto un importante debate en torno al marco normativo de la participación y, en concreto, al papel que debe desempeñar la legislación en el giro hacia una nueva cultura política participativa. En concreto, si la aprobación de una norma legal que regule los diferentes cauces de participación propicia la intervención ciudadana en los asuntos públicos o, si por el contrario, la participación no depende tanto de su reconocimiento jurídico como de la cultura social existente.

Entre otros aspectos, el debate se ha centrado en los últimos años en la conveniencia de aprobar una Ley específica de participación ciudadana. En este sentido, no existe una homogeneidad en la actuación normativa de las CCAA que han puesto en marcha una política pública de participación ciudadana. Desde una perspectiva jurídica, sobre la regulación legal de la partici-

pación existen dos grandes políticas normativas. Por un lado, la que podemos denominar como “política artesanal o experimental” (Aragón, Cataluña), que no busca tanto la aprobación de una norma jurídica reguladora de la materia, sino la experimentación de procesos y ámbitos de participación sobre la base de la normativa general y sectorial vigente. La ordenación jurídica de una política de participación ciudadana requiere la previa puesta en marcha de procesos e instrumentos participativos, experimentando con aquellos ámbitos de participación que reconoce el actual ordenamiento jurídico, y abriendo nuevas vías participativas. Las conclusiones surgidas de esta experimentación, tanto de los cargos políticos, como de técnicos y ciudadanía, servirá de base para una futura ordenación de la participación ciudadana. Por otro lado, una segunda tendencia configurada como “política de juridificación” (Comunidad Valenciana, Canarias), basada en la aprobación de una norma legal que codifica los diferentes instrumentos de participación, fomentando su uso y configurando nuevas vías que amparen el ejercicio del derecho de participación.

En algunos casos, por tanto, el reconocimiento estatutario de la participación ciudadana y su inclusión en la agenda política, ha supuesto la aprobación en España de las primeras leyes reguladoras de la materia. En concreto, el primer texto legal que ha visto la luz ha sido la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana⁴. En la actualidad, otras CCAA están trabajando en la elaboración de normas legales que ordenen la participación en su ámbito territorial. Así, Canarias tiene previsto aprobar en 2010 la Ley de Fomento de la Participación Ciudadana, mientras la Junta de Andalucía ha anunciado el envío de su Proyecto de Ley de Participación Ciudadana para el 2011.

Nos encontramos, por tanto, en la fase inicial del desarrollo legislativo en materia de participación ciudadana. La redacción y aprobación de los primeros textos legales en España permiten, no obstante, resaltar ya una serie de rasgos propios de esta normativa autonómica. Así, las leyes ordenadoras de la participación ciudadana son normas generalistas, cuyo objetivo es el reconocimiento de cauces generales de participación en los asuntos públicos, sin perjuicio de las especificidades recogidas en la legislación sectorial. Se trata, además, de leyes codificadoras que, en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica, intentan regular en un único texto legal todos aquellos mecanismos de intervención reconocidos a favor del ciudadano. Asimismo, se configuran jurídicamente como leyes flexibles, que no integran procedimientos rígidos de participación, lo contrario supondría la *procedimentalización* de la participación ciudadana convirtiendo ésta en un trámite administra-

4. Recientemente se ha aprobado el Decreto 76/2009, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, que viene a complementar y desarrollar los instrumentos de participación ciudadana diseñados por la Ley, otorgando de este modo un cierto carácter estatutario a la materia.

tivo más. Finalmente, estas leyes autonómicas son leyes incentivadoras, que no imponen el ejercicio del derecho, sino que instan, propician y fomentan la participación de la ciudadanía, sin imponer ni obligar.

B. Iniciativa Legislativa Popular

La jurisprudencia constitucional ha calificado la iniciativa legislativa popular como manifestación del derecho de participación política del art. 23 CE (entre otras, las STC 63/1987, 76/1994, 119/1995 y 103/2008). Tradicionalmente se ha definido como instrumento de democracia directa. Sin embargo, hoy la doctrina considera la iniciativa legislativa popular como un mecanismo propio de democracia participativa, en cuanto es una institución que permite a los ciudadanos presentar propuestas y participar en el proceso de adopción de decisiones, de modo que los poderes públicos deben tenerlas en cuenta, a pesar de no estar vinculados por las mismas⁵.

La CE reconoce la posibilidad de la iniciativa popular para presentar proposiciones de ley en las Cortes Generales en su art. 87.3, remitiendo a una ley orgánica para establecer “*las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular*” –así, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular–. Pero los ciudadanos también pueden impulsar el procedimiento legislativo de sus respectivos Parlamentos autonómicos.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el principio de autonomía implica que las CCAA gozan de poder de autogobierno y capacidad para dotarse de instituciones políticas, y regular su funcionamiento y organización. Es el EA, como norma institucional básica de cada CA, el que se ocupa de la organización de las instituciones de autogobierno y, entre otros aspectos, de la iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa. Por tanto, la libertad de configuración de este instrumento se enmarca dentro de la competencia de organización de las instituciones de autogobierno (artículo 148.1 CE) y la autonomía de los Parlamentos autonómicos.

Todas las CCAA han desarrollado legislativamente la iniciativa legislativa popular. En la CAAR, este instrumento de participación quedó regulado por la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. Esta normativa se asemeja, en términos generales, al modelo de la iniciativa nacional, con una importante reproducción de las condiciones subjetivas, formales, procedimentales y materiales. El sistema de iniciativa ciudadana previsto en la ley aragonesa se puede calificar como una especie de retrato, a escala reducida, y con ciertas variaciones, del pre-

5. El debate en torno a la iniciativa legislativa popular se centra hoy en su naturaleza más profunda. Siguiendo a J. TUDELA ARANDA, el debate actual exige una reflexión y deliberación pública que contribuya a cambiar su perfil y su imagen, divulgando y asentando socialmente este instrumento de participación, pero no como derecho a legislar, ni siquiera como derecho a tramitar una norma. Debiera consolidarse como derecho a debatir y, en su caso, como posible consecuencia, a dar forma normativa al debate.

visto en el art. 87 CE. Este mimetismo ha sido objeto de crítica desde diversos ámbitos, en la medida en que el legislador autonómico goza de un amplio margen de discrecionalidad como para renunciar a buena parte del régimen jurídico y, por tanto, facilitar e innovar el ejercicio de la iniciativa legislativa a los ciudadanos de su comunidad inspirándose en el principio de promoción de la participación del art. 9.2 CE y de los correlativos preceptos estatutarios.

Dada esta situación, y a partir del proceso de profundización democrática que proponen los EEAA de última generación, desde diferentes ámbitos se plantea la posibilidad de modificar la normativa autonómica con el objeto de facilitar y fomentar la utilización de este instrumento ante, en este caso, las Cortes de Aragón. En esta línea, la reciente Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular de Cataluña, apartándose de la tendencia mimetista, *“recoge 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”*, tal y como reconoce su Preámbulo. 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)⁶. Con el mismo espíritu se aprobó la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, que en la nueva redacción de su Preámbulo reconoce que *“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”*. La reforma pretende eliminar aquellos requisitos legales que dificultan su ejercicio así como su modernización, para que los ciudadanos puedan hacer uso de ella de forma más fácil y participativa.

El desarrollo estatutario del derecho subjetivo a la iniciativa legislativa popular va a exigir, no obstante, analizar las posibilidades competenciales de la CAAr para innovar la configuración de esta institución. Se trata de una competencia intrínseca al principio de autonomía –como es la relativa a la definición de sus instituciones de autogobierno–, pero que afecta también al derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE. Por lo tanto, resultará esencial determinar el grado de vinculación de la regulación orgánica estatal.

6. La Ley catalana contempla diversas novedades respecto a la legislación anterior. Entre ellas, algunas han suscitado dudas sobre su constitucionalidad, fundamentalmente las relativas a la ampliación de la titularidad del derecho a los mayores de 16 años y a los extranjeros de la UE y de los países del espacio económico europeo y los extranjeros residentes legalmente en España (art. 2.2), mientras que la Ley orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular establezca como titulares a los ciudadanos inscritos en el censo electoral (art. 1).

C. Consultas populares

El análisis de este instrumento de participación, su delimitación conceptual y el régimen jurídico aplicable, debe partir de la reciente STC 103/2008, de 11 de septiembre, que declara la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

En la actualidad, se debe distinguir entre consultas populares vía referéndum y el resto de las consultas no referendarias. De este modo, las consultas populares serían el género, dentro del cual se encontrarían, entre otras especies, el referéndum consultivo. Por tanto, las consultas populares son todos aquellos instrumentos de participación en los asuntos públicos, distinguiendo en su seno entre mecanismos de participación que son manifestación de la democracia directa –referéndum en todas sus modalidades– y mecanismos de participación que son reflejo de la democracia participativa –como encuestas, foros de debate y participación o audiencias públicas–.

Delimitando conceptualmente la figura del referéndum, la STC 103/2008 FJ 2º reconoce que *“el referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política (...) Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación del fenómeno participativo”*. Continúa señalando que *“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...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 con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto fundamental del derecho reconocido por la Constitución en el art. 23”*. Es decir *“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”*.

Por tanto, según la interpretación del TC, el criterio definitorio de la distinción es el destinatario de la consulta y el procedimiento, es decir, sólo se puede hablar de referéndum si los destinatarios son el cuerpo electoral, su

procedimiento está basado en el censo y gestionado por la Administración electoral, y con garantía jurisdiccional ex post. Además, *“la circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado”* (STC 103/2008 FJ. 3º).

Desde una perspectiva jurídica –y a efectos de reparto competencial– esta distinción es fundamental. El art. 149.1.32 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para autorizar las consultas populares por vía de referéndum, de modo que el resto de las consultas populares podrán ser ejercidas por las CCAA sin contar con dicha autorización. Además, las consultas populares referendarias tienen una normativa estatal que es de obligada observancia para las CCAA que pretendan su regulación, quedando condicionado además al principio dispositivo de los EEAA, es decir, se exige una competencia expresa en el Estatuto para la regulación autonómica del referéndum. El resto de las consultas no tienen esos límites legales, por lo que las CCAA pueden aprobar, dentro de su ámbito territorial, la regulación que consideren oportuna.

En este sentido, según el art. 71.27 EAAr, corresponde a la CAAr la competencia exclusiva sobre “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”. Por tanto, partiendo de la distinción entre consulta popular y referéndum, parece excluirse únicamente la competencia sobre la regulación del referéndum, debiendo entenderse atribuida, en consecuencia, la competencia sobre su ejecución, a excepción de la autorización de su convocatoria por el Estado. Respecto a las consultas populares no celebradas por vía de referéndum –entre las que se pueden citar las encuestas, las audiencias públicas y los foros de participación–, el EAAr reconoce abiertamente la competencia exclusiva para establecer su régimen jurídico, modalidades, procedimiento, realización y convocatoria. Por tanto, el derecho de participación a través del sistema de consultas populares puede ser objeto de desarrollo normativo, que ha de tener la naturaleza de ley autonómica, y siempre dentro de esa asunción competencial.

En este sentido, conviene resaltar las diferencias competenciales en la materia, según los EEAA de última generación. Así, cabe resaltar la previsión contenida en el art. 122 EA Cataluña: *“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”*. Por tanto, este EA consagra la máxima atribución posible de competencias a favor de la CA, asumiendo como único límite las competencias expresamente atribuidas al Estado en materia de referéndum por el art.

149.1 CE, es decir, la autorización estatal. En esta línea, se ha aprobado la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, de aplicación a las consultas populares por vía de referéndum que promuevan las instituciones públicas o la ciudadanía de Cataluña en ejercicio del derecho de participación reconocido por el Estatuto de Autonomía, en el ámbito de las competencias de la Generalidad y de los ayuntamientos, sobre cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía (art. 2).

D. Derecho de petición

Los arts. 29 y 77 CE permiten una forma de participación de los ciudadanos que se ejerce a través de las peticiones individuales y colectivas. En el caso del art. 29 -auténtico derecho subjetivo-, se reconoce que *“todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la Ley”*. Así, el derecho de petición, configurado como derecho fundamental, goza de la protección reforzada que otorga el art. 53 CE, exigiendo su regulación mediante Ley orgánica. Actualmente, el ejercicio de este derecho viene regulado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

La CAAR no ha aprobado ninguna norma reguladora del ejercicio del derecho de petición⁷. En este sentido, hay que tener en cuenta que la Comunidad encuentra dos fuentes habilitadoras para regular su ejercicio. Por un lado, la Disposición Final Única de la Ley Orgánica 4/2001, al establecer expresamente que *“el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictarán las disposiciones de desarrollo y aplicación de la presente Ley Orgánica que resulten necesarias”*. Por otro lado, la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que ha previsto el derecho de petición ante la Administración autonómica y local, de modo que el art. 16 proclama el derecho de *“los ciudadanos y ciudadanas, en el marco de lo regulado por las Leyes, a formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas y a que éstos sean resueltos en los plazos adecuados”*.

La ausencia de regulación por parte de la CAAR es la tendencia generalizada dentro de nuestro Estado Autonómico. Únicamente Cataluña ha aprobado una norma propia, el Decreto 21/2003, de 21 de enero, por el que se establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las Administraciones Públicas catalanas. En este sentido, se puede afirmar que son dos las razones fundamentales que han determinado la ausencia de regulación en el ámbito autonómico.

7. En este sentido, en 2009 el Justicia de Aragón formuló una sugerencia al Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, instándole a valorar la oportunidad de elaborar un reglamento que desarrolle el ejercicio del derecho de petición consagrado en el art. 29 CE.

La primera tiene que ver con la verdadera posición del derecho de petición dentro de la política pública de participación ciudadana. Tal y como reconoce la STC 242/1993 FJ. 1º, el derecho de petición se configura como un mecanismo de participación ciudadana en los asuntos públicos. Más allá de esta declaración, según la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2001, no debe pensarse que el de petición es un derecho menor. Desde luego, históricamente, no lo ha sido. Y en el momento actual entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos, y de los grupos en que se integran, en la cosa pública, una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho. Ahora bien, la jurisprudencia del TC también ha reconocido su carácter residual o secundario respecto a otros instrumentos de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, dada su limitación en cuanto al objetivo de implicar a la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas, siendo este el verdadero sentido de una política pública de participación ciudadana.

La segunda razón deriva del carácter exhaustivo de la regulación estatal. En la actualidad existe un marco, el aprobado por el legislador estatal, que define de manera detallada su ejercicio y que se configura como suficiente para hacer uso del derecho de petición en el ámbito de la Administración autonómica. No existe, por tanto, un vacío normativo que impida el libre ejercicio del derecho. Y así lo vino a reconocer el propio Dictamen 0435/02 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña en relación al Proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las Administraciones Públicas catalanas, señalando que *“la legislación estatal sobre este derecho fundamental cubre un aspecto muy amplio de su régimen jurídico dejando un escaso margen para la regulación autonómica (...) un margen que, de hecho, tampoco es apreciable en el contenido del Proyecto el cual reproduce gran parte de aquello que ya está establecido en la ley estatal”*, considerando *“innecesaria la aprobación del decreto por el cual se establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las administraciones públicas catalanas”*.

E. Legislación administrativa general y sectorial

El legislador español –estatal y autonómico–, ha ido configurando jurídicamente los rasgos de una Administración deliberativa. Así, el principio constitucional de participación (art. 9.2 CE) encuentra su reflejo legal en el art. 3.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al establecer, entre los principios generales de actuación, que *“en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”*. Este principio se concreta en la participación de las personas interesadas en el procedimiento, donde además de regular el trámite de audiencia (art. 84) y la actuación de las personas interesadas (art. 85), establece que *“conforme a lo dispuesto en las Leyes, las*

Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos” (art. 86.4). Así, la cláusula habilitante contenida en este precepto permite a la Administración Pública, sin lugar a dudas, la configuración de nuevos espacios de participación.

La regulación de la CAAR no ha ampliado estos contenidos legales. El Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, no enumera la participación entre los principios generales de organización y funcionamiento, haciendo referencia únicamente a los principios de “servicio efectivo y acercamiento de la Administración a los ciudadanos”, y “transparencia y publicidad de la actuación administrativa, que garanticen la efectividad de los derechos que el ordenamiento jurídico atribuya a los ciudadanos, con las excepciones que la ley establezca” (art. 5). Por su parte, la reciente Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, al regular el procedimiento de elaboración de los Reglamentos, señala que “cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo no inferior a un mes a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición”. Este trámite de audiencia puede sustituirse o ampliarse “por el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma. La información pública se practicará a través del Boletín Oficial de Aragón durante el plazo de un mes. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática”. No obstante, estos trámites de audiencia e información no se aplicarán “a las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella” (art. 49).

Desde la perspectiva del derecho comparado, se observa cómo actualmente existe un desarrollo legislativo en aras de una Administración deliberativa. En concreto, el legislador autonómico, acorde con el discurso que triunfa en los ámbitos administrativos modernos, incluye la participación ciudadana como uno de sus pilares informadores, en conexión con el modelo de una Administración deliberativa basada en la cercanía, la transparencia y la calidad. La última oleada de normas reguladoras de la organización y funcionamiento de la Administración ha supuesto una profundización democrática en las estructuras administrativas. En este sentido, conviene traer a colación el art. 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que enumera los principios generales de la organización y funcionamiento de la Administración, entre los que se encuentran los de proximidad a la ciudadanía y buena administración. Estos principios se concretan en el art. 5.1, al señalar que la Junta de Andalucía actuará de acuerdo con el principio de buena administración, que implica el derecho de los ciudadanos a participar “en las decisiones que le afecten, de acuerdo con el pro-

cedimiento establecido” (art. 5.1.c), y *“participar en los asuntos públicos”* (art. 5.1.e). En una línea similar, la Ley 1/2002, de 28 febrero, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación a los principios generales de actuación, afirma que *“en sus relaciones con los ciudadanos la Administración de la Comunidad Autónoma actúa de conformidad con los principios de transparencia y de participación”* (art. 46.5).

Particular interés merecen dos normas legales recientes. Por un lado, la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega⁸. Aun cuando la ley se centra en la transparencia, también cita entre los principios generales de los entes públicos gallegos *“fomentar y favorecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en el diseño y mejora de los servicios públicos”*, y *“mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y con la sociedad civil”* (art. 2). En concreto, merecen ser destacadas dos previsiones contenidas en esta Ley. Por un lado, exige la promoción de fórmulas para que las personas, individualmente o por medio de organizaciones y asociaciones, puedan participar en el diseño y elaboración de la programación administrativa anual y plurianual (art. 7). Por otro lado, lleva a cabo una regulación innovadora en cuanto a la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, obligando a cada Consejería a publicar en su página web la relación circunstanciada y motivada de los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general que estén en curso. Junto a este mandato, la Ley se encarga de cerrar posibles debates en cuanto a la naturaleza de este mecanismo, al señalar que ni la presentación de propuestas atribuye, por sí misma, la condición de persona interesada en el procedimiento, ni este instrumento de intervención sustituye el trámite de audiencia pública en los supuestos en que sea preceptivo de acuerdo con la normativa de aplicación.

Por otro lado, cabe citar la reciente 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, que tiene por objeto regular y desarrollar el derecho de una buena Administración. Bajo este espíritu, contiene una regulación expresa del derecho de participación (Capítulo VII del Título I), proclamando en su artículo 28 el derecho de los ciudadanos *“a participar en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas de la Administración autonómica”*, a cuyo fin se *“establecerán mecanismos que faciliten la participación de los ciudadanos en los procedimientos de*

8. El Preámbulo de esta Ley parte de un fundamento claro que habilita su aprobación: *“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”*.

elaboración de las estrategias, planes y programas de la Junta de Castilla y León". En concreto, "la participación ciudadana se desarrollará a través de las audiencias, foros de consulta, paneles y demás instrumentos que se establezcan en la presente Ley, en otras Leyes sectoriales o en normas reglamentarias", teniendo en cuenta que "el resultado de dichas acciones no tendrá carácter vinculante para la Administración autonómica".

Un último ámbito de desarrollo legislativo en materia de participación ciudadana tiene que ver con la legislación administrativa sectorial. En este sentido, sobre la base de los mecanismos generales de participación, el ejercicio real y efectivo del derecho de participación exige en algunos casos su adecuación y especificación para cada uno de los sectores de intervención pública, es decir, profundizar el ejercicio de la participación ciudadana en aquellos sectores que por sus características exijan una especial interacción entre ciudadanía y Administración.

La mayoría de las normas que regulan estos ámbitos sectoriales incluyen preceptos meramente enunciativos del derecho de participación y de su fomento. No obstante, en los últimos años se observa la aprobación de una legislación sectorial que trata de potenciar –e innovar– mecanismos para garantizar una participación ciudadana intensa y efectiva.

El reconocimiento de ámbitos de participación en los asuntos públicos no ha sido el mismo dentro de la diversa legislación sectorial. En concreto, las previsiones de participación ciudadana se encuentran principalmente potenciadas en ámbitos como el de los servicios sociales, urbanismo, salud, educación, agua o medio ambiente.

Dentro de estos mecanismos, son ya tradicionales aquellos que suponen la creación de consejos sectoriales de participación, normalmente participados por asociaciones u otras entidades ciudadanas. Es a través de estas organizaciones como se configura normalmente la participación de los ciudadanos, encontrando escasas experiencias en las que se permite una participación directa e individual. Entre los innumerables ejemplos, se puede citar el Consejo de Salud de Aragón (art. 33 de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón), o el Consejo Aragonés de Servicios Sociales (art. 56 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón).

Se encuentran también regulaciones sectoriales que tratan de impulsar una participación procedimental. En este sentido, merece especial atención la reciente legislación aprobada en Aragón en materia de ordenación del territorio y urbanismo. La Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, entre sus estrategias, reconoce que la política aragonesa de ordenación del territorio debe desarrollarse conforme a la estrategia de participación ciudadana, garantizando que la población pueda intervenir en aquellos instrumentos de planeamiento territorial que le afecten (art. 3.e). Así, el Gobierno de Aragón debe garantizar la participación ciudadana en los procesos de elaboración del planeamiento territorial, arbitrando mecanismos de participación que incluyan información y asesoramiento a la ciudadanía, y buscando la colaboración de los

diversos agentes sociales e instituciones implicados (art. 16). Por su parte, la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, reconoce la participación ciudadana como principio de la actividad urbanística (art. 8.e) y como derecho del ciudadano (art. 20.g). Tras estas declaraciones, en ambas regulaciones se encuentran múltiples previsiones que tratan de garantizar la participación procedimental relacionada, sobre todo, con los instrumentos de planeamiento.

Finalmente, hay que hacer referencia a aquellos mecanismos que pueden ser considerados como más innovadores, los procesos participativos. Y dentro de esta categoría conviene resaltar, entre otros, el ámbito de los servicios sociales. La reciente Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón –aprobada mediante un previo proceso de participación– recoge la participación ciudadana como principio rector del sistema de servicios sociales (art. 5.k). En concreto, ordena al Gobierno de Aragón asegurar la participación ciudadana en la definición de la política de servicios sociales, así como en la planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación del Sistema Público de Servicios Sociales (art. 55). Este mandato se concreta en la exigencia de una efectiva participación en la elaboración del Decreto de desarrollo del Catálogo de Servicios Sociales (art. 33), así como en el procedimiento de elaboración de los planes de servicios sociales (art. 39). Finalmente, la Disposición Adicional Tercera exige al Departamento competente en materia de servicios sociales asegurar la máxima participación social en los procesos de elaboración de las normas de desarrollo de los contenidos de la Ley.

Particular relevancia adquiere, en esta línea, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales Cataluña. Entre sus múltiples referencias a la participación ciudadana, merece resaltar una novedad dentro del ordenamiento jurídico español: la regulación expresa del proceso de participación. Según el art. 56, *“las administraciones competentes en materia de servicios sociales deben establecer procesos de participación en la planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales”,* entendiendo 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”*.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

El sistema representativo, como eje del modelo democrático, es el régimen adecuado para las actuales sociedades, amplias, diversas y complejas. Sin embargo, en los últimos años los poderes públicos, al calor de los debates surgidos en la doctrina moderna, han apreciado la necesidad de profundizar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Esta participación de los ciudadanos en la vida pública no debe limitarse al ejercicio de los derechos electorales. La legitimidad de la política se debe basar también en la deli-

beración, la explicación y la motivación de la adopción de las decisiones públicas. Propiciar una mayor intervención de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas se ha convertido en uno de los ejes centrales del debate actual sobre “lo público”.

El EAAr se ha hecho eco de esta nueva cultura política participativa y, como norma institucional básica de la CAAR, ha establecido un nuevo marco jurídico-político presidido por el derecho de participación y por la obligación de los poderes públicos aragoneses de propiciar esta intervención ciudadana en la construcción de las políticas públicas. El reconocimiento intenso de la participación ciudadana en el EAAr y su inclusión en la agenda política, ha supuesto el surgimiento de una auténtica política pública de participación ciudadana, con un importante intervencionismo cuyo fin último es propiciar cauces de deliberación democrática. Es, en definitiva, un instrumento al servicio de los poderes públicos para la construcción de políticas más eficaces.

V. BIBLIOGRAFÍA

- GARRORENA MORALES, Ángel: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, p. 120.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis: *Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español*, CEPC, Madrid, 2000, p. 69.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “La iniciativa legislativa popular”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 16, 1986, p. 186.
- BUENO ARMIJO, Antonio: “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, en *Revista de Administración Pública*, nº 177, 2008, pp. 195-228.
- CASTEL GAYÁN, Sergio: “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 34, 2009, pp. 399-448.
- CUESTA LÓPEZ, Víctor: *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Thomson Civitas, 2008, p. 34.
- LARIOS PATERNA, María Jesús: “Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo. La nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas”, en *Revista catalana de Derecho Público*, nº 37, 2008, p. 186.
- SAENZ ROYO, Eva: *Participación ciudadana en el Estado Autonómico*. Ponencia de las Jornadas “Una visión contemporánea de la democracia directa”, Fundación Manuel Giménez Abad-Gobierno de Aragón, Zaragoza, 26 de noviembre de 2009.
- SANCHEZ MORÓN, Miguel: *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 463.
- SUBIRATS HUMET, Joan: *Participación Ciudadana...para una Administración deliberativa*, Gobierno de Aragón, 2009, pp.7-19.
- TUDELA ARANDA, José: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados: Colección Monografías, nº 77, pp.60-67.