

La participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos

PABLO GALLEGO RODRÍGUEZ

Profesor Adjunto de Derecho Constitucional, Universidad CEU San Pablo

La participación ciudadana constituye uno de los pilares básicos de cualquier sistema democrático. Sin ella, la democracia quedaría reducida a una mera fórmula burocrática y no a un sistema vivo y dinámico tal y como debe ser. Por ello, es importante que los ciudadanos podamos intervenir en los procesos políticos y administrativos de decisión y gestión de forma individual y grupal.

Así pues, nuestro objeto de estudio se refiere, en general, a la capacidad de los ciudadanos de intervenir, comprobar e inspeccionar determinados asuntos que en nuestro caso no son otros que los propios de la Administración.

Consideramos oportuno partir de lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948, según el cual: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” y su reflejo más bien tardío¹ en nuestro vigente texto constitucional de 1978. Para los profesores Aguiar de Luque y González Ayala² a lo largo de nuestro texto constitucional son meritorias las “reiteradas llamadas a la participación del individuo” a través de “una gran variedad de fórmulas de muy diverso alcance”, haciéndose eco de la denominada “euforia de la participación”, movimiento que marcó tanto la manera de tomar decisiones como “las formas constitucionales” en el mundo occidental durante

¹ CANOSA USERA, R. Sinopsis artículo 23; (actualizada por GONZÁLEZ ESCUDERO, Á.), en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2>

² AGUIAR DE LUQUE, L. y GONZÁLEZ AYALA, M^a. D. Artículo 23.1 El derecho a participar en los asuntos públicos. En: ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo II Artículos 10 a 23. Madrid: 1996, pp. 649-651.

la segunda mitad de los años 60 como reacción frente al “régimen democrático generalizado durante el período de la guerra fría”; es decir, frente al “neopluralismo”. Se busca, por lo tanto: “dotar de un contenido material al ideal democrático” y potenciar la participación que ahora se “propugna como un valor en sí mismo”; convirtiéndose por lo tanto la “democracia participativa” en una “verdadera ideología”.

La Constitución Española de 1978 se refiere a la “participación” de forma directa o indirecta en numerosas ocasiones; entre otras, en los artículos 1, 6, 9, 23, 27, 45, 48, 51, 66, 68, 69, 87, 92, 105, 125, 140, 141, 143, 151, 152, 167 y 168.

Podríamos, a grandes rasgos, diferenciar dos tipos de participación, la representativa y la no representativa.

En cuanto a la primera de ellas, partiremos del análisis de los artículos 1.1 y 9.2 y de su conexión con el primer apartado del artículo 23; en el primero de ellos se refleja claramente el principio democrático basado en el principio de la soberanía popular que nuestro sistema constitucional recoge con la siguiente expresión: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho [...] 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”; en el segundo observamos el carácter esencialmente participativo del sistema y la obligación atribuida a los poderes públicos de contribuir activamente a su realización; así, en efecto: “Corresponde a los poderes públicos [...] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Finalmente, en el primer apartado del artículo 23 se concreta la participación en los siguientes términos: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. En este sentido es relevante el concepto de participación a través de representantes o “el derecho a participar en los asuntos públicos” a través de “representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”; es decir, unos ciudadanos, entre otros, los diputados, los senadores y los miembros de los parlamentos autonómicos, son designados por el resto de la ciudadanía para actuar en su nombre durante un determinado tiempo. En palabras del Tribunal Constitucional en la famosa sentencia STC 10/1983, de 10 de febrero, [RTC 1983\10]:

“El sentido democrático que en nuestra Constitución (art. 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuan-

do puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Es obvio, sin embargo, que pese a esta identidad de legitimación de todos los titulares de cargos y funciones públicas, sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediateamente de la elección de los ciudadanos. La función del representante puede revestir, ciertamente, muy distintas formas y aunque en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución (art. 1.3) la idea de representación va unida a la de mandato libre, no es teóricamente imaginable un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representados”.

Para los profesores Aguiar de Luque y González Ayala³ el derecho a la participación ciudadana a través de representantes no se agota en este extremo, por el contrario, según su opinión, que se apoya en una determinada línea jurisprudencial, el derecho se proyecta “también de un modo reflejo sobre la actuación de los representantes en sí mismos”; es decir, que los representantes libremente elegidos por la ciudadanía deben ser capaces de realizar sus funciones libremente.

En cuanto a la segunda de ellas, es decir, la participación no representativa, y tomando como referencia el artículo 105 de nuestro texto constitucional, podemos diferenciar tres ámbitos de participación del ciudadano en la Administración. Estos tres ámbitos que simplemente esbozamos son los siguientes:

- A través de la audiencia:
 - a. de los interesados en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas.
 - b. a los interesados en los procedimientos administrativos.
- A través del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo excepciones.

Por otro lado, el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, enuncia los principios generales de las Administraciones públicas que pondremos en relación con los de participación ciudadana; entre ellos los de: eficacia, jerarquía, descentralización, des-

³ AGUIAR DE LUQUE, L. y GONZÁLEZ AYALA, M^a. D. *Op. cit.*, pp. 658-659.

concentración, coordinación, buena fe, confianza legítima, cooperación, colaboración, eficiencia, servicio a los ciudadanos, transparencia y participación entre otros.

En cuanto a las modalidades de participación de los ciudadanos en el marco de las funciones propias de la Administración, la doctrina clásica establece las siguientes fórmulas⁴:

- Participación o actuación orgánica: lo característico de esta modalidad es la incorporación del ciudadano al propio órgano administrativo.
- Participación o actuación funcional: en este supuesto el hecho diferencial es que el ciudadano no se incorpora al órgano sino que actúa desde fuera, es decir, actúa como sujeto privado realizando funciones administrativas.
- Participación o actuación cooperativa: finalmente, este modelo de participación se diferencia de los anteriores en el hecho de que el ciudadano no actúa desde el propio aparato administrativo sino que actúa desde fuera, en su esfera privada, pero realizando funciones de auxilio o de colaboración, es decir, en funciones materialmente públicas.

Para esta doctrina, representada principalmente por los profesores García de Enterría y Tomás Ramón Fernández⁵, “existe desde hace algún tiempo una especial sensibilidad” hacia el objeto de nuestro estudio; es decir hacia la “participación” a la que ellos hacen referencia como “una gran entelequia social y política de nuestro tiempo”; es decir, como un fin que perfecciona y completa la actividad de nuestra Administración.

La participación de los ciudadanos a través de las modalidades que acabamos de exponer deben ser enmarcadas en un ámbito muy concreto; para los citados profesores las diversas modalidades de participación de la ciudadanía en el ámbito de la Administración, o más bien de la “actuación administrativa”, “no pretenden legitimar ésta como una acción soberana irresistible” sino que “pretenden sólo servir de cauce a la expresión de las demandas sociales, y eventualmente a fenómenos limitados de autoadministración”⁶, encaminándose su actuación hacia la idea de “oportunidad” entendida esta, según ellos, como: “una simple perfección técnica en su preparación y concreción, sino por su adecuación a las demandas sociales y por su aceptación

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo II*. Undécima edición. Madrid: 2008, p.85.

⁵ *Ibidem.*, p.83.

⁶ *Ibidem.*, p.85.

por el cuerpo social, previamente investigada, además de promovida e implicada, a través de técnicas participativas⁷.

No obstante, existen diferentes criterios de clasificación que pretenden, con mayor o menor acierto, clarificar las diferentes modalidades de participación existentes; entre ellas cabe citar la establecida por el profesor Zafra Valverde⁷. En efecto, para este autor existen dos formas de participación:

- La participación organizada.
- La participación no organizada.

En conclusión, la participación ciudadana admite muchas modalidades tal y como hemos podido comprobar. Sin lugar a dudas, la primera forma de participación es la que se canaliza a través de la representación política y de la institución que la encarna: el parlamento. Todos los sistemas democráticos vigentes son de este tipo, esto es, no son democracias directas sino representativas en las que los ciudadanos no toman directamente las decisiones sino que las confían a un grupo reducido de ciudadanos a los que ellos mismos eligen con el encargo de que asuman esa responsabilidad (esto no excluye algunas fórmulas concretas de participación directa).

La consecuencia inmediata de este modelo es que la participación genera otros elementos que completan y perfeccionan el modelo. Esta participación debe completarse con otros elementos que son tanto principios como medios, instrumentos y técnicas concretas. Entre los primeros debemos mencionar los principios de transparencia y control, y entre los instrumentos concretos y las técnicas toda una amplia batería de posibilidades reconocidas por el ordenamiento jurídico.

Así, pues, la participación y sus dos derivados, la obligación de actuar de forma transparente y la posibilidad de control implican, a su vez, que los ciudadanos pueden intervenir tanto de forma individual como colectiva, siendo esta segunda modalidad, normalmente, mucho más eficaz, de ahí que la auténtica calidad de un sistema democrático se mida justamente por las posibilidades que ofrece a sus ciudadanos para que estos puedan intervenir en los procesos políticos y administrativos de decisión y gestión no sólo por ellos mismos sino también agrupados u organizados de diversas maneras.

⁷ ZAFRA VALVERDE, J. *Teoría fundamental del Estado*. Tomo segundo. Pamplona: 1990, pp.1543-1669.