

DEBATES, TRASCENDENCIA Y FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A LA LUZ DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Luis F. Maeso Seco*

*Profesor Titular de Derecho Administrativo,
Universidad de Castilla-La Mancha*

Cómo citar este artículo/Citation: Maeso Seco, L.F. (2022). Debates, trascendencia y fundamentos de la participación ciudadana a la luz del Derecho Administrativo. Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0103>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN – II. LOS DEBATES – II.1. Democracia indirecta vs. Democracia directa – II.2. Gobierno abierto – II.3. Administración electrónica – III. DE LA TRASCENDENCIA DE LA “CUESTIÓN PARTICIPATIVA” Y LA NOCIÓN DE INTERESES GENERALES – IV. LOS FUNDAMENTOS – IV. 1. Teóricos. – IV.2. Normativos – IV.2. A. De Derecho Internacional – IV.2.B. De Derecho de la Unión Europea – IV.2.C. De Derecho interno español: constitucional, “estatutario” y legal – V. CONCLUSIONES – VI. BIBLIOGRAFÍA

* Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM) es, entre otros, Doctor en Derecho Administrativo, Máster en Derecho de la Unión Europea y Diplomado Europeo (por la *European Public Law Organization*). Entre sus líneas de investigación más recientes, se encuentra la participación ciudadana y administrativa; inclusión hecha de alguna de sus especialidades (como la participación ciudadana ambiental). De hecho, ha sido y es Secretario, además de profesor-ponente, del Curso de Especialización en Gobierno Abierto de la UCLM, del Curso Básico sobre Transparencia en esta misma Universidad y autor de los materiales del Curso de autoformación en participación ciudadana que imparte la Escuela de Administración Regional (EAR) de Castilla-La Mancha.

RESUMEN:

El objeto de este estudio, como reza su título, es el de llevar a cabo una aproximación y señalamiento de los debates, trascendencia y fundamentación que, tanto teórica como normativamente, giran o sirven de base a la participación ciudadana desde una perspectiva administrativa; y que, por lo mismo, considero incumben o deberían hacerlo al derecho administrativo, a nuestras Administraciones públicas y, por ende, a los administrativistas. Un señalamiento y aproximación que se sustentará en la observación y estudio de la doctrina, la jurisprudencia y, desde luego y fundamentalmente el derecho positivo, y que me ha llevado a concluir, en apretada síntesis: que aquella participación se relaciona con tres significativos debates en los que andan enfrascadas nuestras Administraciones; con una noción clave para la sustentación de cualquier sistema administrativo; y que, quizá por ello, no son pocas las normas administrativas desde las que se reconoce y hasta cierto punto se ordena dicha participación, sin perjuicio de que el escenario resultante pueda no ser del todo satisfactorio.

PALABRAS CLAVE:

Participación ciudadana administrativa, Democracia directa, Gobierno abierto, Administración electrónica, Intereses generales, Fundamentos normativos.

I. INTRODUCCIÓN

Las páginas que siguen parten de una hipótesis que es, a un mismo tiempo y desde cierto punto de vista, una reivindicación y un llamamiento, a saber: que la participación ciudadana en general, y la administrativa en particular (junto con las cavilaciones que las acompañan y a las que aquí me referiré como “cuestión participativa”), interesan o deberían hacerlo a los administrativistas; o, por mejor decir, al derecho administrativo y a las Administraciones públicas.

Razones para ello no faltan, pero, a mi modo de ver, podrían sintetizarse en dos. La primera es la que podríamos llamar “conexión constitucional” del derecho administrativo. Pues, en efecto y dejando a un lado otras ciencias sociales y no estrictamente jurídicas a las que casi de inmediato vinculamos la “cuestión participativa” (p. ej., la Sociología, la Filosofía, la Ciencia Política, etc.), es al derecho constitucional y a los “constitucionalistas” a los que, desde el terreno de lo jurídico y por razones obvias, ocupa y preocupa esta “cuestión”. Y si ello es cierto, también lo es que ha de ocuparnos y preocuparnos a los administrativistas, y a nuestro derecho. Porque conviene recordar en esta sede, y como hace ya tiempo lo hizo WERNER (1953), que “...El derecho administrativo es derecho constitucional concretizado...”. De suerte y manera tales que, lo que a aquél interesa, interesa también a éste (si bien no en igual ni idéntica medida).

Esto sentado, existe una segunda razón que sirve de sustento a nuestra reivindicación y llamamiento inaugurales. Razón que, en realidad, no es única sino trina, pues descansa, a su vez, en tres demostraciones que dan forma y contenido a este estudio. De una parte, la circunstancia de que el derecho administrativo nos ofrece no pocos fundamentos normativos sobre los que cimentar la existencia y eventual articulación del régimen jurídico del derecho (subjetivo y público) a la participación ciudadana y administrativa (incluida la directa). De otra, y como argüiremos en otro lugar, hemos de señalar aquí que este derecho o, si se prefiere, la “cuestión participativa” que lo acompaña, guardan una estrecha relación con nociones trascendentes para el derecho administrativo, como lo es la de interés o “intereses generales”. Y, por último, no hemos de soslayar que, en torno siempre a aquella “cuestión”, giran cuando menos tres debates de fondo e igualmente significativos para la Administración Pública en general, y la española en particular. Debates concernientes, de un lado, a la eventual relación dialéctica que subyace a aquella “cuestión participativa” y que se traba entre las nociones de democracia

directa y democracia representativa; de otro, a cómo esta relación se conecta a las lógicas del gobierno abierto; y, en fin, al lugar central que en este escenario han venido a ocupar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en su forma de Administración electrónica (y a la vista de entendimientos tales como los de “democracia digital”).

En suma, estamos ante tres debates de fondo y una segunda razón (que lo es igualmente trina), y que, dejando a un lado ahora la “conexión constitucional” del derecho administrativo (que no constituye el objeto de este estudio), explicarían y justificarían que también los administrativistas, con base en nuestro derecho y entendimientos, no sólo podamos, sino que debemos ocuparnos o tener algo que decir acerca de la “cuestión participativa”. Así, y en coherencia con ello, me propongo formular en estas páginas una aproximación a esta temática, dando cuenta cabal de aquella trina razón, así como de los tres debates de fondo que la acompañan; y aderezándola, de tanto en cuando, con alguna reflexión de cosecha propia.

II. LOS DEBATES

II.1. Democracia indirecta vs. Democracia directa

Vaya por delante que el derecho de participación, entendido como exigencia ciudadana y en particular tras el bienio 2010-2011, cristaliza en la aparición y proliferación de no pocos movimientos sociales y ciudadanos, tanto internos (piénsese en el archiconocido 15M), pero también externos o globales (basta citar como ejemplo la llamada “primavera árabe”, la corriente *Occupy* estadounidense o el *Nuit debut* francés). Movimientos que, en lo que ahora importa y en esencia, reclaman un cambio de las lógicas clásicas que, desde finales del s. XVIII y hasta la fecha, vienen sustentando el sistema relacional y de legitimaciones democráticas que se traba entre aquella ciudadanía o pueblo soberano (constituyente) y quienes detentan el poder político-administrativo (constituido).

Un cambio, reivindicación y movimientos de indiscutible calado y que, en opinión de la doctrina (Vv. Aa., 2021: documento en línea) son fruto de la concurrencia de tres factores coadyuvantes; a saber: a) la puesta en duda del paradigma del contrato

social “roussonian”; b) el hecho de que la ciudadanía actual se ha “digitalizado” y, por lo mismo, interacciona, colabora e incluso demanda intervenir en la toma de decisiones político-administrativas a través de canales alternativos a los tradicionales, y con base en las TIC (piénsese en las redes sociales); y c) en una suerte de desconfianza o hartazgo colectivo, y siempre ciudadano, en las derivadas de una postmodernidad y de un individualismo exacerbado y mal entendido (en el que el enriquecimiento personal se convierte en la única medida del éxito y que, a la postre y en opinión de aquella doctrina, contribuye al advenimiento de la crisis económica de los primeros años dos mil, así como a la aparición y extensión de fenómenos de desviación del poder público en su forma más conocida de corruptelas).

En este estado de cosas, no es de extrañar que, al consabido grito del “Que no, que no, que no nos representan”, aquellos movimientos ciudadanos pongan en duda la validez del sistema democrático clásico, o en su fórmula casi unívoca de legitimación representativa e indirecta (y “en cascada”). De hecho, al calor de aquellas TIC y de sus derivadas más disruptivas (internet y las redes sociales), aquellos movimientos alumbran nociones nuevas (vid., Cotino Hueso, 2013; 51 a 92). Nociones como las de “*e-democracy*”, “democracia constante” o la de “democracia líquida” (Vestri, 2015: 403-422), en su cualidad de formas de legitimidad distintas a las tradicionales (de democracia representativa o indirecta) y que consentirían a los ciudadanos emitir su parecer (e incluso su voto) de un modo casi instantáneo, al tiempo que revocable (de ahí su liquidez o fluidez). Nociones a las que vienen a sumarse otras, en las que encuentran continuidad y complemento, tales como: “democracia digital”, “democracia directa electrónica” o “democracia real electrónica”; y, en lo que ahora más nos interesa, la de “democracia participativa digital” (vid., Castellanos Claramunt, 2019b: documento en línea).

Con todo, conviene tener presente que la contradicción entre democracia representativa (o indirecta) y democracia participativa (o directa) es, desde cierto punto de vista, más aparente que real; o, por mejor decir, habría de reconducirse a sus justos términos; y ello por dos razones principales. La primera es que, en esencia, ambas comparten un mismo elemento nuclear: la participación. En efecto, desde un prisma diferente al hasta aquí apuntado y desmitificando la democracia directa, cabe afirmar que la ciudadanía participa, obviamente, en los sistemas de democracia “directa” (donde esta ciudadanía, sin intermediación de representante

alguno, expresa en primera persona su opinión respecto de cualquier asunto o cuestión que le incumba, incluidos los de tipo administrativo o sobre la “cosa pública”). Pero aquella ciudadanía también participa en los sistemas democráticos de corte clásico o “indirectos” (si bien es cierto que, en estos casos, lo hace expresando su opinión sobre la “cosa pública” a través de la emisión de su voto en favor del representante de una determinada opción política). La diferencia, pues, entre ambos sistemas de legitimidad (el democrático representativo y el directo), no radica no tanto en la sustancia (la participación), cuanto en la forma o la intensidad que la misma alcanza. Si bien ello tampoco ha de llevarnos a colegir que esta diferencia resulte menor, o que quepa una ilógica identidad entre dichos sistemas. Porque, sin duda, a nadie escapará que el hecho de que una determinada decisión pública (ya sea política ya sea administrativa) sea adoptada por la ciudadanía de manera directa, o que lo sea de forma indirecta por sus representantes, puede incidir decisivamente en el resultado final; o, cuando menos, en la orientación del mismo (de aquí, dicho sea entre paréntesis, la trascendencia práctica u operativa que también incorpora el optar por una fórmula u otra de legitimidad democrática en la toma de decisiones públicas, inclusión hecha de las administrativas). En suma, y desde la óptica que aquí se sugiere, democracia participativa y democracia representativa, sin ser ni poder ser entendidas como nociones sinónimas, tampoco lo son antónimas; ni entre ellas ha de establecerse una tensión dialéctica irresoluble (pues en ambas comparece y comparten, como ya hemos visto, el elemento participativo). Más correcto sería hablar o contraponer el término “democracia indirecta” al de “democracia directa”, lo que tampoco impediría observar que ambas se aproximarían en su compartición de una misma razón democrática última.

Sea como fuere, y siempre a mi modo de ver, existiría una segunda razón explicativa del porqué entre democracia representativa y participativa cabe afirmar que no existe una tensión dialéctica o irresoluble. Y es que desde un punto de vista histórico, pero también geográfico e incluso cultural (y dejando a un lado ahora la entrada en juego de las TIC), no han faltado ni faltan ejemplos de identidad, cuasi perfecta, entre una y otra clase de democracia. Así, en tiempos, culturas y lugares alejados de nosotros, bastará pensar en aquellos modos de estructuración social primitivos o de carácter tribal donde las decisiones “públicas” se adoptan por la entera colectividad (democracia directa), pero a propuesta de un jefe o consejo de representantes previamente elegido por la propia tribu (democracia representativa); y excepción hecha, desde luego, de aquellos otros supuestos -asimismo primitivos y

no menos infrecuentes-, en los que las decisiones “públicas” o tribales vienen impuestas imperativamente por el jefe o líder carismático (tirano, dictador, etc.) de la tribu (por utilizar la terminología weberiana). Sin embargo, no hace falta alejarse tanto en el tiempo, en lo geográfico o en lo cultural para encontrar ejemplos de la antedicha y eventual identidad entre democracia directa (o participativa) y democracia indirecta (o representativa). Así, por ejemplo y sin ir más lejos en España, todavía hoy y en nuestra cultura más tradicional, encontramos fórmulas estrictamente jurídicas -aunque ya anecdóticas- en las que democracia indirecta y directa se tocan, y hasta se confunden. Sería el caso del régimen de “concejo abierto” o de “asamblea vecinal”, por el que todavía hoy se rigen algunos pequeños municipios en nuestro país. Un régimen que, en esencia, consiste en que los asuntos de interés común, a propuesta del alcalde o de aquella llamada Asamblea vecinal (integrada por representantes previamente elegidos conforme a la razón de la democracia indirecta), se deciden, cabalmente, por los vecinos del municipio (democracia directa); y todo ello encuentra apoyatura jurídica expresa en el artículo 19.1 de la LBRL. Más aún, la existencia de estas fórmulas, invitan a reflexionar acerca de si no existiría una eventual “tercera vía”, esto es, una democracia “semidirecta”, igualmente legitimadora del poder político-administrativo y que se situaría a mitad de camino entre la democracia indirecta y la directa.

De hecho, y repasando brevísimamente la historia, se puede apreciar -en mi opinión- que en un primer momento las nociones de democracia directa e indirecta vinieron a coincidir (polis griegas), para más tarde separarse, con claro predominio de la primera (revoluciones liberales) sobre la segunda; y para volver a aproximarse en nuestros días de la mano de las TIC, y en su forma democracia digital (cuestión, ésta, que dejaré aquí apuntada, pues sobre ella volveremos en otros epígrafes de este estudio). En efecto, y por no retrotraernos demasiado en el tiempo, baste decir que, convencional y pacíficamente, se admite y afirma que los primeros sistemas de toma de decisiones político-administrativas, y basados en la participación de los ciudadanos (directa e indirecta), tienen su origen en la antigua Grecia; o, para ser más exactos, en los sistemas de gobierno de las polis griegas. Unos sistemas que, a su vez y conforme a este dúplice entendimiento de la participación (directa e indirecta), sirven de inspiración al “modelo” de democracia ateniense (amén de a las construcciones filosófico-políticas, y no menos utópicas, de Platón en su “República”, allá por el s. VI antes de Cristo). De hecho, y como de todos es conocido, el propio término “democracia” (según nos dicta la etimología y además del latín tardío

democratía), proviene del griego (δημοκρατία o *dēmokratía*). Es decir, de la unión de los términos “dēmos” (pueblo) y “krátos” (gobierno), habiéndose sintetizado comúnmente y desde entonces en el añejo y archiconocido aforismo de que la democracia es “el gobierno del pueblo”. Entendimiento y aforismo en los que conviven, inicialmente, la razón de la democracia directa y la indirecta.

Sin embargo, y con el paso del tiempo -y permítaseme dar ahora un saldo de más de mil años-, se disocian en favor, casi en exclusiva, de la segunda (la indirecta); y debido fundamentalmente al crecimiento y dimensión que alcanzan los Estados “modernos” (y sus respectivas colectividades). Es decir, de una democracia directa (o participativa) *sensu stricto* e inicial, y pensada para pequeñas comunidades de individuos, pasamos -más por obligación que por devoción- a una democracia indirecta (o representativa), que se adapta mejor a unos Estados “modernos” de colosales proporciones (y por momentos imperiales), y cuyas tomas de decisiones político-administrativas atañen a millones de ciudadanos. De hecho, me atrevería a decir que la democracia indirecta es la única posible en ese momento (en particular, por los que hoy llamaríamos problemas de mera “logística”, pero que no han de ser minusvalorados). Una democracia indirecta, por lo demás, de estilo “roussonian”, esto es, concebida en clave de contrato social y en la que el pueblo, al elegir a sus representantes (en un Parlamento, Asamblea o Legislativo), sella con el Estado-nación (y sus instituciones) una suerte de pacto por el que tolera que éstos (sus representantes), y quienes éstos designan (como gobernantes o Ejecutivo), puedan delimitar normativamente sus derechos e intereses (e incluso limitarlos) al quedar investidos dichos representantes y gobernantes de la legitimidad democrática indirecta que les otorga su elección por el propio pueblo. Una legitimidad que lo será de primer grado, en el caso de los integrantes del Legislativo, y de segundo, en el supuesto de los miembros del Ejecutivo. Un ejecutivo que, por lo demás, impregna asimismo de legitimidad indirecta y “en cascada” a la entera Administración o aparato administrativo que de él depende; y por ende de sus decisiones (con base, entre otros, en el principio de jerarquía). Una democracia (indirecta o representativa) que, como ya hemos apuntado más arriba, se presenta como fórmula superadora de la “otra” democracia (la directa y participativa) en un momento en el que, por razones principalmente fácticas o materiales, esta segunda resultaba inviable, y que se asienta y asume una *vis* expansiva (al menos en los continentes europeo y norteamericano) a finales del s. XVIII. Más en concreto, al calor de las primeras revoluciones liberales y “democráticas” (aunque todavía censitarias) estadounidense

(1765), y desde luego la francesa de 1789 (momento que, dicho sea entre paréntesis, también marca el nacimiento de la Administración Pública “moderna”, de Derecho y democrática, que, más adelante y una vez se torne social, se asemejará a la que hoy conocemos).

Pero situémonos de nuevo a finales del s. XVIII y principios del XIX, y más concretamente en España, para evidenciar asimismo -siempre de manera resumida- que aquellas revoluciones y razón (de la democracia representativa o indirecta) cruzan los pirineos, paradójicamente o quizá no tanto, de la mano de la invasión napoleónica de nuestro país. Un país donde aquella razón y sistema de gobierno (democrático-representativo o indirecto), y sobre el terreno abonado por la Constitución de 1812 (por no hablar ahora del fallido Estatuto de Bayona de 1808), van a enraizar y desarrollarse, aunque de un modo y manera intermitentes (pues han sido muchos los períodos históricos en los que el devenir democrático español, iniciado en aquellos principios del s. XIX, se ha visto suspendido e incluso truncado, en especial, durante la guerra civil de 1936 a 1939, y en la posterior y larga dictadura franquista de 1939 a 1975). Afortunadamente, aquella discontinuidad cesa en 1978, y el sistema democrático representativo (y la legitimidad que lo adorna), cristalizan en nuestra vigente Constitución. Lo que no ha impedido, como hemos apuntado más arriba, que desde hace varias décadas y en un nuevo contexto (TIC, de crisis económica, de corruptelas, etc.), se haya puesto en tela de juicio aquel sistema y legitimidad democráticos o, al menos, si no deberían repensarse algunos de sus postulados *roussonianos*; preconizando, por lo demás, una vuelta o reconocimiento de mayores espacios de actuación al sistema democrático participativo (o de democracia directa).

Sea como fuere, y la vista de esta escuetísima síntesis histórica, queda demostrado lo que afirmáramos páginas atrás, a saber: que la democracia directa (o participativa) y la democracia indirecta (o representativa) caminaron juntas -no sin sobresaltos- hasta finales del s. XVIII. Momento histórico en el que, con los matices que se quieran, la una y la otra se separan, para prevalecer la segunda (la indirecta o representativa) sobre la primera (la directa o participativa *stricto sensu*); debido, sobre todo, al crecimiento de unos Estados-nación modernos, donde, por razones obvias (de limitación de medios materiales-tecnológicos disponibles y salvo anecdóticas excepciones en comunidades muy pequeñas), no se concibe, ni se puede practicar, otro sistema de legitimidad democrática que el representativo. Tan

es así que, entre las nociones de democracia representativa y participación ciudadana viene a establecerse una suerte de identidad imperfecta. Y digo imperfecta porque participación ciudadana (o derecho de participación) no es siempre, ni en todo caso, sinónimo de democracia. La historia nos demuestra, de hecho, que reconocidos y reconocibles sistemas dictatoriales (fascistas, comunistas, etc.) se han basado, precisamente, en una supuesta legitimidad democrática y participativa ciudadana (incluso directa) de su poder (piénsese, p. ej., en los no pocos plebiscitos, consultas populares y referéndums que, con base en aquella supuesta legitimidad democrática -directa o indirecta- y todavía hoy, consienten a aquellos regímenes perpetrar auténticas aberraciones democráticas en el sentido clásico del término).

Con todo, sí soy de los que opinan -más matizada, pero fundamentadamente- que, de un lado, la participación ciudadana (también la directa) actúa a modo de catalizador de la democracia; o, si se prefiere y como mejor lo han expresado otros autores (por todos Castellanos Claramunt, 2020: 27): que la participación ciudadana (incluida de nuevo la directa) constituye “...el corazón de la democracia...”. Y que, por lo mismo y en segundo lugar, esta participación adquiere la cualidad de requisito necesario (aunque no suficiente) para poder tildar de democrático a cualquier sistema político y de gobierno que se precie de tal; y, por extensión, a cualquier sistema administrativo que a él se anude. Porque, recuperando ahora la idea que inspira y guía este epígrafe, y si bien este debate de fondo (democracia representativa-democracia directa) incumbe en primer término al Derecho constitucional (y a los constitucionalistas), también atañe -por las razones que ya conocemos- al Derecho administrativo (y a los administrativistas).

II.2. Gobierno abierto

El segundo de los debates de fondo que, a mi juicio y como ya quedó apuntado páginas atrás, cabe anudar a la “cuestión participativa”, es el referido a la buena administración, la gobernanza y, en fin, a la lógica y noción del buen gobierno. Pues es lo cierto que, a poco que se piense sobre ello, se colegirá que el entendimiento de lo que sea o deba ser la participación ciudadana en nuestros días tiene mucho que ver con las tres nociones que se acaban de reseñar.

Porque, de una parte, sucede que en su formulación más elemental la buena administración ha adquirido, no sólo rango de principio -que también-, sino de derecho fundamental; al menos, a nivel de la Unión (vid., en particular, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE). De otra parte, y a lo anterior ha de añadirse -desde la perspectiva administrativista que aquí importa-, el hecho de que, precisamente en el seno de la propia Unión (pero indirectamente también en el de sus Estados miembros), la buena administración pasa a concebirse como una situación jurídico activa o facultad que se reconoce a toda persona (no sólo a los ciudadanos europeos, pero sí y en particular a ellos), y que se traduce en una obligación para las instituciones, órganos, organismos y Administración de la Unión (y por ende, y aun en distinta medida, para las administraciones nacionales llamadas, en su caso, a ejecutarlo a nivel interno) de tratar los asuntos de aquellas personas (y singularmente las de quienes reúnan el estatus de ciudadano europeo) de manera imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable (v., Fernández, 2019: 247-257). Algo que, en opinión de la mejor doctrina (por todos Sánchez Morón, 2021: 62), contribuye a aumentar la agilidad de los procedimientos administrativos, la transparencia y “...la participación...” de la ciudadanía en el ejercicio de los derechos que les asisten ante dichas entidades públicas (reforzando, asimismo, la objetividad de algunas decisiones administrativas).

Por lo mismo, pero de otra parte, esta participación (en el ejercicio de los derechos que asisten a los ciudadanos ante las entidades públicas) se conecta a la gobernanza. Así, y con el fin de no extenderme demasiado en este punto, bastará recordar ahora que la gobernanza posee igualmente una *vis* participativa, si la entendemos como lo hace la doctrina (por todos, Criado, 2016: 254). Pues, según este autor y más allá del carácter polisémico del término (ya que cabe aplicarlo a diferentes contextos), la gobernanza (político-administrativa) se ha convertido en uno de los paradigmas de la gestión de la “cosa pública” en las últimas décadas. De hecho, y como de todos es sabido, el origen de este concepto coincide aproximadamente en el tiempo con el surgimiento del *new public management* y de las lógicas “modernizadoras” de los años ochenta y noventa. Una gestión (nueva y pública) y una modernización que mutan en gobernanza, y que dan como resultado el entendimiento de que la Administración o administraciones públicas en general, y también las españolas, han de otorgar un papel creciente al entorno (a los objetos y sujetos) sobre los que va a recaer su actividad, así como a la construcción de redes colaborativas y “...participativas...” entre actores públicos y privados para, en última

instancia, solucionar los problemas administrativos a los que aquéllas se enfrentan (incluidos los de carácter político-social). Tan es así que, siempre desde los postulados de la gobernanza, hay quien afirma que aquélla (la creación de aquellas redes colaborativas) y el otorgamiento de un papel creciente al entorno, han de convertirse en la “...principal función de las organizaciones del sector público...”; junto con la superación de las ideas tradicionales de control y Jerarquía (vid., de nuevo, Criado, 2016: 254-255).

Por último, y por si todo lo anterior no fuera suficiente para explicar por qué la participación ha pasado a ocupar el centro del escenario en el que tienen lugar los debates y cavilaciones que incumben a las administraciones públicas -y a su derecho- en las últimas décadas, añádase ahora la noción de “buen gobierno” (o *good governance*). Una noción que posee un carácter instrumental, pues invita y se concibe como una herramienta con la que los poderes públicos han de aproximarse a las demandas y necesidades de los ciudadanos (v., Castellanos Claramunt, 2020: 192), y sobre el que se ha edificado, entre otras la llamada: Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) o, si se prefiere, la *Open Government Partnership* (OGP) desde 2011. Una alianza -y por ende una noción- que, de un lado, ha servido de paraguas (teórico, pero también político y en última instancia administrativo) donde han encontrado cobijo y promoción, entre otros, proyectos y medidas más concretas, como lo es el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 de nuestro país (por ceñirnos tan sólo a la Administración estatal). Pero también, y de otro lado, aquella alianza y noción (la de gobierno abierto) han traído consigo que, tanto desde los institutos formales y normativos “clásicos” del derecho administrativo (entiéndase leyes y reglamentos), como también desde otros más novedosos e informales (piénsese en las llamadas “lógicas de lo apropiado”), se integren y hagan realidad valores tales como: la transparencia, la colaboración, la rendición de cuentas; y, desde luego y en lo que aquí más importa, “...la participación...”. Al objeto, en fin, de garantizar las eventuales demandas participativas de la ciudadanía y que -como ya hemos apuntado- se hicieron sentir con especial vigor a principios de los años dos mil-, al tiempo que una cierta ética e integridad de lo público entre nuestros gobernantes, pues favorecen que la actuación de éstos se oriente hacia el servicio objetivo al interés general y, por lo mismo, a lo querido por el artículo 103 de la CE.

En suma, y a la vista de lo expuesto, parece evidente que la tríade de nociones que dan título a este epígrafe, y en torno a las cuales giran buena parte de los debates

referidos a nuestras administraciones públicas y a su derecho en la actualidad, guardan relación directa con la “cuestión participativa”. De hecho, y a mi modesto entender, aquellos debates adquieren pleno sentido y significado, justamente, al calor de la participación. Más aún en un momento como el actual, donde las TIC en general, y el “ecosistema” de internet en particular, facilitan que aquella ciudadanía (cada vez más instruida, colaborativa y digitalizada) tenga a su disposición nuevas formas, formatos, modalidades y herramientas a través de los que influir en la toma de decisiones políticas o político-administrativas hasta hace poco tiempo inimaginables. Unas formas, formatos, modalidades, etc., de participación ciudadana que, dado el limitado espacio al que he de sujetarme, comentará al hilo del tercer y último debate administrativo con el que cabe conectar a la participación en nuestros días: el de la administración electrónica o digital.

II.3. Administración electrónica

En lo que atañe a esta concreta y particular forma de Administración, y dejando a un lado ahora los eventuales matices que cabe establecer entre los conceptos de “Administración electrónica”, “digital” o el de “Administración 2.0” (y que, por lo mismo, aquí utilizaremos indistintamente), comencemos por señalar que, a la luz del Derecho de la Unión y desde principios de los años dos mil, este término se utiliza para aludir al fenómeno (y cambio de cultura administrativa) que se caracteriza por priorizar: “...el uso de las TIC en las AAPP, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos...” (vid., Comunicación de la Comisión, de 25 de abril de 2006, Documento COM (2006) 173 final, no publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea).

Esto sentado, resulta asimismo oportuno referir que, a nivel interno o español, esta forma o estadio evolutivo de la Administración (en electrónica) fue objeto de temprana recepción y afirmación, fundamentalmente, por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos o LAE (una Ley ya derogada). Recepción y afirmación que, sin perjuicio de otras y por ceñirme sólo a la Administración y normativa general del Estado, encuentra continuidad: *a)* en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC); *b)* en la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); *c)* en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos; y *d)*, en fin y desde un punto de vista más político que estrictamente jurídico-administrativo, en

el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 (que, a su vez, constituye uno de los elementos principales del llamado “componente 11” -Modernización de las Administración Públicas- del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España). Expresado con menos palabras: cabe afirmar que la “Administración electrónica”, entendida como lo hizo el Derecho de la Unión a principios de los años dos mil y con el paso del tiempo, se ha hecho adulta, dando paso a la llamada “Administración digital” (o a la “Administración 2.0”).

Un paso o transición que, en lo que aquí más interesa y a su vez, trae consigo que la Administración clásica o tradicional -y por ende su derecho- deba enfrentar un buen número de desafíos. Desafíos que derivan de la necesaria integración en sus razones, entendimientos y lógicas (asimismo clásicas o tradicionales) de realidades tecnológicas, y sus derivadas, que poco o nada tienen que ver con las que han venido alumbrando aquella Administración -y su derecho- desde finales del s. XVIII, y hasta finales del XX. Piénsese, por ejemplo, en todo lo que está conllevando para esta rama del Ordenamiento jurídico, y para dicha Administración, fenómenos tales como los de la inteligencia artificial; la robotización; el *blockchain*; la ciberseguridad; los servicios de automatización inteligente; el análisis, extracción sistemática y tratamiento de grandes cantidades de datos complejos (o *big data*); o la ordenación de servicios e infraestructuras en la nube (*cloud*).

Y si ello es cierto, también lo es que, ya desde su conceptualización por el Derecho de la Unión, y aún más tras su recepción y desarrollo en el Derecho español, la Administración electrónica o digital (también la española) presenta una componente participativa. Porque, en efecto y según nos ha venido informando la Unión Europea (desde la ya citada Comunicación de la Comisión, de 25 de abril de 2006), la Administración electrónica -y ahora digital- ha de perseguir entre otros objetivos: el refuerzo de “...la participación [cabe entender que inclusión hecha de la ciudadana] en el proceso de decisión democrático...”. Una lógica (europea y participativa de la Administración electrónica o digital) que, como ya antes he apuntado, se traslada e incorpora al Derecho español a través de la derogada LAE; y, con posterioridad y entre otras, a la vigente LPAC.

A mayor abundamiento, y más allá del espacio estrictamente jurídico-administrativo que ocupa esta y otras leyes a nivel interno (o del que habita en el Derecho de la Unión), no me resisto a señalar que, en el terreno de lo político-administrativo, la

existencia de aquella “componente participativa” de la Administración electrónica se nos muestra con mayor claridad. Así, y por citar tan sólo un ejemplo, nótese que el ya citado Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas españolas (2021-2025) hace referencia, precisa y cabal, a la participación ciudadana. De hecho, y en su “EJE1” (dedicado a la Transformación Digital de la Administración General del Estado), se contiene un epígrafe que lleva por título: “Mejora de la experiencia de usuario de la Ciudadanía” (Medida núm. 2); y en el que se alude a la creación del *GobTechLab*, esto es, un “...laboratorio ciudadano de innovación tecnológica en la Administración...” (Medida núm. 3). Un laboratorio que aspira a convertirse en un centro de innovación de la Administración General del Estado y, en lo que ahora más importa, en una sede desde la que mejorar la experiencia en el uso (o “experiencia de usuario”) de los servicios públicos digitales a través, entre otras, de la “...participación ciudadana...” (dado que la utilización de las TIC por parte precisamente de la ciudadanía puede constituirse en un instrumento privilegiado de materialización del *e-government* y, por lo mismo, de la *e-democracy* a los que ya antes he aludido).

En síntesis, y en virtud de todo lo expuesto, resulta evidente que las nociones de “administración electrónica”, “digital” o aquella otra de “administración 2.0” se hayan vinculadas a la de participación ciudadana. De hecho, y a mi modesto parecer, la participación ciudadana se constituye, a un tiempo, en objeto (pasivo) y sujeto (activo) de la digitalización administrativa. Pues, de una parte y como ha quedado demostrado, aquélla (la participación) figura entre los propósitos declarados de ésta (la digitalización de las administraciones públicas). Pero también, y de otra parte, se verifica que a través de la activación de los distintos canales, modalidades o formas que materializan la participación, los ciudadanos pueden favorecer -e incluso reclamar- la digitalización administrativa (en particular, cuando de la prestación de determinados servicios públicos se trata).

Dicho esto, permítaseme volver ahora sobre mis pasos, para insistir en la idea que inspira y guía estas páginas, a saber: que la participación administrativa ocupa -o debería ocupar- un lugar destacado entre los debates que actualmente incumben a la Administración Pública y a su Derecho; o, cuando menos, entre los tres que aquí se han reseñado. Pues, como hemos tenido ocasión de comprobar, la “cuestión participativa” o, si se prefiere, cualesquiera cavilaciones que se formulen acerca de la participación ciudadana en cuanto derecho, y a la vista del derecho administrativo,

atañen, de una parte, a la administración electrónica (a la administración digital o la administración 2.0); de otra, a la noción de gobierno abierto (amén de a la gobernanza y al principio de buena administración); y, en fin, a la tensión -aparentemente dialéctica- que se verifica entre democracia representativa y democracia directa. Y si todo ello es cierto, y en particular esto último, la aquí llamada “cuestión participativa” adquiere -o debería adquirir- esa especial trascendencia para el derecho administrativo, y que bien merece un comentario aparte.

III. DE LA TRASCENDENCIA DE LA “CUESTIÓN PARTICIPATIVA” Y LA NOCIÓN DE INTERESES GENERALES

Según acabamos de señalar, la “cuestión a participativa” se relaciona, cuando menos, con los tres debates de fondo que sintéticamente han quedado expuestos en las páginas anteriores. Circunstancia, ésta, que sería de por sí suficiente para otorgarle a aquélla el apelativo de “trascendente”. Pero ocurre, además, que esta conexión con aquellos tres debates de fondo, conectan la “cuestión participativa” a la razón elemental y última que explica y justifica la existencia misma de la Administración Pública (y su derecho). Es decir, con la noción de interés general o “intereses generales”; y, más en concreto aún, con el cómo y quién los determina (o habría de determinarlos).

Así pues, parece evidente que la “cuestión participativa” resulta trascendental -o debería serlo- para cualquier administrativista. En efecto, por las razones que señalaremos a continuación (pero también a la vista de los tres debates ya apuntados en precedencia), ocurre que la aquí denominada “cuestión participativa” enlaza con el concepto de interés general o intereses generales; y, en particular, con aquellos dos interrogantes a los que me acabo de referir (relativos al quién y al cómo de su determinación). Pues reflexionar acerca de la participación ciudadana o, si se prefiere, sobre el derecho de participación ciudadana en el ejercicio de funciones administrativas, y hacerlo a la luz de las posibilidades que en este campo nos ofrecen las TIC (entiéndase de la “administración electrónica”, “digital” o la “administración 2.0”), de la lógica del gobierno abierto (la gobernanza y la buena administración) o desde la óptica de la tensión dialéctica entre democracia representativa y democracia directa, nos lleva a aproximarnos -hasta a tocar-

algunos de los nervios que recorren el entero sistema administrativo (tanto español, como también el europeo, e incluso global). Nervios entre los que figura, ocupando un lugar preeminente, el arriba citado de interés general o de intereses generales.

Ahora bien, para comprender esta afirmación y la idea que a la misma subyace, conviene recordar y reflexionar mínimamente, o en las páginas que siguen, acerca de: *a)* qué cabe entender por intereses generales; *b)* por qué resulta tan trascendente este tópico para la Administración Pública y para su derecho (ya sea español, ya sea general); y, sobre todo, quién y cómo se han venido determinando (y aún hoy se determinan) dichos intereses. Un mínimo recordatorio y reflexiones al que seguirá, en fin, un igualmente somero desarrollo del entendimiento que da sentido y título a este epígrafe. Es decir, que la “cuestión participativa” resulta -o debería resultar- trascendente para el derecho administrativo y la Administración pública en general (y para el derecho administrativo y las administraciones públicas españolas en particular), dado que enlaza, entre otras y precisamente, con aquella noción e interrogantes referidos al interés general. Pues, como tendremos ocasión de razonar en las páginas siguientes, y del significado y alcance que cabe atribuir al derecho de participación ciudadana en el ejercicio de funciones administrativas (a la vista de los tres debates que ya conocemos), va a depender, en buena medida, que se ponga o no en tela de juicio el quién y cómo se ha venido determinando -y aún hoy se determina- el interés general administrativo.

Pero no anticipemos desenlaces, y comencemos por formular aquel mínimo recordatorio sobre esta noción de interés general o intereses generales administrativos. Una noción que, de inicio y por paradójico que resulte, conviene dejar anotado que, según la mejor doctrina (por todos Nieto, 2007: 232), permanece huérfana de una precisa y pacífica determinación. Una orfandad que, sin embargo y desde la aparición del Derecho administrativo y de la Administración pública contemporáneos, esto es, de los alumbrados al calor de las revoluciones liberales de finales del s. XVIII, y más en concreto de la ya citada revolución francesa de 1789, no le ha impedido convertirse en asidero seguro desde el que cualificar a aquella Administración como un sujeto “especial” del Ordenamiento común; y por lo mismo, que ésta merezca ser regulada conforme a un Derecho propio y distinto (el administrativo). Más aún, la inexistencia de una noción pacífica y precisa de lo que sea el interés general o, por mejor decir, los intereses generales, tampoco impide: *a)* identificarlos, en esencia, con la pluralidad de intereses sociales que se dan cita en

una determinada colectividad (Sánchez Morón, 2021: 74) y en un momento concreto; b) por lo mismo, señalar que la noción de interés general posee un carácter dinámico y que -como se acaba de sugerir- lo correcto no es tanto hablar de interés general como de intereses generales (en función de la concreta colectividad -local, autonómica, estatal, europea e incluso global- que tomemos como referencia llegado el momento de su establecimiento); y c) tampoco que se erijan en título legitimador de la entera actividad administrativa.

De hecho, el servicio a los intereses generales ha justificado y justifica, entre otras cosas, que la Administración (conforme siempre a su singular Derecho) disponga de potestades exorbitantes; singularmente en el caso español y todavía hoy. A estos efectos, bastará recordar el consabido artículo 103.1 de la CE, donde se establece, justa y cabalmente, que: "...la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales...". Un servicio del que, además, resulta el definitorio y distintivo carácter vicarial de aquella Administración (vid., Gamero Casado, 2021: 87). Carácter que, en lo que ahora importa y conforme a los postulados clásicos del Derecho administrativo, no sólo explica sino que justifica, la existencia misma de la Administración como sujeto particular o "especial" del Ordenamiento (al menos, si nos atenemos a los postulados clásicos de los sistemas jurídico-públicos que, como el nuestro, hunden sus raíces en la tradición y el modelo administrativo francés).

Ahora bien, para que estos intereses merezcan el calificativo de tales y se conviertan así en objeto de atención (o servicio objetivo) por parte de la Administración Pública de una colectividad dada, es necesario que se institucionalicen o publiquen. Es decir, que se determine que han adquirido la cualidad de objetivo público o institucional de la colectividad respectiva; y que, por lo mismo, resulte justificada la movilización de recursos públicos, o que aquella Administración haga uso de sus potestades (y autotutelas), con el propósito último de asegurar la efectiva realización y servicio de dichos intereses. Cuestión, ésta, que merece nuestra atención, pues, como ya se apuntaba páginas atrás, nos lleva a preguntarnos acerca de quién y cómo se verifica aquella determinación (publicación o institucionalización); y, en lo que aquí más importa, refuerza la idea de la trascendencia que tiene -o debería tener- la "cuestión participativa" para el sistema administrativo en su conjunto (derecho y Administración Pública), también e incluso singularmente en el caso español.

Así, digamos ya que los intereses generales vienen establecidos, en primera instancia y en abstracto, por las normas. Esto es, y en lo que a España se refiere: por la Constitución y por las leyes (en sus muchas y muy distintas tipologías); sin olvidarnos de los tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, ni desde luego de lo establecido por el Derecho de la Unión Europea (particularmente su derecho “derivado”). Ahora bien, y en lo concreto o en segunda instancia, cabe afirmar que “...la capacidad para convertir en públicos determinados intereses sociales (...) corresponde [siempre de acuerdo con el marco normativo antes expuesto] a los órganos de gobierno...”, conforme a la lógica de la democracia representativa (vid., de nuevo, Sánchez Morón, 2021: 75). Una lógica a la que ya he aludido en precedencia y de la que, ahora como entonces, resulta imposible dar cuenta detallada en esta sede, pero de la que no me resisto a dejar apuntado, cuando menos, que descansa sobre postulados filosóficos, políticos y desde luego jurídicos que (dejando a un lado sus raíces griegas y romanas entre otras) se edifican fundamentalmente a finales del s. XVIII.

Unos postulados de sobra conocidos por todos, que se compendian en el “contrato social” de Rousseau y que en apretada síntesis nos permiten inferir una suerte de lógica o “círculo virtuoso” democrático y representativo. Un círculo que ya esbozamos páginas atrás, pero que ahora conviene desarrollar mínimamente, y según el cual y en esencia, un grupo de personas (libres e iguales), en las que -en su acepción de pueblo-ciudadanía- se reside la soberanía nacional, vienen a sellar un pacto (o contrato social) con las instituciones que ellos mismos alumbran en el llamado momento constituyente. Pacto en cuya virtud, los integrantes de aquel pueblo-ciudadanía consienten en la delimitación -e incluso en la restricción- de su esfera jurídica de derechos e intereses por parte de dichas instituciones; inclusión hecha de aquella persona jurídica especial “extraña” al Ordenamiento común que es la Administración Pública. Y lo hacen, cabalmente y en este último caso, porque esta Administración sirve con objetividad a los intereses generales (plurales y dinámicos) que aquellos mismos ciudadanos han determinado al participar en su publicación o institucionalización; bien sea directamente (lo que hoy por hoy en España, y sin perjuicio de lo que luego se dirá, resulta excepcional y sólo se verifica en momentos muy concretos, p. ej., el constituyente, los referendarios, etc.), bien sea de manera indirecta (que es la regla general u ordinaria). Es decir, y en este último caso, mediante la elección de sus representantes (políticos) en comicios periódicos y por sufragio (v., sin ir más lejos, lo establecido en el artículo 23.1 de la CE, y en la Ley

Orgánica 2/1980, de 18 de enero, del Régimen Electoral General). Unos representantes que, a su vez y en sede legislativa, no sólo sancionan las leyes que concretan en primera instancia aquellos intereses generales, sino que además eligen a los gobernantes que tendrán la capacidad de convertirlos -o no- en prioridades públicas, en tanto que máximos responsables de los ejecutivos (local, autonómico, estatal, etc.) que se encuentran al frente y dirigen la antedicha Administración (o administraciones). Así pues, y conforme a este “círculo virtuoso” clásico (que es fruto de la no menos tradicional lógica democrática y representativa), la legitimidad, no sólo técnica -que también-, sino precisamente democrática de la que goza la Administración o administraciones públicas en el servicio objetivo a aquellos intereses generales, así como la de sus órganos y unidades internas (sobre la base del principio de jerarquía y “en cascada”) queda fuera de toda duda. De hecho, así se ha venido entendiendo desde finales del s. XVIII y hasta la fecha en la práctica totalidad de los “modelos administrativos” de inspiración francesa, como lo es el español, lo que, por lo demás, ha hecho acreedoras a aquellas administraciones del calificativo de “democráticas”, dotándolas en fin de unas sólidas basas para su continua afirmación y desarrollo.

En suma, y de lo dicho hasta ahora, cabe extraer tres conclusiones con relación a los tres argumentos que metodológicamente interesan a este epígrafe, y que serían: a) que la noción de interés general, o de intereses generales, no está del todo clara, acabada, ni resulta pacífica, sin bien cabe identificarla con aquellos intereses sociales o colectivos que en un momento concreto se asumen como propios por una determinada colectividad (p. ej., local, autonómica, estatal, etc.); b) que, sin perjuicio de lo anterior, ello no obsta a que el concepto de “intereses generales” explique, e incluso justifique la existencia misma de la Administración o administraciones públicas (como sujeto particular y distinto a los característicos del Ordenamiento jurídico común), y que, por lo mismo, se haya dotado de un Derecho propio o singular (el Administrativo); y c) que, precisamente el servicio objetivo de esta Administración o administraciones públicas (y de sus “Derechos”) a aquellos intereses generales, les confiere una legitimidad adicional y democrática a su actuación, que viene a sumarse a la que le es típica y característica (la técnica), sobre la base, por lo demás y como ya sabemos, del entendimiento tradicional y clásico de la democracia representativa (o indirecta).

A la vista, pues, de estas terminaciones, parece evidente que cualquier cavilación que modifique este estado de cosas o que incumba a la noción de interés, o “intereses generales” (en su cualidad de elemento central del entero sistema administrativo, también del español), bien merece ser calificada de trascendental. Y esto es, cabalmente, lo que ocurre desde hace unas décadas y hasta nuestros días con la aquí llamada: “cuestión participativa”.

En efecto, y en las últimas décadas, debido a la confluencia de distintos movimientos sociales o ciudadanos (muchos de ellos relacionados instrumentalmente con la pujanza y el uso de las TIC), se ha puesto en tela de juicio, no tanto la noción en sí de interés o “intereses generales”, cuanto su identificación -casi unívoca- con la concepción clásica y tradicional roussoniana; y, por lo mismo, el quién y el cómo han de determinarse dichos intereses; o, si se prefiere, qué alcance y extensión cabe atribuir a aquel “círculo virtuoso” que resulta de la lógica democrática y representativa (o indirecta). Movimientos que ya se han apuntado en precedencia (ej., el 15-M en España, la “primavera árabe”, la corriente *Occupy* estadounidense, etc.); y que, en lo que ahora importa, comparten: a) la crítica al conjunto del sistema establecido (inclusión hecha del administrativo) en cuanto a que la “voz” de la ciudadanía no estaba siendo -ni es- escuchada por sus “representantes” (políticos y democráticamente elegidos); b), unido al anterior, el reproche de que dicho sistema (o sistemas) parecieran favorecer situaciones (en algunos casos particularmente graves y éticamente reprobables) de corrupción o, si se prefiere, de desviación de poder público (y por ende administrativo); y c), y en su consecuencia, un distanciamiento y desconfianza de aquella ciudadanía hacia sus representantes políticos, pero también administrativos, así como de las instituciones en las que se integran (parlamentos, gobiernos y administraciones públicas). Pues no cabe negar que, lamentablemente, no han sido -ni son- pocos los supuestos en los que algunos significados “representantes” políticos de la ciudadanía y que fruto de la lógica democrática indirecta han gobernado o gobiernan, entre otras, la Administración o administraciones públicas en general (y las españolas en particular), han priorizado en el desarrollo de su actuación la obtención del beneficio personal (o de terceros) en detrimento del interés o intereses generales que dichos “representantes” y aquellas administraciones están llamados constitucionalmente a servir desde la objetividad (recuérdese, una vez más, el artículo 103.1 CE).

Y a todo ello ha de sumarse el llamado “factor TIC”. Es decir, la entrada en escena de las tecnologías de la información y la comunicación. Unas TIC que, como ya sabemos y puestas en relación con estos movimientos ciudadanos que reclaman una mayor participación (y, por lo mismo y con base en la transparencia, una mayor rendición de cuentas de sus “representantes” políticos y político-administrativos electos), han favorecido que dichos movimientos se retroalimenten, o unan entre sí (vía internet, telefonía móvil y las cada vez más numerosas aplicaciones que permiten entretener redes sociales). Hasta el punto de convertirse en su sustrato tecnológico básico (convirtiendo movimientos ciudadanos “locales” o nacionales en “globales” o internacionales, y viceversa). Más aún, y en lo que a este epígrafe importa, esta entrada en escena de las TIC y su comunión con aquellos movimientos, nos sitúa frente a un interrogante relacionado con una de las derivadas cardinales de la noción de interés o intereses generales y, por lo mismo, ante una pregunta de indiscutible trascendencia, a saber: ¿es posible complementar, e incluso sustituir, la lógica democrática y representativa (o indirecta), que tradicionalmente ha servido de apoyatura al entendimiento de que los intereses generales que está llamada a servir la Administración vienen determinados y concretados desde su vértice político, por un entendimiento distinto y fruto de la materialización real y efectiva de una democracia más participativa (o directa) con base en las posibilidades que ya nos ofrecen las TIC? O, si se prefiere y dicho con menos palabras: ¿quién y cómo han de determinarse los intereses generales en un contexto donde -como sucede en la España actual- las TIC ofrecen a los ciudadanos y a la práctica totalidad de las administraciones públicas (y a su Derecho) nuevas herramientas con las que hacer realidad la democracia participativa (o directa)?

Un interrogante que, como acabamos de apuntar y en la medida que concierne a uno de los elementos clave del concepto de interés o intereses generales (en concreto, al quién y cómo han de determinarse), se torna en trascendental para cualquier sistema administrativo (e incluso constitucional) de inspiración democrática y francesa que se precie como lo es el español. Nos invita -cuando no obliga-, de hecho, a repensar algunos de sus elementos vertebradores (dada la clásica fundamentación de aquel sistema en las lógicas derivadas de la democracia representativa o indirecta). Así, y de una parte, nos lleva a reflexionar sobre el hecho de que, si bien es cierto que en nuestro país, desde 1978 y hasta la fecha, y en virtud de lo establecido en el artículo 23.1 CE, se reconoce el derecho de los ciudadanos españoles (detentadores como “pueblo” de la soberanía nacional) a

“participar” en los asuntos públicos a través de sus representantes libremente elegidos por sufragio (esto es, de manera indirecta y con base en la lógica de la democracia representativa), no es menos cierto que dichos ciudadanos, con base en este mismo artículo 23.1 CE, también pueden tomar parte en dichos asuntos “...directamente...” (es decir, de acuerdo a una distinta lógica democrática y cabalmente directa); y ello, con independencia ahora de las precisiones que ha formulado el TC sobre este particular (negando el carácter iusfundamental del derecho de participación ciudadana cuando no lo sea de tipo político-electoral, o negando asimismo que este artículo 23.1 se halle emparentado con el derecho al trámite de información pública que se contempla, como luego veremos, en el artículo 83 LPAC)¹. Una reflexión a la que cabría añadir, de otra parte y como ya se ha dicho, el “factor TIC”, esto es, el hecho de que las tecnologías de la información y la comunicación, ya en nuestros días y aún más en el futuro, permiten materializar aquella participación democrática y directa de un modo real y efectivo; e incluso en algunos casos instantáneo, fluido o “líquido” (alumbrando nociones tales como la de democracia digital, *e-government* o *e-democracy*).

En resumen, y cuando menos estas dos últimas reflexiones participativas, nos sugieren que el interrogante que nos planteábamos más arriba no carece de sentido. Pues, tanto una como otra, nos incitan a pensar que tal vez no podamos seguir manteniendo intacta la lógica o círculo “virtuoso” tradicional y clásico sobre la que se sustentan algunas derivadas de la noción de interés o intereses generales; y que, por lo mismo, no se puede seguir afirmando, sin sombra de duda alguna, que estos intereses que la Administración o administraciones están llamadas constitucionalmente a servir (desde la objetividad en el caso español), y que legitiman su actuación e incluso justifican su existencia, han de venir determinados o concretados como lo han sido hasta ahora. Es decir, y con carácter general y casi único, por los titulares de los órganos de gobierno o de vértice de aquella Administración o administraciones; y porque son ellos, y sólo ellos, quienes tienen la capacidad de convertir en públicos (publicar) los intereses sociales de una determinada colectividad (p. ej., local, autonómica, estatal, etc.). Pues, conforme a la lógica tradicional e imperante hasta la fecha en nuestro sistema administrativo, estos titulares de los puestos apicales o gubernativos de nuestras administraciones, o

¹ Véase, respectivamente, la STC 51/1984, de 25 de abril, y la STC 119/1995, de 17 de julio, entre otras.

Administración Pública (en tanto que integrantes de sus ejecutivos), se hallan investidos de legitimidad democrática indirecta (y de segundo grado o por “traslación”), esto es, por haber sido propuestos para ocupar sus cargos por quienes (desde el legislativo y como representantes políticos de los ciudadanos) ostentan una legitimidad democrática y también indirecta, pero de primer grado; al haber sido elegidos, a su vez, por el pueblo soberano (en elecciones periódicas y por sufragio, tal y como reza el artículo 23.1 de la CE). Una legitimación, aquélla (la gubernativa o democrática indirecta y de segundo grado) que, por lo demás y con base en el principio de jerarquía, unge “en cascada” a la entera estructura de la Administración o administraciones públicas consideradas (interesando, en particular, a los titulares de aquellos órganos y unidades que le dan forma); ello sin perjuicio, eso sí, del paulatino debilitamiento de dicha legitimación a medida que descendemos en aquella estructura a favor de la legitimación más típicamente administrativa (la técnica o profesional).

Por tanto, en virtud de todo lo expuesto y tomado en consideración el “factor TIC”, parece pertinente interrogarse -como lo hemos hecho más arriba- acerca del quién y cómo han de determinarse los intereses generales; o, si se prefiere, sobre si podemos seguir manteniendo el estado de cosas apenas descrito. Un interrogante que, a mi modesto parecer, merecen una respuesta negativa. Es decir, no podemos seguir considerando que los intereses generales han de declararse sistemática y casi exclusivamente por los “representantes” (políticos y gubernativos) de los ciudadanos, con todo lo que ello implica. Distintamente, pero eso sí, con el debido sosiego y no sin cierta dosis de prudencia, conviene -e incluso resultaría necesario- explorar nuevas vías o posibilidades de interacción o de participación “directa” de aquéllos (los ciudadanos) en los asuntos públicos; de la mano, entre otras, de las TIC. Así también, no creo que la lógica democrática y representativa (o indirecta), y de la que resulta el ya expuesto “círculo virtuoso” clásico, pueda permanecer inalterada, so pena de seguir aumentando la distancia y desafección que, sobre todo desde hace unas décadas, se viene verificando entre “representados” (ciudadanos) y “representantes” (políticos y gubernativos); esto es, entre el pueblo soberano y sus instituciones, inclusión hecha, desde luego, de la Administración o administraciones públicas consideradas, y de quienes las dirigen. Pues aquéllas las llamadas a servir los intereses generales que éstos tienen la capacidad, casi única, de “publicar” desde sus puestos de vértice (para luego extenderla “en cascada” a la entera estructura administrativa que gobiernan).

Ahora bien, y si damos por bueno que la respuesta al interrogante que antes nos planteábamos es negativa, surge de inmediato una segunda pregunta, a saber: ¿cuánto de negativa puede ser esta respuesta? Es decir, si se concluye que el estado de cosas anterior ha de modificarse a la luz, entre otras, de la disruptiva entrada en escena del “factor TIC” y que ha de optarse por fórmulas participativas directas de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas (incluidas las administrativas), ¿cuánta modificación o cómo habrán de ser configuradas estas fórmulas que favorecen nuevos entendimientos legitimadores del poder político y gubernativo de base democrática y participativa (o directa) sin que ello haga saltar las costuras del entero sistema? Expresado en otros términos: ¿cuánto del espacio hasta ahora ocupado casi en exclusiva por la democracia representativa (o indirecta) ha de cederse a la democracia participativa (o directa) en el terreno de lo burocrático-administrativo (y no sólo en el político-constitucional) con el fin último de reducir aquella distancia que media entre “representantes” (políticos y gubernativos) y “representados” (ciudadanos) en la toma de decisiones administrativas? ¿Ha de sustituirse un espacio por otro? ¿Han de complementarse?

Porque en efecto, y en última instancia, lo que subyace a estas preguntas o cavilaciones participativas no es, ni más ni menos, que el entendimiento de lo que sea -o debería ser- el interés o los intereses generales, esto es, de una de las piezas claves de cualquier sistema administrativo de inspiración francesa (como lo es el español); y más exactamente el de una de sus derivadas, a saber: quién y cómo se determinan, y concretan, aquellos intereses (en su acepción de “asuntos públicos” o de toma de decisiones administrativas). ¿Han de serlo, como hasta ahora y casi en exclusiva, los “representantes” (político-gubernativos) de los ciudadanos en virtud de la lógica de la democracia indirecta? ¿Han de serlo los propios ciudadanos (ya sea de manera individual, ya sea de manera asociativa) conforme a la razón de la democracia directa? ¿Han de serlo ambos (como parece sugerir la CE)? Y, en esta última hipótesis, ¿cómo o en qué medida ha de articularse esta concurrencia de sujetos determinadores del interés general? ¿De manera y forma complementaria, sustitutiva o de algún otro modo tal vez inexplorado?

Preguntas o cavilaciones, todas ellas, trascendentes y no menos sugestivas, pero a las que no podemos -ni debemos- dar cumplida respuesta en esta sede. Pues, de una parte, ello resultaría imposible (dados los estrechos márgenes a los que por fuerza hemos de sujetarnos en este epígrafe y en este entero Capítulo). Y de otra,

porque el propósito cabal de este epígrafe no era, ni es, el de resolver los anteriores interrogantes, sino más modestamente y como ya se apuntó al inicio del mismo, el de llamar la atención y reivindicar que también el derecho administrativo -y los administrativistas- han de ocuparse, y tienen algo que decir, acerca de la “cuestión participativa”. Y ello, no sólo y como ya se ha señalado en otras partes de este estudio, porque guarda relación directa con tres debates de fondo que interesan a las Administraciones públicas en la actualidad (inclusión hecha de las españolas), sino porque posee una enorme trascendencia en su conexión con el concepto de “intereses generales”. Pues las varias cavilaciones o preguntas que giran en torno a la “cuestión participativa” (y en particular acerca de la eventual integración político-gubernativa de la legitimidad y lógicas de la participación ciudadana y directa) inciden, entre otras y a su vez, en la noción de interés o intereses generales; y, más en concreto, sobre quién y cómo se determinan (o deberían determinarse). Atañen, en fin, a aquel nervio primero y primario que recorre el entero sistema administrativo (no sólo el español, sino cualquier otro de inspiración francesa y que se tilde de democrático), invitándonos -cuando no obligándonos- a repensar las razones y modos de hacer clásicos que han venido explicando, e incluso justificando, la existencia misma de la Administración Pública (y de su derecho).

IV. LOS FUNDAMENTOS

Habiendo señalado ya cuáles son los tres debates que, a mi juicio y de manera destacada, giran en torno a la “cuestión participativa” desde la óptica que aquí importa (la de las administraciones públicas españolas y su derecho), y habiendo asimismo establecido la trascendencia de aquella “cuestión” (tanto para las unas como para los otros), cabe plantearse una nueva pregunta: ¿existen fundamentos estrictamente jurídicos para sustentar aquella “cuestión participativa”? Es decir, y dejando a un lado ahora eventuales basamentos sociales, políticos, etc., ¿concurren razones, sólo jurídicas, para respaldar la eventual existencia de un derecho de participación ciudadana y administrativa (e incluso directa), así como las cavilaciones que del mismo resultan, a la luz del Derecho administrativo?

Pues bien, a mi juicio y no creo que a nadie sorprenda (dado lo expuesto en precedencia), la respuesta a esta pregunta es afirmativa. De hecho, opino y trataré de argüir en lo que sigue, que no solo existen fundamentos teórico-doctrinales (y por

lo mismo dogmáticos) para defender la subsistencia de aquel derecho de participación ciudadana y administrativa (junto con las reflexiones a las que nos invita u obliga), sino que los hay también de tipo normativo (o de estricto Derecho positivo). Veamos, por tanto y a continuación, los unos y los otros con algo más de detenimiento.

IV.1. Teóricos

Adviértase, con carácter previo y desde un punto de vista metodológico, que la exposición que vamos a realizar aquí de este primer grupo de fundamentos del derecho de participación ciudadana y administrativa -y más allá de las modestas aportaciones que quien suscribe pueda realizar-, obligan, en el más estricto respeto al espacio disponible, a efectuar una labor de síntesis y selección de las ya brindadas por otros autores más reputados en la materia y que aparecen citados en la bibliografía final de este capítulo. Una selección y síntesis que, por definición, nunca será todo lo exhaustiva que debería y peca de un inevitable subjetivismo.

Formulada esta advertencia metodológica inicial, y siempre desde mi subjetivo punto de vista, los fundamentos teóricos de la participación o, si se prefiere, del derecho de participación ciudadana desde una óptica básica y estrictamente administrativa serían dos. De un lado o en primer lugar, la adjetivación como democrática de la propia Administración Pública española; y, por ende, de la rama del Ordenamiento que le atañe o le es característica: el Derecho administrativo. Una adjetivación que, en apretada síntesis y en la España de nuestros días, resulta del hecho irrefutable de que aquella Administración (y este derecho) forman parte inescindible de un Estado que lo es, también, democrático (de acuerdo, entre otros, con lo querido y preceptuado por los artículos 1.1 y 9.2 de la CE).

Un Estado y una Administración que, por lo demás, conviene recordar: a) que constituyen el segundo estadio histórico-evolutivo (en términos cronológicos) del Estado y la Administración constitucionales actuales, en tanto suceden y complementan al Estado y la Administración de derecho, y al tiempo anteceden y allanan el camino al Estado y la Administración sociales (Vid., Parejo Alfonso, 1998: 95 y ss.); y b) que se nos muestran como un Estado y una Administración que, precisamente por su *vis* democrática y en lo que aquí más importa, crecen y se vuelven más ricos (en términos de diversidad), pero también más complejos (desde el prisma de la traslación interna u organizativa, y externa, en lo que atañe a la

ordenación jurídica de sus relaciones con los ciudadanos). Pues el uno y la otra, tendrán que responder y servir en nuestros días a unos intereses generales multinivel (dado que, cuando menos y en España, éstos serán fruto de lo querido por hasta tres colectividades distintas -la estatal, las autonómicas y las locales-, a cada uno de las cuales acompañan y se les reconocen tres niveles de decisión político-administrativa diferenciados).

Dicho de otro modo: la Administración española actual (y su derecho) es democrática porque el Estado español -de acuerdo con su configuración constitucional- también lo es y, por lo mismo, se apoya y sustenta en la participación como “corazón” de aquella (recuérdese de nuevo a Castellanos Claramunt, 2020: 27); al tiempo que se torna más extensa y compleja. Pues esta Administración no ha satisfacer ya -sólo ni principalmente- los intereses generales de una determinada y única colectividad (estatal-central), o los de una concreta clase social, sexo o religión (como sí ocurriera, por ejemplo, en la Francia burguesa, masculinizada y católica de finales del s. XVIII). Distintamente, aquella Administración (española y democrático-constitucional) ha de atender los intereses generales que, vía participación (representativa y en lo que ahora nos importa también directa), establecen unas colectividades situadas en hasta tres escalones administrativos diferenciados (el estatal, el autonómico y el local); y donde se dan cita un rico *collage* de clases sociales (orientaciones sexuales y opciones religiosas, etc.), que pueden cambiar con el devenir de los años (pues presentan un carácter dinámico) y que incluso, y por momentos, pueden resultar contradictorios entre sí (vid., Gamero Casado, 2020: 43).

En suma, la Administración y el derecho administrativo español, que se ambicionan y proclaman constitucionalmente democráticos (pues también lo es el Estado en el que se insertan), están llamados a diseñar-establecer mecanismos, vías, canales, etc., de participación adecuados; y que, entre otros propósitos, sean capaces de reconducir la rica diversidad (pero también complejidad) que existe en la actualidad en las antedichas colectividades multinivel (estatal, autonómica y local) a unos términos asumibles y tales que les permitan seguir sirviendo (desde la ya consabida objetividad) a sus respectivos intereses generales. De lo contrario, y como ya sabemos, la Administración española (y su Derecho), no sólo incurrirá en el incumplimiento “en abstracto” del mandato constitucional contenido en el artículo 103.1 de la CE -que también-, sino en el peligro “concreto” -y ya conocido- de

debilitar su propia legitimidad (en su vertiente democrática); amén de alterar uno de los elementos basales de aquel derecho (administrativo), como lo son las relaciones entre la propia Administración y el ciudadano.

Unas relaciones que, a mi juicio, conforman el segundo fundamento teórico de la participación que aquí interesa destacar. En efecto, y siguiendo en este punto a la mejor doctrina (por todos Sánchez Morón, 2020: 441 y ss.), resulta pertinente señalar que el Derecho a participar en los asuntos públicos o, por mejor decir y desde la estricta óptica que aquí nos ocupa, el derecho a participar en el ejercicio de funciones administrativas, encuentra una segunda fundamentación teórica en su cualidad de situación jurídica activa (o facultad) de la que disfruta cualquier ciudadano por el mero hecho de serlo (y no ya, ni sólo, por la que deviene de su eventual condición de interesado en un procedimiento administrativo). Una cualidad que queda encuadrada en el marco de las relaciones generales que aquél (el ciudadano) traba con ésta (la Administración). Por tanto, y desde esta perspectiva (siempre teórica), la participación ciudadana en el ejercicio de funciones esencialmente administrativas se configura como un derecho público y subjetivo (y no tanto fundamental, ni constitucional)²; y que, por lo mismo, permite a su titular (el simple ciudadano) exigir de la Administración Pública -entendida ésta en un sentido amplio- un determinado comportamiento de dar o hacer (o, en su caso, de no hacer o abstenerse); ya sea cuando aquél se ejerce de manera individual (por el singular ciudadano), ya sea cuando se realiza de forma colectiva (o a través de las asociaciones, agrupaciones, etc.), en las que aquél -el ciudadano- pudiera integrarse o constituir, y que lo conectarían a otros debates y derechos (como el de asociación del artículo 22 CE).

Pues es lo cierto, y no creemos que esté de más recordarlo en este lugar, que cualquier ciudadano (y no solo el interesado en sentido estricto) puede hallarse en sus relaciones con la Administración en dos grandes tipos o categorías de situaciones jurídicas: *a)* las activas (de la que forman parte las facultades, los intereses legítimos y los derechos subjetivos públicos); y *b)* las “pasivas” (integradas por deberes, obligaciones y cargas). Y que, dentro de las primeras, es posible reconocer y distinguir, a su vez, entre: libertades públicas y económicas (algunas de ellas fundamentales, vid., p. ej., las contenidas en la Secc. 1ª, Cap. 2ª del Tít. I de

² Vid., entre otras, la ya citada STC 51/1984, de 25 de abril, pero también la STC 119/1995, de 17 de julio y la STC 166/2001, de 16 de julio.

nuestra CE); derechos reales civiles (y los derechos reales administrativos); derechos de naturaleza obligacional (también conocidos como “de prestación”, p. ej., aquéllos que guardan relación con la eventual exigencia de acceso e incluso constitución-recepción de determinados servicios públicos de entre los servicios de interés general); derechos “reaccionales” (p. ej., el derecho a presentar alegaciones y recursos contra aquellas decisiones administrativas que los ciudadanos consideren desfavorables, tanto en vía administrativa como contencioso); y derechos “instrumentales” (y generales), que son los que a este epígrafe en verdad importan. Porque es precisamente entre estos derechos “instrumentales” (y generales) donde encuentra acomodo, entre otros, el derecho a una “buena administración” -al que hemos aludido páginas atrás-, el derecho de acceso a la información en su *vis* activa o principio de transparencia (sobre el que luego realizaremos un mínimo apunte); y, desde luego, el derecho de participación en el ejercicio de funciones administrativas.

En suma, cabe colegir de lo expuesto en precedencia que el derecho de participación en el ejercicio de funciones administrativas encuentra apoyo y fundamentación teórica, de una parte, en las bases o caracterización constitucional de la Administración Pública como democrática; y de otra, en la *vis* externa del objeto de ordenación del derecho administrativo. Es decir, en la circunstancia cierta de que esta rama del Ordenamiento también se ocupa y regula el sistema de relaciones exógenas que se traban entre aquélla (la Administración) y el ciudadano (concepto más amplio, como ya se ha sugerido, que el de interesado *sensu stricto*). Un sistema del que resulta el reconocimiento de una serie de derechos a favor de estos últimos (como lo son los “instrumentales”), y donde encuentra acomodo el de participación.

IV.2. Normativos

Junto con los anteriores, y en coherencia con el objeto de este epígrafe, resulta obligado señalar que el derecho de participación ciudadana general en el ejercicio de funciones administrativas halla fundamentación, además de en la teoría o en la dogmática, en no pocas disposiciones normativas de Derecho administrativo, en algunos textos preparatorios de las mismas y en no pocos de sus preceptos. Preceptos, textos y disposiciones que, como a continuación se leerá, lo son, tanto de Derecho internacional, como de Derecho de la Unión Europea; y, desde luego, de Derecho “interno” o español.

Por consiguiente, y a modo de introito de lo que a continuación se dirá, conviene establecer que el derecho de participación ciudadana y administrativa “general” -y que aquí nos ocupa-, no es fruto de un mero prurito teórico, sino que se apoya y erige sobre unas basas normativas cada vez más sólidas. Basas de las que daremos noticia en las páginas siguientes; no sin antes precisar, a su vez, que amén de aquel derecho y disposiciones de participación ciudadana y administrativa “general”, otros derechos y disposiciones de participación ciudadana y administrativa “especiales” o “sectoriales”. Es decir, situaciones jurídico-activas y en favor del ciudadano que le permiten influir en la toma de decisiones administrativas en ámbitos concretos y singulares de actividad de los distintos niveles de autogobierno y Administración reconocidos en nuestro país. Así, por ejemplo, cabría hablar de un derecho de participación ciudadana y administrativa “ambiental”, de otro “educativo” y de varios más (conforme a lo establecido en la normativa sobre “consumidores y usuarios”, “tercera edad”, “juventud”, etc.). Derechos y disposiciones que lo son, sin duda y tan participativos como el “general”, y que no podemos ni debemos minusvalorar, pues, de ordinario y en su cualidad de “especiales”, resultan de aplicación preferente a aquel derecho y disposiciones participativas “generales”. En todo caso, y por evidentes razones metodológicas (de tiempo y lugar), estos derechos y disposiciones no serán objeto de comentario cabal en esta sede. Lo que no impedirá, sin embargo, que asomen de tanto en cuando a lo largo y ancho de estas páginas.

a) De Derecho Internacional

En lo que concierne a este primer escalón normativo, y con relación al tantas veces citado derecho de participación ciudadana y administrativa que aquí nos ocupa, seguiremos una vez más a la mejor doctrina (por todos, Castellanos Claramunt, 2020: 63 y ss.). Una doctrina (y un autor) que, entre otras cosas, nos enseña y señala que, a la vista del artículo 10 CE y de las obligaciones asumidas por España (con motivo de la firma y ratificación de ciertos tratados o convenios internacionales), no sería -ni es- posible comprender el verdadero alcance y dimensión de aquel derecho (de participación) a nivel interno sin tomar en consideración en esta sede, cabalmente y cuando menos, las siguientes disposiciones, textos o preceptos de Derecho internacional “general”.

En primer lugar, y como no podía ser de otra forma, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 (DUDH), donde se dispone, en lo que ahora nos incumbe, que: “...Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos...”. En segundo término, el artículo 3 del Protocolo Adicional (de 1952) al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 1950 (CEDH), y en el que se determina que: “...Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo...”. En tercer lugar, la Observación General número 25 del Comité de Derechos Humanos, y que, sobre la base del asimismo artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (o PIDCP), fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas [mediante Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966]. En cuarto término, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001, sobre la: “...participación ciudadana en la vida pública local...”. Y, en quinto y último lugar, la Resolución 2003/36, relativa a la interdependencia entre la democracia y los derechos humanos, de la -ya extinta- Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones. Una Resolución en la que se declaran “elementos esenciales de la democracia”, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública; y que vino a ser completada por una Resolución posterior (la 2005/32), donde se reafirmaba que la promoción y la protección de los derechos humanos son imprescindibles para que exista una sociedad democrática o, por mejor decir, “participativa”.

Por lo demás, y aunque -como ya se ha dicho- no constituyen el objeto principal de este epígrafe los derechos de participación ciudadana y administrativa “especiales”, no me resisto a mencionar, al menos y como fundamento normativo internacional de los mismos:

- a) El artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), de 13 de diciembre de 2006, donde se establece, entre otros extremos, que los Estados Partes habrán de asegurar que las personas con discapacidad puedan “...participar...” plena y efectivamente en la vida política y “...pública (...), directamente o a través de representantes

libremente elegidos...”³; y, así también y lo que es sin duda más interesante a los efectos de este estudio, que aquellos mismos Estados se obligan a promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan “...participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos...”.

- b) El artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989, donde se determina que los Estados Parte garantizarán cabalmente a los niños “...que estén en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente...” en todos los asuntos que les afecten. Así, con este propósito y en lo que aquí más importa, se estipula en aquel mismo precepto, que se dará en particular al niño la oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial “...o administrativo...” que le incumba; ya sea “...directamente...”, ya sea por medio de un representante o de un “...órgano...” apropiado; en consonancia, eso sí, con las normas de procedimiento de la ley nacional.
- c) Y, en fin y en lo que incumbe también a la infancia, no ha de olvidarse la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 2009, y en la que se estipula que se mejorará el acceso de los niños a la información y se elaborarán métodos e instrumentos para lograr “...la participación significativa de los niños en los planos local, regional y nacional...”.

b) De Derecho de la Unión Europea

Pasando ya a este segundo escalón del sistema de fuentes del Ordenamiento administrativo, y en las páginas que siguen, me propongo únicamente reseñar cuáles son los fundamentos normativos sobre los que descansa el derecho de participación ciudadana “general” (y puntualmente alguno los “especiales”); y lo haré tomando como referencia sólo el derecho originario de la Unión. Su derecho derivado, pues, y por “participativo” que pudiera resultar, no será objeto de comentario en esta sede (por las consabidas limitaciones de espacio que he de observar).

³ Algo que, siquiera sea en nota al pie, conviene señalar que ha encontrado reflejo, entre otras medidas, en la supresión de las letras b) y c) del apartado 1, así como la modificación del apartado 2, del artículo tercero de la LOREG española de 1985 (conforme a lo preceptuado en el artículo único 1 y 2 de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre).

Esto sentado, comencemos aquella reseña aludiendo al Tratado de la Unión Europea y más concretamente a su artículo 10.3, donde se proclama el derecho de todo ciudadano: “...a participar...” en la vida democrática de la Unión (y, dicho sea entre paréntesis, “...a que las decisiones se tomen de la forma más abierta y próxima a los mismos...”). Un precepto al que acompaña y ha de añadirse el artículo 11 de este mismo Tratado, y en cuya virtud: a) se encomienda a sus instituciones dar a los ciudadanos y a las “...asociaciones...” representativas de los mismos la posibilidad de “...expresar e intercambiar públicamente sus opiniones...” en todos los ámbitos de actuación de la Unión; b) se impone asimismo a aquellas instituciones que mantengan “...un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil...”; c) que, con el objeto de garantizar la coherencia y la “...transparencia...” de las acciones de la Unión, se señala de manera específica que la Comisión Europea mantendrá “...amplias consultas...” con las partes interesadas; y d), se reconoce la llamada “...iniciativa ciudadana europea...” (ICE), esto es, el equivalente a “nuestra” iniciativa legislativa popular (del artículo 92 CE), siempre y cuando se verifiquen una serie de condiciones o requisitos [para saber más acerca de estos requisitos y sobre aquella iniciativa, vid., entre la doctrina más reciente, García García, 2020: 107-145 o Suárez Antón, 2019: 49-83, y en el terreno de lo estrictamente normativo, el Reglamento (UE) 2019/788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea, así como el Reglamento de ejecución (UE) 2019/1799, de la Comisión, de 22 de octubre de 2019].

Por lo que respecta al Tratado de Funcionamiento de la Unión, resultan de obligado señalamiento también, y de un lado, su artículo 15, donde, a fin de fomentar una buena “...gobernanza...” y de garantizar “...la participación...” de la sociedad civil, se encomienda a las instituciones, órganos y organismos de la Unión que actúen con el mayor respeto posible al principio de apertura. Y, de otro lado y conforme a lo establecido en su artículo 165.2, se determina que la Unión contribuirá al desarrollo de una “...educación...” de calidad, fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística, encaminándose, entre otras, a fomentar “...la participación...” de los jóvenes en la vida democrática de Europa.

Por último, dentro de la tríade de tratados que convencionalmente se entiende que conforman el derecho “originario” de la Unión y en materia participativa, resulta obligado aludir a su Carta de Derechos Fundamentales, y más en concreto a: su artículo 41, donde se reconoce -como ya sabemos- el “derecho a una buena Administración” (con todo lo que ello implica desde la óptica participativa, en su cualidad de presupuesto del buen gobierno y del propio entendimiento del concepto de participación ciudadana); b) su artículo 25, en el que se afirma como derecho de las “...personas mayores...” el de “...participar...” en la vida social y cultural; y c) su artículo 26, referido a la integración de las “...personas discapacitadas...”, y donde se estipula que la Unión reconoce y respeta el derecho de estas personas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y, en lo que aquí más importa, su “...participación...” en la vida de la comunidad.

Queda claro, pues, que el derecho de participación ciudadana y administrativa “general”, y así también alguno de los aquí llamados “especiales” (o “sectoriales”), encuentran apoyatura normativa en el derecho “originario” de la Unión Europea; y que, en su consecuencia, igualmente la hallarán en su derecho “derivado” (aunque de él, como ya hemos apuntado más atrás, no podamos dar cumplida noticia en esta sede por razones metodológicas).

c) Derecho interno y español: constitucional, “estatutario” y legal

Expuestos, como lo han sido, los fundamentos normativos “externos” (internacionales) y los “supranacionales” (de Derecho de la Unión) sobre los que se asienta la participación ciudadana y administrativa “general” (incluida, en ocasiones, la directa y la “especial”), toca ocuparse de sus basas “internas” o nacionales. Es decir, y en lo que a España se refiere, corresponde ahora indagar y en su caso demostrar que la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes “comunes” (o no-estatutarias) del Estado y de las Comunidades autónomas sirven de sostén a dicha participación.

Ahora bien, y una vez más, ello me obliga a formular una serie de renunciias previas de tipo objetivo y con el fin de ajustarme a los limitados márgenes de este epígrafe (y capítulo). Así, conviene puntualizar que no serán objeto de señalamiento aquí, y menos aún de comentario: a) cualesquiera leyes (estatales o autonómicas) “generales” que, sólo interpretadas en un sentido muy laxo o por incluir alguna

mínima referencia a la participación (implícita o explícita), pudieran considerarse participativas (vid., p. ej., la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa); b) tampoco lo serán todas aquellas leyes (estatales o autonómicas) por las que se regula la participación “de tipo político” (p. ej., la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, por las que se rigen las distintas modalidades de referéndum, la Ley asimismo Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, ordenadora de la iniciativa legislativa popular, la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, o la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos de las Islas Baleares); c) quedan también excluidas de este estudio, como ya sabemos, las leyes que reconocen y, en su caso, regulan derechos de participación “sectoriales” o especiales (del Estado o de las Comunidades Autónomas), sin perjuicio, eso sí, de que alguna sea cuando menos citada en estas páginas (piénsese, p. ej., en la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de Acceso a la información, de Participación pública y de Acceso a la justicia en materia de medio ambiente o LAIPA, en la Ley de Canarias 3/1996, de 11 de julio, de Participación de las Personas mayores y de la solidaridad entre generaciones, en la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha o en la Ley 6/2019, de 29 de marzo, de Participación y Promoción Juvenil de Asturias); d) asimismo, hemos de dejar fuera de este estudio las no pocas normas reglamentarias que desarrollan cualesquiera de estas leyes; y e), desafortunadamente y en fin, hemos de dejar fuera de este epígrafe los cientos-miles de reglamentos orgánicos y ordenanzas locales, y por lo común municipales, que de un modo “general” o “especial” (en áreas tales como el medio ambiente, la juventud, la infancia, etc.), regulan la participación en este ciertamente singular escalón administrativo que es el local (para saber más, vid., entre otros, Porro Gutiérrez, 2021: 387-401, Merino Estrada, 2016: 10-21 o Campos Jiménez, 2014, en su Tesis doctoral). Y decimos “desafortunadamente”, porque este escalón administrativo se define y constituye en el arquetipo constitucional de la “autoadministración...” o la Administración Pública “...participada...” (v., entre la doctrina, Parejo Alfonso, 2020: 470)⁴; y, por lo mismo,

⁴ Distintamente, en el terreno de lo normativo y por citar tan sólo algunos ejemplos entre las grandes ciudades y municipios de gran población, vid., el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Madrid, el Reglamento de Participación Ciudadana de Barcelona, el Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Valencia, el Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, el Reglamento de Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Bilbao, o el Reglamento de Órganos Territoriales y Participación

en el espacio ideal donde materializar, de un modo real y efectivo, la participación ciudadana.

Formuladas, pues, estas obligadas renunciaciones previas, me centraré a continuación en lo que a mi juicio demuestra y constituye el “núcleo duro” de la fundamentación normativa y española (o interna) del derecho de participación ciudadana y administrativa (inclusión hecha, en ocasiones, de la “directa”). Un núcleo que estaría compuesto por: la Constitución, los Estatutos de Autonomía, las leyes (no-estatutarias) y administrativas del Estado que contienen “previsiones participativas” con cierta vocación de aplicabilidad general; y, sobre todo, por las leyes de “participación ciudadana general” de las Comunidades Autónomas, pues la “cuestión participativa” es, a día de hoy y por las razones que luego se leerán, una cuestión esencialmente autonómica (desde un punto de vista normativo).

Comencemos, pues, esta suerte de indagación y exposición de aquel “núcleo duro” participativo por nuestro Texto Constitucional. Un Texto que, dejando a un lado ahora su artículo 6 (pues atañe a la participación ciudadana, pero a la que aquí hemos dado en llamar “de tipo político”), nos brinda no pocos preceptos en los que sustentar la “cuestión participativa”, esto es, a aquel derecho de participación ciudadana (y eventualmente directa) en el ejercicio de funciones administrativas; no sólo de tipo general (que también), sino especial. Es el caso, en primer término, del artículo 1.1 CE, en tanto en cuanto -y como ya sabemos- en él se establece la caracterización del Estado, de su Poder ejecutivo y, por ende, de la Administración Pública española como democráticos; y, por consiguiente, también participativos (en su acepción y aceptación del pluralismo político como valor del entero Ordenamiento jurídico administrativo).

Lo es también, del artículo 9.2 CE, donde se impone expresamente a los poderes públicos (inclusión hecha, por tanto, del binomio poder ejecutivo-Administración Pública) el deber de fomentar la participación ciudadana; o, si se prefiere, el de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo (y de los grupos en que la ciudadanía se integra) sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitando “...la participación de

Ciudadana del Ayuntamiento de Zaragoza. Lo que no significa olvidar, ni menospreciar, las muchas otras reglamentaciones locales dignas de elogio que podemos descubrir en municipios sujetos al régimen común; ni por supuesto la particularidad del régimen de “concejo abierto”, al que ya me referí en las páginas iniciales de este estudio.

todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social...” (algo que, dicho sea entre paréntesis, nos pone sobre la pista de una derivada resultante de los escalones normativos internacional y de Derecho de la Unión Europea, como lo es que existen ciertos ámbitos de actuación pública o administrativa -el social, el cultural y el económico- donde la participación ciudadana está llamada a jugar un papel especialmente significado, sobre todo desde y en la normativa “sectorial”).

En tercer lugar, y a los anteriores, ha de sumarse el artículo 22 CE. Un precepto donde -como de todos es sabido- se reconoce el derecho de asociación y que, en su consecuencia, también se halla ligado al de derecho que aquí nos ocupa. Pues, si damos por supuesto y acertado el entendimiento que del derecho de participación se ha sugerido en estas páginas, y que -como luego se leerá- parece encontrar confirmación en el llevado a cabo por los legisladores autonómicos de la participación “general” y la mejor doctrina (por todos Reverte Martínez, 2019, a lo largo de su entera monografía sobre este tópico), se llegará a la conclusión de que aquel derecho puede ejercerse fundamentalmente de dos formas: de manera individual (por el sólo y singular ciudadano) y de modo colectivo, esto es y entre otras, a través de aquellas asociaciones a las que arriba me he referido, y en las que éste (el ciudadano) se agrupa o pudiera constituir en virtud, precisamente, del artículo 22 CE, así como de la normativa (estatal y autonómica) que lo desarrolla (piénsese, p. ej., y por ceñirme a la normativa del Estado en la materia, en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, en el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública o en el Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones).

En cuarto lugar, y ocupando una posición particular en nuestro estudio, hemos de incluir en este listado de preceptos participativos constitucionales al artículo 23.1 CE. Un artículo del que ya hemos dado noticia en páginas anteriores de este estudio, sobre el que también volveremos más adelante (para hablar de su no-iusfundamentalidad y de su relación con ciertos trámites participativos presentes en la LPAC), pero del que ahora bastará dejar apuntado que, según su tenor literal, determina que: los ciudadanos tienen el “...derecho a participar...” en los asuntos públicos, bien “...directamente...”, bien por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (al tiempo que, en su segundo apartado y como también es de todos sabido, este precepto reconoce el

derecho a aquellos mismos ciudadanos “...acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos...”, con los requisitos, eso sí, que señalen las leyes).

En quinto y último término, y sin olvidar que existen otros preceptos constitucionales que servirían de apoyatura a los aquí llamados derechos de participación ciudadana y administrativa “especiales” o “sectoriales” (piénsese en los artículos 27, 45, 48, 51, 125 y 129.1 CE), resulta obligado citar y detenernos por un instante en el artículo 105 CE; y ello porque, en su virtud, se regulan dos derechos clave en materia participativa. De hecho, y el primero, otorga sentido a lo que podríamos llamar la “participación ciudadana normativa”, mientras que el otro se constituye en instrumento necesario y previo para que, tanto esta participación (normativa) como la estrictamente burocrático-administrativa se materialicen de un modo real y efectivo. En concreto, y de una parte, me estoy refiriendo al derecho de audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones que les afecten [vid., artículo 105 CE, letra a)]; y, de otra [v., artículo 105 CE, letra b)], al derecho de acceso de estos mismos ciudadanos a los archivos y registros administrativos (que, en su particular derivada -de publicidad activa- y transmutación en principio de transparencia, lo convierte en “presupuesto” ineludible para que la participación ciudadana se realice de aquel modo real y efectivo antes señalado). Todo ello, sin perjuicio de recordar ahora que este artículo 105 CE deja en manos de “...La Ley...”, esto es, del legislador ordinario (estatal y autonómico), el concreto significado y alcance de ambos derechos. Ley o leyes entre las que cabe destacar la 39 y la 40/2015, de 1 de octubre, por las que, como ya sabemos, se regulan, respectivamente, el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público, y a las que cavaría añadir la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, sobre las que volveremos en otro lugar.

Dicho esto, descendamos ya al segundo nivel o escalón del aquí llamado “núcleo normativo” de la participación ciudadana y administrativa “general” (también y en su caso de la directa), y que es el ocupado por los Estatutos de Autonomía de nuestras comunidades, nacionalidades o regiones. Unos Estatutos que, como de inmediato comprobaremos, incluyen asimismo previsiones participativas. Previsiones que, no obstante y metodológicamente, no van a ser expuestas en esta sede como acabamos de hacer en el caso de la Constitución. El motivo para ello es doble. De un lado, y por enésima vez, ocurre que, desde un punto de vista estrictamente

formal o de ajuste a los márgenes de este estudio, esta opción resultaría inviable. Y, de otro lado y desde una diferente óptica sustantiva, sucede que los diecinueve Estatutos de nuestras Comunidades autónomas (inclusión hecha ahora de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), presentan una serie de caracteres comunes en la materia que aquí nos ocupa. Unos caracteres de los que cabe colegir una suerte de mínimo común denominador participativo y que será al que aludiremos en las páginas que siguen.

Un mínimo común denominador que, en una más que apretada síntesis, estaría integrado por dos de aquellos elementos o caracteres. De una parte, por el hecho de que todos los Estatutos de Autonomía de nuestras comunidades, nacionalidades y regiones (incluidas aquí las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), reconocen una suerte de derecho a la participación ciudadana “elemental” (previo, incluso, al general); ya sea de tipo político (las más de las veces), ya sea de naturaleza administrativa o en el ejercicio de funciones administrativas (las menos). Un derecho que, por lo común, tiene por sujetos activos a la totalidad de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, región o nacionalidad considerada, y que, en casi todos los casos, encuentra acomodo, justamente, en dichos Estatutos. De hecho, la fórmula literal o estándar que suelen utilizar nuestros Estatutos de autonomía en la materia, consisten en afirmar (siempre en términos muy genéricos y por lo mismo inespecíficos) que todos los ciudadanos de la Comunidad (o ciudad) Autónoma respectiva tienen: “...derecho a participar...” en la vida política, económica, cultural y social, etc., de la misma, sin mayores precisiones o matices⁵.

⁵ Vid., a estos efectos, el artículo 9.2, letra e) del *Estatuto de Autonomía del País Vasco* (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre); el artículo 4.2 del *Estatuto de Autonomía de Cataluña* (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio); el artículo 4.2 del *Estatuto de Autonomía de Galicia* (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril); el artículo 5.3 del *Estatuto de Autonomía de Andalucía* (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo); el artículo 9.2, letra e) del *Estatuto de Autonomía de Asturias* (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre); el artículo 5.2 del *Estatuto de Autonomía de Cantabria* (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre); el artículo 7.2 del *Estatuto de Autonomía de La Rioja* (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio); el artículo 9.2, letra e) del *Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia* (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio); los artículos 1.3 y 9.4 del *Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio); el artículo 20, letra a) del *Estatuto de Autonomía de Aragón* (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril); el artículo 4.2 *in fine* del *Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha* (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto); el artículo 7.1 del *Estatuto de Autonomía de Extremadura* (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre); el artículo 15 del *Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares* (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero); los artículos 1.3 y 7.4 del *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid* (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero); el artículo 8.2 del *Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre); el artículo 5.2, letra b) del *Estatuto de Autonomía de Ceuta* (Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo); y el también

De otra parte, y de aquel mínimo común denominador participativo, han de destacarse algunos Estatutos de Autonomía que, si se me permite la expresión, serían los campeones de la participación. Unos Estatutos de los que conviene dejar anotado ahora: a) que, en su mayoría, pertenecen a los llamados “de segunda generación”, esto es, a los modificados a partir de la primera década de los años dos mil (al calor, dicho sea entre paréntesis, de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, vid., Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio); b) que, precisamente por su cualidad estatutaria (y de ley orgánica), ocupan la cúspide o el vértice del sistema de fuentes administrativo de la nacionalidad, región, etc., respectiva, lo que significa -desde la óptica participativa que aquí importa- que el reconocimiento en su seno de un derecho de participación ciudadana especialmente intenso habrá de ser observado y atendido por todos los entes administrativos incluidos en su ámbito de aplicación; c) que, dejando a un lado ahora la frustrada tentativa de reforma del Estatuto Vasco (de principios de los dos mil y también conocida como “Plan Ibarretxe”), estos Estatutos “especialmente participativos” se significan, no sólo porque contienen y aluden de un modo más claro, explícito y expreso a la participación ciudadana⁶ -que también-, sino porque reconocen aquel derecho de un modo más acabado, claro y en espacios de actuación pública y administrativa concretos (“especiales” o “sectoriales”), como pueden serlo, una vez más, los de educación, el de los consumidores y usuarios, el de la tercera edad, etc.; y d) que, de hecho y de entre estos Estatutos, los hay que incluso se arrojan la competencia de ordenación-regulación de aquel derecho con carácter exclusivo, dato, éste, que merece un mínimo comentario.

Y lo merece, porque no podemos pasar por alto que esta auto atribución estatutaria,

artículo 5.2, letra b), del *Estatuto de Autonomía de Melilla* (Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo). Así las cosas, tan sólo *Navarra* (vid., Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de esta Comunidad Autónoma) y el Estatuto de Autonomía de *Canarias* (vid., la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), parecen quedar al margen de este elenco de normas estatutarias que reconocen el derecho de participación ciudadana utilizando la fórmula “estándar” a la que arriba me he referido. Sin embargo, esta apariencia es sólo eso: apariencia; pues, sustantivamente y si bien no utilizando dicha fórmula “estándar”, sí que reconocen el derecho de participación en el ejercicio de funciones administrativas a sus ciudadanos empleando otros términos o expresiones. Por lo tanto y en consecuencia, estas dos elusiones formales no desvirtúan nuestra afirmación de que “todos” los estatutos de autonomía, de un modo u otro (con mayor o menos intensidad y de una manera explícita o implícita), reconocen el derecho de participación ciudadana que aquí nos ocupa.

⁶ Vid., por señalar tan sólo algunos ejemplos especialmente ilustrativos, los arts. 43.3 y 59.7 del *Estatuto de Autonomía de Cataluña*; los arts. 10.3. 19º y 113 del *Estatuto de Autonomía de Andalucía*; o el artículo 41.8 del *Estatuto de Autonomía de Canarias*.

y como competencia exclusiva, de la materia “participación ciudadana” (y que podemos encontrar, entre otros, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía o en el de Canarias)⁷, no podrá ser obviada en el futuro por legislador estatal y básico de la participación, si en algún momento se decide a ordenar-regular dicha materia. Y ello porque, de hacerlo, será probable que genere un conflicto (positivo) de competencias en este espacio de ordenación-regulación material en el que se ha convertido la participación (por mor, precisamente, de aquellas previsiones estatutarias).

En cualquier caso, somos de la opinión de que, en el corto plazo y en la práctica, no es previsible que este conflicto se verifique. De un lado, porque atendida la agenda político-normativa del Gobierno de España (y, en buena medida y por lo mismo, del legislador estatal), no parece que la ordenación-regulación del derecho de participación ciudadana (ya sea política, ya sea estrictamente administrativa), y conforme a una Ley básica, figure entre sus prioridades (sin perjuicio, eso sí, de que aquel Gobierno le haya atribuido un valor estratégico y transversal a la participación ciudadana en el corto y medio plazo, o al menos así se colige de lo contenido, entre otros, en su Agenda 2030, en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 y, sobre todo y desde luego, en el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024).

De otro lado, y por lo demás, tampoco es presumible que aquel eventual conflicto se vaya a producir en el largo plazo, ya que, en mi opinión, el Estado, si así lo deseara y conforme al reparto de competencias vigente (derivado del “bloque de constitucionalidad”), dispondría de títulos suficientes, tanto específicos (o en materia administrativa), como transversales (en otras materias), que le consentirían esquivar aquel conflicto, y elaborar una eventual ley básica de participación ciudadana y administrativa (e incluso directa) de carácter general (más allá, pero al estilo, de las que ya ha dictado, entre otros, en el ámbito sectorial del medio ambiente). A estos

⁷ Vid., el artículo 134 del *Estatuto de Autonomía de Andalucía*, donde se establece que: “...La ley [andaluza] regulará la participación de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones y organizaciones en las que se integren, en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar...”; o el artículo 108 del *Estatuto de Autonomía de Canarias*, que, en su versión de 2018, determina que corresponde a esta Comunidad Autónoma: la “...competencia exclusiva...” para regular, entre otros, “...el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento análogo de consulta popular, con la excepción [lógica y obligada] del referéndum...”.

efectos, y sin ánimo alguno de exhaustividad, piénsese en el artículo 149.1.1ª CE (aun con los matices y límites que sabemos presenta cuando se pretende invocar como título atributivo de competencias precisamente transversales), y puesto en relación con el artículo 23.1 CE; en el artículo 149.1.6ª (caso de que aquella eventual ley básica del Estado en materia de participación incluyese previsiones de carácter procesal); y, desde luego, en el específico y acostumbrado -para cualquier administrativista- artículo 149.1.18ª (pues una hipotética ley estatal participativa atañería, desde luego, a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, como también y previsiblemente en el “régimen estatutario de sus funcionarios”, garantizando a todos los administrados un “tratamiento común” -y participativo- ante ellas, al tiempo que incumbiría al “procedimiento administrativo común” y, cuando menos, al “sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”, todo ello por no hablar de las implicaciones -y sostén- que tendría esta misma, y eventual, Ley en el artículo 105 CE).

Sea como fuere, no es este el momento ni la sede oportunos para formular mayores cavilaciones *de lege ferenda* acerca del derecho de participación ciudadana y administrativa (también y en su caso directa), y sí para retomar el hilo de nuestro discurso, y centrar nuestra atención en el tercer y último escalón *de lege data* que a este epígrafe importa. Es decir, y por seguir utilizando la metáfora geológica ya conocida, hemos de situarnos ahora en la capa más superficial o alejada del “núcleo duro” participativo en nuestro país. Una “capa” que, tras las renunciaciones metodológicas que asimismo formulamos más atrás, estaría integrada: a) por las leyes “no-estatutarias” del Estado, esto es, las leyes que no lo son, ni de aprobación ni modificación, de los Estatutos de Autonomía de nuestras comunidades, nacionalidades o regiones; y b) por las también leyes de estas mismas comunidades, nacionales y regiones que guardan una relación más directa con aquel derecho, y que lo ordenan-regulan con cierta vocación de “generalidad” (dejamos, pues, de lado y por las razones metodológicas que ya se expusieron en su momento, las leyes autonómicas de participación ciudadana “especial”).

Dicho esto, y comenzando por las leyes estatales en la “materia participativa”, creemos que resulta obligado señalar, en primer término y de manera destacada, que no disponemos de una ley básica estatal que, con aquella vocación de generalidad a la que antes nos referíamos, se ordene dicha materia. En efecto, y como ya hemos apuntado más arriba, el legislador estatal y, por lo mismo y en la

parte que le toca, el Gobierno de la Nación -al menos en el momento en el que se escriben estas líneas-, ha optado por no aprobar una ley de aquellas características. De hecho, esta posibilidad no figura tampoco entre las prioridades de sus agendas y, en coherencia con ello, no cabe contemplar en el corto plazo la aprobación de proyecto alguno de esta índole (al menos, esto es lo que cabe deducir de su omisión en el contenido del último Plan Anual Normativo del Ejecutivo). Paradójicamente, o quizá no tanto, la participación ciudadana, en su acepción más amplia y política (y por lo mismo, y en última instancia, “legislativa”), sí que ocupa un lugar central en el escenario de los documentos estratégicos de aquel Gobierno-Ejecutivo en el medio y largo plazo (piénsese, p. ej., en los ya citados IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021 -2025 o en los objetivos de desarrollo sostenible -particularmente en el 16- de su Agenda 2030).

En segundo lugar, ha de quedar claro que esta opción -por la apatía- que parece mostrar el legislador estatal (y eventualmente básico) de la participación ciudadana y administrativa, no encuentra justificación en la carencia de asideros normativos a los que agarrarse. Pues -como creemos haber demostrado en estas páginas-, son numerosos los fundamentos normativos de la participación ciudadana y administrativa ya reseñados que (además de los teórico-dogmáticos) consentirían al legislador estatal elaborar y eventualmente promulgar aquella ley básica de participación ciudadana y administrativa (inclusión hecha, en su caso, de la directa). Así, y con el fin de no resultar agotadores, ni de reiterar contenidos ya expuestos en precedencia, bastará recordar aquí que, en efecto, no faltan previsiones de Derecho internacional público, de Derecho “originario” de la Unión Europea y, en particular, de Derecho constitucional “interno” (piénsese, en los ya referidos artículos 9.2, 10.2, 11, 22, 23.1 o 105 CE, y en particular en los artículos 149.1. 1ª, 149.1.6ª y 149.1.18ª CE), para que aquel legislador estatal ordene-regule el derecho de participación ciudadana y administrativa, si así lo deseara.

Más aún, en esta misma línea y en tercer lugar, considero que, si en verdad se cree en la participación, el Gobierno de la Nación debería pensar en impulsar una ley de estas características (básica y ordenadora-reguladora, con vocación de generalidad, del derecho de participación ciudadana y administrativa, e incluso directa), pues su desidia normativa histórica y presente en esta materia resulta criticable, al menos, desde tres puntos de vista. Así, y de un lado, choca con el “discurso oficial”, según el

cual la “cuestión participativa” o la participación ciudadana y en nuestro caso administrativa, vendría a constituirse en una de las tres patas del Gobierno Abierto (junto con la transparencia y la rendición de cuentas); hasta el punto de que, literalmente, constituye uno de los “ejes” primarios del IV Plan de Gobierno Abierto del Ejecutivo estatal (vid., en particular, las págs. 67 y ss., de este Plan).

De otro lado, esta opción del Ejecutivo y, por extensión, del Legislador estatal por la indolencia regulatoria y básica en lo que atañe al derecho de participación ciudadana y administrativa “general” (no sólo de los actuales, sino también de los anteriores), parece asimismo reprochable desde un punto de vista estrictamente jurídico, pues no hace sino entorpecer -y lo hará aún más con el paso del tiempo- cualquier intento ulterior de cambiar este estado de cosas. Pues, como ya hemos apuntado más atrás, algunos Gobiernos y legisladores autonómicos (p. ej., el de Canarias o el de Andalucía) han tomado la delantera al legislador del Estado en este ámbito; y lo han hecho, además, desde su norma “constituyente”, esto es, desde sus Estatutos de autonomía, llegando a asumir como competencia propia y “exclusiva”, precisamente, la ordenación-regulación del derecho de participación ciudadana (también de la administrativa). Y ello por no hablar ahora de las varias leyes “generales” de participación ciudadana que en no pocas Comunidades autónomas ya han visto la luz, o se encuentran en un estadio avanzado de preparación, como luego veremos. Por tanto, y cuanto más tiempo siga enrocado el Ejecutivo-Legislativo estatal en su posición de apatía regulatoria en materia participativa, más difícil será que, si en algún momento cambia de actitud, su eventual ley básica sobre participación ciudadana “general” no entre en conflicto (positivo y de competencias) con las leyes, e incluso con los Estatutos, que sobre esta misma materia ya han sancionado, o por los que se rigen, varias de nuestras Comunidades autónomas. Lo que, en última instancia, llevaría al Tribunal Constitucional a tener que pronunciarse sobre aquel extremo competencial y -quién sabe- si sobre los fundamentos, significado y alcance que han de atribuirse al propio derecho de participación (también en su vertiente administrativa y directa).

Por último, y para concluir con esta digresión crítica acerca de la desidia normativa mostrada hasta la fecha en materia de participación por el Legislador estatal (y, en la parte que le toca, por el Ejecutivo del Estado), nótese que genera una suerte de agravio comparativo entre aquel derecho de participación ciudadana y administrativa (que lo es subjetivo, público y de carácter instrumental) respecto de otros derechos

con los que comparte estos mismos (y triples) atributos. En particular, este eventual agravio comparativo se observa con especial nitidez cuando dirigimos nuestra mirada a otro de los derechos que, en su vertiente activa, integra uno de los pilares o “patas” del Gobierno Abierto, a saber: el derecho de acceso a la información y la documentación pública (recuérdese, el artículo 105 CE), en su acepción “activa” de principio de transparencia. Pues, en efecto, este último y diferencia de aquél (el derecho de participación ciudadana y administrativa), sí que ha sido dotado de una ley básica estatal reguladora del mismo: la ya citada 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno. Un eventual agravio que resulta difícilmente entendible, pues -como venimos de apuntar- aquel (el de participación) y éste (el de transparencia), junto con el de colaboración y en su caso reacción (o rendición de cuentas), constituyen y se contemplan desde el Derecho administrativo, y por la doctrina (por todos, Sánchez Morón, 2020: 460-471), una tríade básica; equivalente en su valor jurídico y casi inescindible de aquellos derechos públicos, subjetivos e instrumentales a los que acabamos de referirnos.

En cualquier caso, y formulado -y concluido- este inciso crítico acerca de la apatía mostrada por el Legislador (y gobierno) Estatal en lo atinente al derecho de participación ciudadana y administrativa “general”, retomemos el hilo de nuestro discurso para señalar y comentar -sucintamente y sin posibilidad alguna de exhaustividad- aquellas leyes “ordinarias” y administrativas del Estado que, con cierta vocación de generalidad, inciden o regulan el derecho de participación ciudadana administrativa (y en su caso directa). Un comentario y señalamiento que ha de partir de la premisa apenas expuesta, esto es, de que carecemos de una ley básica y general del Estado en esta materia.

Una circunstancia, ésta, que no debe conducirnos a la errónea derivación de que el Legislador (y Gobierno) estatal se ha desentendido de la “cuestión participativa”. De hecho, y como de inmediato se leerá, existen leyes administrativas y básicas (en la práctica totalidad de sus previsiones) desde las que el Legislador (y Gobierno) del Estado ha venido a regular y reconocer -implícitamente al menos- aquel derecho de participación ciudadana y administrativa “general”. Es el caso, en particular, de las leyes 40 y 39/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común, respectivamente, así como de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Y ello por no hablar ahora de alguna que otra ley estatal y básica (en la mayoría de sus previsiones) que

sirven de reconocimiento y ordenación de ciertos derechos de participación ciudadana y administrativa “sectoriales”; y que por lo mismo, ya hemos renunciado a comentar en esta sede (piénsese, p. ej., en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de Acceso a la información, Participación pública y de Acceso a la justicia en materia de medio ambiente).

Esto sentado, dirijamos nuestra atención hacia la primera de aquellas leyes básicas y administrativas estatales que, en cierto modo, reconocen y regulan el derecho de participación ciudadana en el ejercicio de funciones administrativas, esto es, a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico y del Sector Público (LRJSP). Una Ley de la que, desde este punto de vista y cuando menos, ha de reseñarse que su artículo 3.1, letra c), establece y reconoce a la “...participación...” el valor de “...principio general...” de la entera actuación administrativa (con todo lo que ello supone). Así también, que en su artículo 15.2 se atribuye a la participación la cualidad de elemento o atributo a tener en cuenta llegado el momento de establecer, e incluso de completar, el funcionamiento de ciertos órganos colegiados administrativos y en los que los intereses de la ciudadanía se encuentran representados (de hecho, y literalmente, en este precepto se determina que, entre otros, los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en los que “...participen...” organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento). Por lo demás, y ya en su artículo 144, la LRJSP le otorga a la “...participación...” ciudadana la cualidad de “...técnica llamada a materializar el principio de cooperación interadministrativa...” y orgánica (ya sea en su vertiente deliberativa, ya lo sea en la consultiva); ello sin perjuicio de que esta última previsión exceda del objeto de este epígrafe (pues, como se acaba de mencionar, alude a la cooperación entre Administraciones y no con al derecho de participación, o colaboración entre aquéllas y los ciudadanos de su respectiva colectividad).

Por su parte, y en lo que concierne a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), la participación ciudadana tampoco le es ajena, encontrando reconocimiento y fundamentación en varias de las previsiones que integran su articulado, e incluso en su Exposición de motivos. Así, y comenzando por esta última (vid., punto IV), ha de señalarse que el legislador estatal y básico del procedimiento administrativo, y conforme a la lógica de la mejora de la producción normativa (*better regulation* y

smart regulation), declarar esencial llevar a cabo un adecuado análisis de las disposiciones integrantes de aquella producción y, en lo que ahora más importa, tener en cuenta la “...participación de los ciudadanos...” en aquellos mismos procesos productivos, pues “...sobre ellos...” (los ciudadanos), y según sus propias palabras “...recae el cumplimiento de las leyes...”.

De hecho, y en coherencia con esta lógica, la LPAC regula, de un lado, los ya clásicos trámites de audiencia al interesado y de información pública. Dos trámites sobre los que no puedo -ni debo- detenerme ahora, pero de los que no me resisto a señalar, cuando menos: a) que dan nombre a dos momentos separados y distintos en el seno de la fase de ordenación-instrucción de cualquier procedimiento administrativo ordinario y en cualesquiera de nuestras Administraciones; b) que, no por casualidad, quedan encuadrados ambos en la sección 4ª, Capítulo IV, del Título IV de aquella Ley (esto es, bajo la rúbrica “Participación de los interesados”); y c) que, en todo caso, comparten su carácter “clásico” (pues su presencia en la LPAC y en otras leyes de procedimiento administrativo constituye una constante), así como el hecho de ser considerados “fundamentales” (desde una perspectiva administrativa, no constitucional) para una ya consolidada jurisprudencia en la materia⁸.

Una jurisprudencia que, por lo demás y en apretada síntesis nos informa: a) que ambos trámites se conectan, de una parte, al artículo 105, letra b) CE -que ya conocemos-, y de otra, al artículo 24 CE, es decir, a los principios constitucionales de audiencia, contradicción y salvaguardia del derecho de defensa (en cuya virtud se le otorga al interesado el derecho a ser oído, y cuya finalidad no es otra que la de conseguir una tramitación del proceso administrativo “...con todas las garantías...”); b) que, en lo que concierne singularmente al trámite de audiencia, su omisión puede determinar la invalidez (nulidad o anulabilidad) del acto administrativo final, a resultas del concreto procedimiento administrativo ante el que nos encontremos (p. ej., dependiendo de si estamos, o no, ante un procedimiento sancionador, o si aquella omisión ha dado lugar a una verdadera indefensión, algo que el TC nos aclara que ha de valorarse atendiendo a las circunstancias de cada caso)⁹, sin

⁸ Vid., entre otras, la STS de 5 de diciembre de 2012, la STS de 8 de noviembre de 2012, la STS de 23 de marzo de 2011, la STS de 27 de julio de 2011, la STS de 17 de diciembre de 2009, la STS de 16 de marzo de 2005, la STS de 3 de marzo de 2004 o la STS de 24 de febrero de 1997.

⁹ Vid., entre otras, STC 35/1989, de 14 de febrero.

olvidar que, también en ocasiones, la posterior utilización por el interesado del recurso de alzada pueden subsanar la anulabilidad derivada de su falta de audiencia¹⁰; y c) que, en lo que atañe al trámite de información pública, no ha de considerarse una concreción del artículo 23.1 CE (dato, éste, señalado por el TC y que conviene tener muy presente)¹¹, y que, si bien la LPAC no lo conceptúa con carácter obligatorio en todo caso, no son pocas las normas administrativas que sí le confieren este atributo [v., p. ej., el artículo 49, letra b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local], ocurriendo entonces que su ausencia se convierte en vicio determinante de nulidad del procedimiento administrativo considerado¹².

Sea como fuere, y pese a todas estas trascendentes derivadas y atributos que la jurisprudencia infiere y asigna a los trámites de audiencia e información pública, y que sin duda les confieren su antedicho carácter “fundamental” (al menos desde el punto de vista de su eventual cualidad de vicio o vicios determinantes de la invalidez de un concreto procedimiento administrativo), no hemos de pasar por alto que, mucho más modestamente y en lo que incumbe a este epígrafe, no merecen más atención ni comentario, pues quedan fuera de nuestro objeto de estudio. Porque la participación con la que se conectan estos dos trámites “clásicos” de la LPAC es la burocrática, esto es, aquella que sólo adquiere sentido y significado puesta en relación, cabalmente, con un procedimiento administrativo *sensu stricto*; ya sea para quienes posean la condición de interesados (y no para cualquier ciudadano), o para cualquier ciudadano, pero únicamente en lo que concierne a dicho y concreto procedimiento. Distintamente, la participación ciudadana y administrativa (incluida la directa) que interesa a este epígrafe es aquella que se caracteriza, entre otras cosas, por consentir a cualquier ciudadano (y no sólo a los interesados) influir -y cabría discutir si decidir- en el ejercicio de funciones administrativas de una colectividad dada (local, autonómica, estatal, europea, etc.); y que, por lo mismo, no liga su virtualidad a la existencia o tramitación de un procedimiento administrativo singular.

Dicho esto, y con el fin precisamente de no apartarnos en exceso de éste, -nuestro objeto de estudio, volvamos ahora sobre nuestros pasos para señalar que,

¹⁰ Vid., STS de 29 de marzo de 2017.

¹¹ Vid., entre otras, STC 119/1995, de 17 de julio.

¹² Vid., STS de 24 de febrero de 1997.

continuando con la LPAC y de otro lado, esta Ley otorga a la participación la cualidad de principio de la “buena regulación” en lo que atañe, eso sí y únicamente, a la Administración del Estado (vid., artículo 129 LPAC), al establecer (en el apartado quinto de este artículo) que los “...potenciales destinatarios...” de dicha regulación (por lo común, los ciudadanos) tendrán una “...participación activa...” en la elaboración de las normas administrativas. De hecho, y esto sí constituye una señalada novedad respecto de la legislación anterior (con el importante matiz que luego veremos), el artículo 133 de la LPAC determina, para cualesquiera administraciones públicas de nuestro país, que “...Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento...” habrá de sustanciarse una “...consulta pública...”. Una consulta de la que, no obstante, “...Podrá prescindirse...” en el caso de “...normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado...” (o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas), o “...cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen...”.

Más aún, y siempre y sólo para esta Administración (del Estado), el artículo 133 de la LPAC añade: *a)* que aquella consulta se sustanciará a través del portal web de la Administración; *b)* que en ella se recabará “...la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas (potencialmente afectados por la futura norma) acerca de una serie de extremos tasados; *c)* que, sin perjuicio de todo ello y cuando la norma “...afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas...”, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de “...dar audiencia a los ciudadanos afectados [no sólo a los interesados] y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades...”; *d)* que, “...asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley...” (que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto); *e)* que aquella consulta, así como esta audiencia e información públicas “...deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma, y quienes realicen aportaciones sobre ella, tengan la posibilidad de emitir su opinión...”; y *f)* que, a estos efectos, el propio artículo 133 LPAC obliga, única y exclusivamente a la Administración del Estado, a poner a disposición de aquellos potenciales destinatarios “...los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia...”. Estamos, pues,

en presencia de dos preceptos que encarnan como pocos y en su seno (sin agotarla) la esencia de la participación ciudadana y administrativa.

Ahora bien, y como el avezado lector ya habrá advertido, a lo largo de esta breve síntesis de los artículos 129 y 133 de la LPAC que acabamos de efectuar, hemos enfatizado en varias ocasiones que algunas de sus previsiones se aplican a cualquiera de nuestras administraciones públicas (local, autonómica y estatal), mientras que otras lo son única o exclusivamente a la Administración General del Estado. El motivo de este énfasis o importante matiz al que ya antes me refería, es que nuestro Tribunal Constitucional ha declarado contrario al orden constitucional de competencias buena parte del artículo 129 LPAC (exclusión hecha de los párrafos segundo y tercero de su apartado cuarto), así como la práctica totalidad del artículo 133 LPAC (dejando a salvo el inciso inicial de su apartado primero, y hasta donde dice "...consulta pública...", además de su apartado cuarto)¹³. Ello significa, en la práctica y en rigor, que los artículos 133 y 129 LPAC resultan privados de carácter básico casi por completo, aunque no por este motivo dejan de resultar novedosos e interesantes desde la óptica que aquí nos ocupa; y siquiera sea en aquellos de sus contenidos que han salvado la declaración de inconstitucionalidad para cualquier Administración Pública española y, en su integridad, para la Administración General del Estado (para saber más acerca de este argumento, así como del contenido y alcance del artículo 133 LPAC, vid., Sierra Rodríguez, 2019: 33-43).

Referido este importante matiz, pasemos a exponer las prescripciones de la tercera ley estatal que, a mi juicio, serviría de fundamento al derecho de participación ciudadana y administrativa con vocación de generalidad, esto es, con capacidad para incidir y trasladarlo a otros niveles de nuestra Administración. Se trataría de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (o LBRL). Una Ley que, como ya tuvimos ocasión de anticipar en precedencia y acabamos de recordar, no aspira (ni podría hacerlo por razones obvias) a erigirse en la norma estatal y básica desde la que regular la totalidad del derecho de participación ciudadana y administrativa "general"; pero que tampoco cabe negar que reconoce y ordena este derecho, cuando menos, desde y para la entera Administración Local. Y decimos "desde y para la entera Administración Local" porque, dado el carácter básico de la mayoría de sus previsiones, la LBRL determina, en principio, una suerte

¹³ Vid., STC 55/2018, de 24 de mayo [en los términos, cabalmente, de su FJ 7, letras b) y c)].

de mínimo indisponible de participación ciudadana y administrativa para las leyes o legisladores autonómicos de la Administración Local.

Una Administración (la Local) que, por lo demás y como ya dejamos anotado páginas atrás, constituye el espacio predilecto donde materializar y desarrollar la participación ciudadana y administrativa. Los motivos para esta afirmación son varios, pero, de manera sintética, cabría resumirlos en los dos siguientes. De un lado, en el hecho indiscutido e indiscutible de que estamos ante el nivel administrativo más próximo a la ciudadanía (y, en su consecuencia, en el estadio de la Administración que mejor encarna el principio de subsidiariedad). Y, de otro lado, porque nos encontramos ante la única hipótesis en nuestro país de autoadministración, de Administración directa (en palabras de Ortega Álvarez, 1998: 398) o de administración Pública “participada” (vid., el ya citado Parejo Alfonso, 2020: 470), pues sólo en este estadio de Administración el “legislativo” (entendiendo por tal y si se me permite la licencia a los plenos de los Entes locales), cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos-vecinos y están dotados de una legitimidad democrática representativa de primer grado, pueden tomar decisiones administrativas o de gestión en sentido estricto [vid., p. ej., las letras h), j) y k) del artículo 122 LBRL]; y que, por lo general y en otros escalones de la Administración corresponderían al estricto aparato “ejecutivo” (o al binomio Gobierno-Administración).

En cualquier caso, y por sugerente que esta particularidad de la Administración Local nos pueda resultar a la luz del derecho de participación ciudadana, no podemos detenernos ni profundizar en ella en esta sede (por las razones metodológicas que ya conocemos). Así pues, dejémosla aquí apuntada y, volviendo sobre nuestros pasos, insistamos en la idea que ahora importa, a saber: que la LBRL, a pesar de su modesta cualidad de ley ordinaria, pero básica, del Estado en materia de régimen local, reconoce y sirve de fundamento al reconocimiento y regulación del derecho de participación ciudadana “general” en el ejercicio de funciones administrativas.

A estos efectos, y por no resultar agotadores, bastará citar ahora su artículo 1.1, donde, de hecho, se califica y define a los municipios con base a la circunstancia de que son “...cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos...”. Y, desde luego, su artículo 18, que consagrado a la determinación de cuáles sean los derechos y deberes de los vecinos, preceptúa [en sus letras b), e),

f), g) y h)] que entre estos derechos se encontraría: el de “...Participar en la gestión municipal...” (de acuerdo, eso sí, con lo dispuesto en las leyes); el de “...ser informado...” (previa petición razonada) de los mismos; el de “...dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal...” (de acuerdo y conexión con lo previsto en el artículo 105 CE); el de exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento de los correspondientes servicios públicos locales (en el bien entendido sentido de que éste constituya una competencia municipal propia de carácter obligatorio de las contempladas en los artículos 25 y sobre todo 26 de esta misma Ley); y, señaladamente, el derecho a ejercer la “...iniciativa popular...” y la “...consulta popular...”, de acuerdo a lo previsto en el artículo 70 *bis* y 71 LBRL (para saber más, vid., Fernández Ramos, 2019: 46 y ss.).

Unos artículos o previsiones, y derechos resultantes (sobre todo estos dos últimos), de los que desafortunadamente y una vez más no puedo -ni debo- dar cuenta cabal en estas páginas, pero a los que no me resisto a añadir: el artículo 24 LBRL, en cuya virtud y para facilitar la “...participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta...”, los municipios podrán establecer “...órganos territoriales de gestión desconcentrada...”; el artículo 25.2 LBRL, que atribuye a los municipios la competencia de promoción de la “...participación de los ciudadanos...” en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones; su entero Capítulo IV, artículos 69 a 72 LBRL, que lleva el ilustrativo título de “Información y participación ciudadanas”, y donde -no por casualidad- encuentran acomodo aquellos dos preceptos por los que se regula la “iniciativa popular” y la “consulta popular” locales; y, en fin, los artículos 123 y 128 LBRL, que, respectivamente y en lo que concierne sólo a los Entes locales que reúnan la cualidad de municipio de gran población o MGP, atribuye al Pleno la “...regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana...” y, por lo que respecta a los “distritos”, los define como las divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar, entre otras, “...la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora...”.

En suma, y a la luz de lo contenido en la LBRL, pero también de lo preceptuado en la LPAC y en la LRJSP, cabe afirmar que el legislador del Estado (y en la parte que le toca el Gobierno de la Nación), sin haber alumbrado una ley básica reguladora del

derecho de participación ciudadana y administrativa “general”, sí que ha dotado a este derecho de fundamentación legal y básica. Lo ha hecho, principalmente, a través de la antedicha Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común; lo ha hecho, también, de acuerdo a lo preceptuado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público; y lo ha hecho, en fin y como acabamos de leer, mediante las previsiones “participativas” incluidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (y ello por no hablar ahora de otras leyes estatales desde las que se ordenan ciertos derechos de participación ciudadana y administrativa “especiales”, como p. ej., la LAIPA en materia de medio ambiente). Leyes, todas, que conviene insistir en que poseen carácter básico (con los matices que ya conocemos); y que, por lo mismo, podrían hacernos pensar, de contrario, que la “cuestión participativa” atañe y ocupa principalmente al legislador estatal.

Sin embargo, esta derivada y aserto no podrían ser más erróneos. Pues, como también se anticipó en su momento y demostraremos en lo que sigue, es lo cierto que, a día de hoy, la “cuestión participativa” es, sobre todo y valga la redundancia, una “cuestión autonómica”; o, si se prefiere, un derecho de configuración legal y por lo común autonómico.

En efecto, y llegados a este punto, hemos de recuperar una idea ya apuntada en precedencia, y es que el vacío legislativo estatal existente en la ordenación del derecho de participación ciudadana y administrativa (tanto general, como en menor medida especial), ha sido colmado por las leyes “participativas” de las Comunidades Autónomas. Pues, como ya señalábamos más arriba, han sido las Comunidades autónomas las que han tomado la delantera en la ordenación-regulación de la materia “participación ciudadana” en el ejercicio de funciones administrativas.

Y lo han hecho, además, con profusión. Así, y en primer término, cabe destacar e insistir en que todos y cada uno de los Estatutos de autonomía de nuestras comunidades, regiones o nacionalidades, incluyen alusiones a una suerte de participación o derecho “elemental” de participación en los asuntos públicos de la respectiva colectividad; bien de manera genérica, y por lo mismo escasamente relevante desde un punto de vista jurídico, bien y lo que es sin duda más importante, arrogándose como propia y exclusiva la regulación de la materia “participación ciudadana” (recuérdense a estos efectos los ya citados Estatutos de Andalucía o de Canarias). Lo han hecho también, y en segundo lugar, “al estilo del Estado”, es

decir, incluyendo previsiones “participativas” en sus leyes administrativas generales [sirvan como botón de muestra los artículos 22.2, 31.2. Octavo, 50.1 letra f), y en particular el artículo 66 *bis*, de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen jurídico y de Procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y dando forma a la rúbrica que lleva por título “Participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones reglamentarias”]. Y, en fin y sobre todo, las Comunidades autónomas han ordenado y regulado el derecho de participación ciudadana y administrativa, precisa y cabalmente, mediante el dictado de no pocas “leyes de participación ciudadana” en sentido estricto. Tan es así que, dentro de estas últimas, es posible distinguir hasta tres clases o tipos distintos de leyes de participación ciudadana y en su caso administrativa.

Así, y en primer término, cabe hablar de una suerte de leyes autonómicas de participación ciudadana y administrativa “especial”, como lo son todas aquellas que regulan este derecho en ámbitos o sectores específicos de la actividad pública más proclives o propensos a reconocer y contemplar la participación como un instrumento complementario del diseño, evaluación e incluso la decisión de la misma (a este grupo pertenecerían, entre otras, la Ley gallega 4/2011, de 30 de junio, de Convivencia y Participación en la Comunidad educativa, la Ley asturiana 6/2019, de 29 de marzo, de Participación y promoción Juvenil de Asturias, o la Ley canaria 3/1996, de 11 de julio, de Participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones).

En segundo lugar, podríamos afirmar la existencia de otro grupo distinto de leyes autonómicas de participación ciudadana y administrativa “institucional” (así denominadas por la mayoría de los propios legisladores autonómicos). Es decir, normas de rango legal ordinario y cuyo objeto de regulación es, desde luego, el derecho de participación ciudadana y administrativa. Pero no ya, ni sólo, puesto este derecho en relación con un concreto sector o ámbito específico de la actividad público-administrativa considerada, sino que, conforme a estas leyes, aquel derecho se cualifica por poseer un carácter transversal (y las más de las veces de tintes económico-sociales); y sobre todo, porque su ejercicio sólo se contempla de modo colectivo (y no individual) por una serie de sujetos predeterminados normativamente (entre los que no figura el singular ciudadano o los ciudadanos en su mera condición de tales). Más en concreto, y en la mayoría de dichas leyes, este ejercicio y tipología concreta de participación quedan reservados a los denominados “agentes sociales”

o, por mejor decir, a las asociaciones más representativas de los empresarios, de un lado, y de los trabajadores-sindicatos, de otro (así, sin ánimo de resultar agotadores y en este segundo grupo de leyes “participativas” autonómicas, quedarían encuadradas la Ley aragonesa 1/2018, de 8 de febrero, de Diálogo social y Participación institucional o la Ley 7/2015, de 2 de abril, de Participación y Colaboración institucional de la Comunidad Valenciana).

En tercer y último lugar, pero no por ello menos trascendentes -sino todo lo contrario-, merecen ser reseñadas en el escenario normativo y participativo autonómico, aquellas que podríamos llamar leyes de participación ciudadana y administrativa “general”; o, más sencillamente y como lo hacen la mayor parte de los legisladores autonómicos, leyes “de participación”. Unas leyes que podríamos definir o identificar como aquellas disposiciones autonómicas de carácter general y abstracto, y obviamente de rango legal e infra estatutario, que reconocen y regulan el derecho de participación ciudadana y en su caso administrativa en su cualidad de tal, o junto con otros valores típicos del gobierno abierto (ej., el principio-derecho de transparencia). Es decir, estas leyes, por lo común y al igual que las anteriores, contemplan este derecho sin vincularlo a ningún sector o política concreta de actuación pública (para eso ya estarían las leyes que antes hemos llamado de participación ciudadana y administrativa “especial”). Distintamente, y este tercer grupo de leyes, concibe aquel derecho como una facultad o situación jurídico-activa que, con carácter general, se reconoce a cualquier ciudadano por el mejor hecho de serlo (y no sólo ni fundamentalmente a los interesados), y para que aquél influya (o incluso condicione) el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas la respectiva Administración autonómica en su conjunto. Una facultad, situación jurídico-activa o derecho que, por lo demás, aquel ciudadano podrá ejercer de manera colectiva (a través, p. ej., de asociaciones representativas de sus intereses, o incluso de sindicatos, etc.), pero sobre todo y también de forma individual (lo que diferencia fundamentalmente a este tercer grupo de leyes del anterior).

Expuesta, pues, esta taxonomía propia y ya antes de concluir, no me queda sino formular dos postreros señalamientos. De un lado, que a esta tercera categoría de leyes autonómicas (de participación ciudadana y administrativa “general”) pertenecerían, en el momento en el que se escriben estas líneas y cuando menos, las que a mí me gusta llamar “las ocho magníficas” (en tono ciertamente jocosos y si se me permite la licencia cinéfila). Pues, en efecto y a la espera de otras que están

por venir (piénsese, p. ej., en el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana del Principado de Asturias, en el Proyecto de Ley de Participación y Colaboración ciudadana de La Rioja o en la Proposición de Ley de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad Autónoma del País Vasco), son ocho las Comunidades autónomas que en nuestro país han ordenado-regulado la “cuestión participativa” o, si se prefiere, la materia participación ciudadana y administrativa con aquella vocación de generalidad (u horizontalidad) a la que me acabo de referir.

Ocho Comunidades autónomas y ocho leyes que, presentadas y ordenadas de manera cronológica, serían las siguientes: *a)* la Ley de Canarias 5/2010, de 21 de junio, de Fomento de la Participación; *b)* la Ley de la Región de Murcia 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación; *c)* la Ley de Castilla y León 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación; *d)* la Ley de Aragón 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia y Participación; *e)* la Ley de la Comunidad Valenciana Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación; *f)* la Ley de Andalucía 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación; *g)* la Ley de la Comunidad de Madrid 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación; y *h)* la Ley de Castilla-La Mancha 8/2019, de 13 de diciembre.

Referidas, pues, estas leyes, el segundo señalamiento con el que me gustaría poner punto final a este epígrafe -sin perder de vista su limitado objeto y aún a riesgo de incurrir en obviedad-, es que también en el nivel legislativo autonómico encontramos fundamentos normativos para sostener la existencia del derecho de participación ciudadana y administrativa (incluso de la directa). Más aún, y como venimos de comprobar, es en este nivel legislativo autonómico donde la “cuestión participativa”, por así decirlo, alcanza su máximo esplendor, ya que no solamente se reconoce en él la existencia de aquel derecho, sino que se configura y establece su régimen jurídico (en algunos casos, de manera ciertamente detallada, vid., en particular, Ley de Andalucía 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación, que, en la práctica, ha sido tomada como “modelo” o cuando menos referencia por las varias leyes participativas y autonómicas que la han sucedido en otras Comunidades autónomas).

No obstante, y desafortunadamente, he de insistir por última vez en que el limitado objeto de este epígrafe -y capítulo-, me impide formular ahora cualquier análisis más sosegado y cabal de estas leyes autonómicas (participativas y generales). Un análisis que, desde aproximaciones distintas a la que a mí me incumbe (p. ej., la

constitucional), sí han tenido ocasión de efectuar otros destacados autores en la materia (vid., por todos, Sierra Rodríguez, 2021: 321-362 o Castellanos Claramunt, 2020: 103-145); y a las que desde estas páginas remito al avezado lector.

V. CONCLUSIONES

A mi juicio, son tres las terminaciones que cabe extraer de lo expuesto en precedencia. La primera es que la “cuestión participativa” constituye, o debería constituir, un objeto de atención preferente para el derecho administrativo, para las Administraciones públicas en general y, en su consecuencia, para los administrativistas. De hecho, iniciábamos este estudio con base en esta hipótesis, de un modo intencionadamente provocador y en forma de reivindicación o llamamiento. Pues bien, creo que a lo largo de las páginas que han integrado este capítulo, ha quedado acreditado este llamamiento, aquella reivindicación y la antedicha y primera conclusión. Porque, como se ha podido leer, la aquí llamada “cuestión participativa” o, si se prefiere, las varias disquisiciones que se anudan al eventual reconocimiento y regulación del derecho de participación ciudadana en el ejercicio de funciones administrativas (y en particular la directa), atañen a aquel derecho, a aquellas administraciones y a aquellos administrativistas. De un lado, y más allá de la ya explicitada “conexión constitucional” que se establece entre el derecho administrativo y el derecho constitucional, porque la “cuestión participativa” se vincula, cuando menos, a tres significados debates “de fondo” atinentes a la Administración Pública y a su derecho a nivel global, europeo y desde luego español, a saber: la eventual tensión dialéctica entre democracia directa (o representativa) y democracia indirecta (o participativa), los no pocos entendimientos que resultan de la lógica del gobierno abierto y la necesidad de encajar las numerosas derivadas de la Administración electrónica con los modos de hacer y de pensar tradicionales del derecho administrativo. Pero ocurre, además y de otra parte, que aquella “cuestión” toca una de las piedras angulares de la entera arquitectura de este derecho y de aquellas administraciones, como lo es la del concepto de “intereses generales” (pues lo que subyace a la “cuestión participativa”, y en particular a la directa, es quién y cómo se determinan dichos intereses generales, que, por lo demás, explican y justifican la propia existencia de la Administración como sujeto jurídico especial, y de su derecho). Así las cosas, parece verificarse la primera conclusión que vengo de apuntar en precedencia.

Pero aún hay más. La segunda idea o terminación a la que se llega después de considerar los datos y circunstancias expuestos en este capítulo es que, precisamente el Ordenamiento administrativo, nos brinda una amplia fundamentación normativa desde la que reconocer, e incluso regular, el derecho de participación ciudadana en el ejercicio de funciones administrativas. Lo hace desde el estadio del derecho internacional público (a estos efectos, cítese el artículo 21 de la DUDH). Lo hace, también, con base en el Ordenamiento de la Unión Europea (donde adquiere la cualidad de “derecho fundamental”, vid., artículo 41 de la Carta DD.FF UE). Lo hace, asimismo, desde el escalón normativo interno y constitucional (recuérdese ahora, por citar tan sólo tres ejemplos, los artículos 9.2, 23 y 105 CE). Y lo hace, desde luego, a nivel igualmente interno, pero legal, esto es, desde las leyes administrativas, tanto “generales” como “especiales”, y ya sea del Estado (piénsese en la LPAC, en la LRJSP, en la LBRL o, en otro orden de cosas, en la LAIPA), ya sea sobre todo y en particular de las Comunidades autónomas (y ello por no hablar en esta sede de los reglamentos de desarrollo de estas leyes, o de los cientos - cuando no miles- de reglamentos y ordenanzas “participativos” que descubrimos en el nivel de Administración Local).

De hecho, y esta es la tercera conclusión que a mi entender se infiere de lo escrito hasta aquí, la “cuestión participativa” es, a día de hoy, una “cuestión autonómica” en términos normativo-legales (e, insisto, dejando a un lado la reglamentación alumbrada por los Entes que integran la Administración Local). Y lo es, de una parte, porque el legislador estatal ha hecho dejación de funciones en este campo o, para ser más exactos, porque el Legislativo del Estado (y en la parte que le toca, también el Ejecutivo), han optado por no elaborar una ley básica desde la que ordenarregular el derecho de participación ciudadana en el ejercicio de funciones públicas con una vocación de generalidad. Se ha conformado -por así decirlo-, con incluir aisladas previsiones participativas; eso sí, en algunas de sus leyes administrativas más significadas (y ya antes citadas). De modo y manera tales que, ante esta desidia normativo estatal -cuando menos discutible-, las Comunidades autónomas han tomado la iniciativa en la materia “participación ciudadana” y administrativa (si es que de tal cabe hablar). Lo han hecho desde sus Estatutos de Autonomía (de hecho, algunos de ellos atribuyen la competencia exclusiva sobre esta materia a la respectiva Comunidad Autónoma), pero también y sobre todo dictando sus propias leyes de participación. Leyes, además, de las que resulta, no sólo aquel reconocimiento al que antes me refería -que también-, sino la regulación (en algunos

casos pormenorizada) del dicha facultad o derecho de los ciudadanos a participar en el ejercicio de funciones administrativas (también de manera directa). Tan es así, que cabe hablar de tres distintos tipos de leyes autonómicas de participación ciudadana y administrativa: especiales, institucionales y, desde luego, generales.

En cuanto a si esta autonomización o eventual cantonalismo del régimen jurídico de la participación ciudadana y administrativa (a la que se contribuye, dicho sea entre paréntesis, desde el escalón de la Administración local) es adecuada o no, si es la mejor de las soluciones normativas posibles, o si está justificada -a la luz de la esencia misma de aquel derecho-, son interrogantes que, por razones obvias, no puedo responder en esta sede; y que, por tanto, me limito a dejar apuntados aquí, invitando a su indagación y cavilación por el avezado lector.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABRIL ABADÍN, A., *et. Al.* (2013): *Introducción a la innovación en la Administración Pública. Visiones para una Administración Pública innovadora.* Madrid: INAP.
- ÁLAMO BOLAÑOS, A., y PÉREZ ARTILES, J. (2019): *Participación ciudadana y Gobernanza. Materiales para la facilitación.* Barcelona: Octaedro.
- ALMONACID LAMELAS, V. (2015): “La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico-práctica”. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en Administración local y Justicia municipal*, núm. 18, pp. 2002-2017.
- BERMEJO LATRE, J.L., y CASTEL GAYÁN, S. (2013): “Transparencia, Participación ciudadana y Administración Pública en el Siglo XXI”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra-14, monográfico.
- CAMPOS JIMÉNEZ, A. (2014): *Participación Ciudadana y Administración Local.* Tesis doctoral dirigida por Punzón Moraleda, J., y Puerta Seguido, F.E., (Dirs.). Toledo: Universidad de Castilla-La Mancha.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J (2019a): “La democracia algorítmica:

inteligencia artificial, democracia y participación política”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50 [Documento en línea] Disponible desde Internet en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&z=5 [con acceso el 17/07/2021].

- (2019b): “Las imbricaciones políticas entre la participación ciudadana e Internet”. *Revista de Derecho Político*, núm. 106, pp. 167-197.
 - (2019c): “Participación ciudadana y populismos: una contradicción no aparente”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 53, pp. 53-77.
 - (2019d): “Participación ciudadana y posverdad: la amenaza de la posverdad participativa”. *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, núm. 81, pp. 349-384.
 - (2016): “Mejora de la calidad democrática a través de instrumentos y políticas de participación ciudadana”. En MARCO MARCO, J.J., y PÉREZ GABALDÓN, M. (Coords.) *Radiografiando la democracia: un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*. Valencia: Asociación Valenciana de Politólogos (AVAPOL)-Universidad Cardenal Herrera (CEU), pp. 275-289.
 - (2020): *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo: Marcial Pons.
- COTINO HUESO, L. (2013): “Derecho y «gobierno abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas: Propuestas concretas”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra-14, pp. 51-92.
- FERNÁNDEZ, T-R. (2019), “El derecho a una buena administración en la Sentencia del TJUE de 16 de enero de 2019”. *Revista de Administración Pública*, núm. 209, pp. 247-257.
- GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2021): *Manual Básico*

de *Derecho Administrativo*, 18ª ed. Madrid: Tecnos.

- GARCÍA GARCÍA, M.J. (2020): “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 117 (mayo-agosto), pp. 107-145.
- GUICHOT, E. (2017): “Transparencia y acceso a la información en las entidades locales vascas”. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nº Extra-107 (2), pp. 555-583.
- MAESO SECO, L. F. (2021): “Transparencia y participación” (Lección magistral impartida en fecha 22 de febrero de 2021). *Curso de Especialización en Transparencia y Acceso a la Información Pública (2ª ed.)*. Toledo: Universidad de Castilla-La Mancha.
- MARTÍN DELGADO, I. (2016a): “Administración electrónica”. En ALONSO GARCÍA, M.C., BELTRÁN DE FELIPE, M., MORENO MOLINA, J.A., y DELGADO PIQUERAS, F. (Coords.): *Derecho público de Castilla-La Mancha: libro homenaje al profesor Luis Ortega*. Madrid: lustel, pp. 327-356.
 - (2016b): “La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa”. *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 32, primer trimestre, pp. 5-9.
 - (Coord.): *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*. Madrid: lustel.
 - (2009c): “Del riesgo de paralización en la implantación de la administración electrónica”. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 781, pp. 1-9.
 - (2009d): “La gestión electrónica del procedimiento administrativo”. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 21, pp. 84-101.
 - (2009e): “Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada”. *Revista de Administración Pública*, núm. 180, pp. 353-386.

- (2018): “Algunos aspectos problemáticos de la nueva regulación del uso de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas”. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 2018 [Documento en línea] Disponible desde Internet en: <http://www.madrid.org/revistajuridica/attachments/article/117/Algunos%20aspectos%20problematicos%20de%20la%20Administracion%20electronica.pdf> [con acceso el 30/10/2021].
- MERINO ESTRADA, V. (2016): “Calidad en la regulación y participación ciudadana en las ordenanzas y reglamentos locales”. *Revista de Estudios Locales* (CUNAL), núm. 191, 2016, págs. 10-21.
- MONTERO CARO, M.D. (2020): *Gobierno Abierto como oportunidad de cambio*. Madrid: Dykinson.
- NIETO, A. (2007), *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., y ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1998): *Manual de Derecho Administrativo* (Vol. I., 5ª ed.). Barcelona: Ariel.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2013): “Análisis de la participación ciudadana en España”. *Revista digital CEMCI*, núm. 21 (Oct.-Dic.), pp. 1-17.
- PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2019): “Deconstruyendo los procesos participativos”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 54, pp. 12-56.
- PORRO GUTIÉRREZ, J.M. (2012): “Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, pp. 387-401.
- RAMOS, S., y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2019): *Vox populi: Consultas populares y Procesos participativos*. Cizur Menor: Aranzadi.
- REVERTE MARTÍNEZ, F.M. (2019): *El poder de la ciudadanía: derechos de Asociación y Participación*. Murcia: Partigesc.

- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021): *Derecho Administrativo. Parte General* (17ª ed.). Madrid: Tecnos.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2021): “Prácticas de participación ciudadana en las Comunidades españolas”. En CRIADO, J. I (Aut.), y AGUILAR VILLANUEVA, L.F, y RUVALCABA GÓMEZ, E.A. (Coords.): *Gobierno Abierto en Iberoamérica. Estudios de caso en Gobiernos Subnacionales* (Vol. 1). México: Tirant lo Blanch, pp. 321-362.
 - (2019): La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SUÁREZ ANTÓN, O.J. (2019a): “Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación?”. *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 69, pp. 49-83.
 - (2019b): “El ser o no ser de la iniciativa ciudadana europea”. *Sistema: revista de ciencias sociales*, núm. 253, pp. 117-125.
- TUR AUSINA, R., y SANJUÁN ANDRÉS, F.J. (2018): “Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática”. *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, núm. 15, pp. 169-187.
- TUR AUSINA, R. (2013): “Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra-14, pp. 203-232.
- UNANUE ORTEGA, X., y BIKANDI IRAZABAL, J. (2015): “Impulso a la buena Gobernanza: la <Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco>”. *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria/Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 9, pp. 58-71.
- VESTRI, G. (2015): “¿La democracia líquida como alternativa a la política clásica? Un estudio contextual”. *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, núm. 1, 2015, pp. 403-422;

- VV. AA. (2021): *Materiales para el Curso Fundamentos del Gobierno Abierto*. Madrid: INAP [documento en línea] Disponible desde Internet en: [con acceso el 22/11/2021].