

EL PRINCIPIO DE PARTICIPACION EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

POR

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

SUMARIO: 1. Introducción: sobre la ideología participativa.—2. El principio de participación del artículo 9.º apartado 2 de la Constitución.—3. Participación y Estado social y democrático de Derecho.—4. Participación y soberanía popular.—5. La participación y las libertades públicas y derechos fundamentales.—6. Participación y pluralismo democrático.—7. Participación e igualdad ante la ley.—8. Valor jurídico del principio de participación.—9. La participación en la función de dirección política.—10. Participación, autonomías y entes locales.—11. La participación y los principios constitucionales relativos a la Administración pública.—12. Supuestos de participación administrativa en el texto constitucional.—13. Participación y transparencia administrativa.—14. Participación y programación democrática.—15. Breve nota bibliográfica.

1. En las líneas que siguen se intenta exponer esquemáticamente la relevancia, la naturaleza y las consecuencias políticas y jurídicas del principio de participación tal y como lo acoge la Constitución española de 1978. Hagamos hincapié ante todo en el carácter sintético de esta exposición, pues de lo que se trata es, más que nada, de apuntar unas ideas básicas sobre el tema y señalar las líneas maestras de su tratamiento constitucional, dejando para otro momento o para trabajos posteriores el análisis detenido de cada una de las múltiples facetas que lo componen.

Adentrarse en el estudio de la participación de los ciudadanos en el ejercicio de las funciones públicas supone entender las premisas jurídicas, políticas e ideológicas de lo que hoy se entiende por tal participación. Para ello es necesario partir de las características de las modernas sociedades industriales, de las del esquema institucional que sobre ellas se asienta y de las relaciones entre aquel conglomerado social y este conjunto de instituciones públicas. En definitiva, la idea de participación nos lleva a replantearnos el antiguo problema de las características de las modernas democracias occidentales. Y al hacerlo así constatamos cuánto difiere la realidad actual de los es-

quemadas del liberalismo clásico en los que aún se sustenta buena parte de la reflexión sobre el Derecho público. Es decir, la base de toda la construcción liberal, que no es otra que la separación radical y ontológica entre Estado y Sociedad, entre individuo y ciudadano, si en algún momento histórico llegó a tener una cierta virtualidad práctica, al menos como línea de tendencia ideológica, hoy en día es pura y simplemente insostenible, pues lejos de existir una autonomía sustancial entre el mundo de lo político y de lo social, una y otra esfera se interpenetran de forma cada vez más profunda y compleja. ¿Qué sectores sociales no necesitan hoy, en alguna medida, del apoyo de los aparatos público-institucionales para la tutela de sus intereses? ¿Y qué operación realizan los sujetos públicos sino la de publicar, es decir, asumir y tutelar con medios jurídico-públicos los diversos intereses sociales en presencia, y la de mediar entre esos distintos intereses al objeto de privilegiar o redimensionar, unos más y otros menos, a todos esos intereses y la correlativa fuerza de presión de quienes los sustentan? La magna división categorial entre los intereses privados, individuales y formalmente iguales, y *el interés general*, distinto ónticamente de aquéllos, es una ficción jurídica, un mito decimonónico, que ha pasado ya a la historia, pues cada día se manifiesta más incapaz para asumir las funciones que le fueron encomendadas, a saber, servir de fundamento a todo un conjunto de soluciones jurídicas prácticas, juridificar las relaciones entre el soberano y los súbditos, y al mismo tiempo aglutinar consenso ideológico en torno al carácter esencialmente neutral de los aparatos públicos. La complejidad de las sociedades modernas, en cuyo seno emergen no sólo y no fundamentalmente intereses individuales, sino intereses colectivos que afectan a amplias categorías sociales y que gestionan o mediatizan grandes organizaciones, la heterogeneidad de los intereses públicos y el difícil proceso con que los individuos y sobre todo las grandes organizaciones se enfrentan y se relacionan con los poderes públicos, el complicado sistema de instituciones públicas y semipúblicas y la pluralidad de sus relaciones recíprocas, todo ello ha hecho quebrar definitivamente aquella construcción del liberalismo clásico.

En el marco de la misma, la participación, el tomar parte en las decisiones, usando el término en sentido etimológico, se expresaba sobre todo al nivel de lo social, como participación individual en la dominación social a través de la ampliación de la propia esfera, reservada y autónoma, de poder personal, de propiedad, regulada por

las leyes de mediación del mercado. A ello acompañaba, más que nada como una garantía funcional a la autorregulación de la sociedad —al menos idealmente— una participación política en el Estado, cuyo único cauce institucionalizado, en términos generales, era el derecho de sufragio, censitario, por lo demás, durante todo el siglo XIX.

Al tiempo que la participación política aumenta, al ampliarse la base electoral, disminuye tanto el número de los que participan autónomamente en la esfera de lo social, debido al proceso de concentración del capital, como la misma relevancia institucional de las asambleas públicas representativas, en beneficio del aparato burocrático administrativo. Al mismo tiempo se afianzan también las grandes organizaciones portadoras de los intereses de las categorías subordinadas, en especial los sindicatos, mientras que los partidos políticos devienen permanentes y no sólo máquinas electorales, sino también grupos de presión. De esta forma, la participación en el proceso de elaboración de las decisiones que afectan a la colectividad se diversifica, por un lado, y se resume, por otro, en los contactos entre grandes organizaciones: partidos, sindicatos, multinacionales, Administraciones —en plural— públicas, etc. En lo que se refiere a las más importantes decisiones, la mediación del mercado se ve sustituida por la mediación pública, por lo que lo importante serán las conexiones entre las organizaciones sociales y los aparatos públicos, en especial las grandes burocracias administrativas.

Durante mucho tiempo el creciente desarrollo de estas formas de participación no va acompañado de un correlativo cambio institucional que sancione o juridifique estas interconexiones plurales entre sujetos formalmente públicos y privados. El esquema liberal democrático se mantendrá —donde se mantiene— y la participación es oculta o, todo lo más, semipública o semiinstitucionalizada por la repetición de prácticas de consulta o negociación. Naturalmente, una juridificación de estas relaciones significa, en un marco de democracia liberal, someterlas al principio de igualdad formal y reducir la arbitrariedad o discrecionalidad absoluta del poder público en la elección de sus interlocutores. Tan sólo en el período de avance democrático de los años sesenta, la idea de participación y el esfuerzo por extender la misma o gran parte de las funciones ejercidas por los poderes públicos tendrá sus frutos en la multiplicación de las instituciones jurídicas que recogen esta idea. Al mismo tiempo, la participación se constituye en una nueva ideología político-jurídica, cuya pretensión es

la de sustituir a la antigua idea-mito del interés general. Todas y cada una de las instituciones del Derecho público tenderán a explicarse desde el punto de vista de la participación, englobando en esta *Partizipation-euphorie*, en expresión de Schmidt-Glaeser, supuestos de carácter netamente integrador de grupos sociales subordinados —los supuestos de *participación dependiente*, en la terminología de Touraine, que son los más abundantes y cuyo modelo es la cogestión en algunos servicios públicos— como algunos intentos de gestión anti-burocrática de la cosa pública, como, por último, instituciones que nada tienen que ver con la idea primigenia de participación, tales como la creación de empresas mixtas público-privadas o los conciertos entre la Administración y empresarios privados. La audiencia al interesado directo en el procedimiento administrativo, tradicionalmente instituida en función de garantía, o las concesiones de servicios públicos serían, para algunos autores, formas de participación de los ciudadanos en el ejercicio de las funciones administrativas. Se ha llegado a confundir, pues, los casos de colusión entre intereses privados y sujetos públicos, que tienen como fin apoyar a aquéllos y los casos en que los particulares intervienen en el proceso de realización de las funciones públicas para controlar el correcto ejercicio de las mismas. Junto a ello se intenta justificar el poder político como simple componedor, siempre neutral, de los intereses sociales contrapuestos (así la ideología «participativa» gaullista y postgaullista) o se le considera pura y simplemente como campo a conquistar paulatinamente por organizaciones sociales bajo la égida de un partido-guía a través de una estrategia de acercamiento al área del poder (así la ideología participativa del Partido Comunista Italiano en la época del «compromiso histórico»).

Quedan así sucintamente apuntadas las ideas-clave del tratamiento del fenómeno de la ideología de la participación. Sin embargo, no entraremos ahora en su desarrollo, puesto que nuestro objetivo es realizar una lectura exegética de las normas relativas a la participación —y de sus concordantes— que se contienen en la nueva Constitución española. Basta a nuestros efectos indicar lo antedicho como telón de fondo necesario del análisis jurídico que ahora se inicia.

2. El principio de participación se expresa con carácter general en el artículo 9.º, apartado 2, de nuestra Constitución, según el cual «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para

que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y *facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*».

El origen de este precepto es, sin duda alguna, el artículo 3.º, apartado 2, de la Constitución italiana de 1947, que prescribe a su vez la obligación de la República de remover los obstáculos que limitan de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos para conseguir el pleno desarrollo de la persona humana y la participación de los trabajadores en la organización política, económica y social del país. En nuestro proceso constituyente, este texto se recoge en primer lugar en los trabajos preparatorios del grupo socialista, coincidiendo así con la matriz, igualmente socialista, del precepto italiano, cuyo autor, Lelio Basso, definió el concepto de participación como «el único concepto nuevo que se ha afirmado como fundamento de la República» (1).

La primera observación que puede deducirse de la lectura del precepto es la vinculación que establece entre la libertad y la igualdad reales, efectivas y plenas y la participación. Los poderes públicos tienen como misión promover las condiciones y remover los obstáculos necesarios para asegurar la libertad y la igualdad de hecho, no meramente formal, y a ello se une, como correlato imprescindible, la tarea de facilitar la participación de todos. Aparece aquí un elemento nuevo por relación a la concepción liberal del Estado, que consiste en la *no neutralidad* jurídica de los poderes públicos. Estos no tienen como misión asegurar el libre juego de las voluntades privadas, sino que, por el contrario, han de ser motor esencial del progreso de la colectividad estatal, están avocados a actuar directamente sobre el medio social para modificarlo, estableciendo las condiciones indispensables para la libertad y la igualdad real que, por lo demás, son valores superiores del ordenamiento jurídico, *ex* artículo 1.º De esta manera, nuestra Constitución, al igual que la italiana, expresa la superación del mito liberal y por ello puede hablarse de la *sinceridad* de nuestra Carta constitucional (2). Esta no se limita a sancionar la libertad y la igualdad jurídica o formal, sino que reconoce que exis-

(1) Citado por M. CHITI: *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977, p. 128.

(2) Esta idea, con relación a la Constitución italiana, en U. ROMAGNOLI, *Il principio sostanziale d'uguaglianza*, en *Comentario della Costituzione. Principi fondamentali*, dirigido por G. BRANCA, Bologna, 1975, pp. 164 y ss.

ten en la sociedad importantes trabas que dificultan la plasmación efectiva de una y otra, trabas que se encuentran tanto en el sistema socio-económico como, en nuestro caso especialmente, en el propio sistema político, habida cuenta del carácter no rupturista del proceso de transición a la democracia. Por eso, los poderes públicos están *finalizados* en su actuación a remover tales obstáculos; deben actuar de manera permanente y con carácter de fuerza dirigente sobre la sociedad, con el fin de impulsarla y modificarla en sentido igualitario. El artículo 9.º, apartado 2, vislumbra, pues, un modelo de sociedad distinta, se refiere a un tipo de *sociedad prefigurada* (3) frente a la sociedad actual que rechaza valorativamente.

Ahora bien, junto a estas metas de libertad e igualdad social, el propio precepto hace alusión a la obligación de facilitar la participación. Esta aparece así como resultado al que debe tender la acción de los poderes públicos, al igual que la libertad y la igualdad sustanciales y, al mismo tiempo, como medio necesario para lograr una y otra, como se deduce del estudio sistemático de los principios constitucionales, aparte de que así lo demuestra la lógica social e histórica, pues libertad, igualdad y participación son causa y efecto recíprocamente y van unidas dialécticamente en el desarrollo histórico. No sólo la remoción de las desigualdades y de los obstáculos a la libertad permite la participación política, económica, social y cultural de los ciudadanos, sino que precisamente una efectiva participación de éstos es la que puede producir un progresivo aumento de la libertad y la igualdad efectivas. La Constitución vislumbra de esta manera una *tendencialidad* en el desarrollo histórico, un camino hacia una meta, más que una meta en sí misma. El artículo 9.º, apartado 2, prescribe así la consecución de una *progresividad participativa*, estrechamente ligada a una *progresividad igualitaria y libertadora*. Precisamente esta dinamicidad del texto constitucional, esta línea de tendencia que señala puede y debe entenderse como elemento esencial del *consenso* de la fase constituyente, como compensación sustancial, aunque futura, a la izquierda por las múltiples concesiones de ésta para el momento presente.

Añadamos, por último, para completar la exégesis de este artículo 9.º, apartado 2, y con independencia de lo que en adelante se ex-

(3) El concepto en PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, en *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1968, pp. 399 y ss.

pondrá, que la obligación de asegurar la libertad y la igualdad comprende a todos los poderes públicos; al legislativo, al Gobierno, al administrador, al juez, etc., cada uno en su respectivo ámbito de autonomía decisional. Como veremos después, se prevén específicas instituciones de participación en el ejercicio de las funciones atribuidas a cada uno de ellos.

3. El contenido del artículo 9.º, apartado 2, puede reconducirse, como todos y cada uno de los preceptos constitucionales, de manera directa o indirecta, a la fórmula introductoria del artículo 1.º «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho». En efecto esta fórmula tiene la virtualidad de resumir y explicar todo el contenido de la Constitución. El Estado español es de Derecho, social y democrático.

La expresión Estado de Derecho, como construcción doctrinal, es de indiscutible origen alemán. Indica pura y simplemente la vinculación del ejercicio del poder a reglas jurídicas, sin prejuzgar el contenido de éstas. Es un principio de naturaleza estrictamente formal. Según F. J. STAHL, que un Estado sea de Derecho significa que «aquél debe definir con exactitud y garantizar inviolablemente la dirección y los límites de sus propias funciones, así como la esfera de libertad de los ciudadanos, por medio del Derecho... La concepción del Estado de Derecho indica principalmente no los fines del Estado, sino más bien el método según el cual se realizan» (4). El concepto es, pues, enormemente flexible y apto, en su tiempo, para conciliar la necesaria previsibilidad del Derecho burgués y las exigencias de un Estado autocrático. Su formulación más perfecta se halla en la «teoría pura del Derecho», de Kelsen. Esta visión normativista, en cuanto tal, puede adaptarse tanto al Estado liberal como al Estado democrático o a un Estado socialista e, igualmente, a un Estado totalitario, si bien es cierto que ninguna dictadura ha sido capaz de respetar íntegramente su propia legalidad. La fórmula del Estado de Derecho encuentra numerosas manifestaciones en nuestro texto constitucional: ante todo, en el artículo 9.º, apartados 1 y 3, y en la vinculación a la ley (y al Derecho) del Gobierno (art. 97), de la Administración (artículo 103, ap. 1) y del Juez (art. 117, ap. 1).

La expresión Estado social, igualmente equívoca, es también de

(4) La cita en F. NEUMAN: *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, trad. it., Bologna, 1973.

origen germánico y significa, al menos en nuestra Constitución, la obligación del Estado de intervenir en la vida económica y social, a fin de asegurar, en palabras de FORSTHOFF, una asistencia vital a todo ciudadano o, aún más, de impulsar el progreso económico del país. Sus manifestaciones constitucionales más importantes se hallan en el capítulo III del título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica, en especial en la fórmula del artículo 40, apartado 1, y también en algunos preceptos del título VII, relativo a la economía y a la hacienda. La expresión Estado social, así entendida, hace referencia a una finalidad social de la acción de los poderes públicos, pero, al igual que la expresión Estado de Derecho, nada dice acerca de la forma política en que se gestiona dicho poder. Por eso, si el Estado de Derecho puede llegar a resolverse en un decisionismo jurídico, el Estado social corre el riesgo de encubrir y legitimar el paternalismo de un Estado del bienestar, gestionando, tal vez, de manera autoritaria.

Por el contrario, la expresión Estado democrático, que no es alemana, sino que recuerda más bien a los respectivos artículos primeros de la Constitución española de 1931 y de la Constitución italiana vigente, tiene un carácter eminentemente político. Alude precisamente a los fundamentos y al modo de gestión del poder público para resaltar, por un lado, la legitimación de todo poder en la voluntad popular y, por otro, la obligación de ejercer ese poder teniendo en cuenta la voluntad popular manifestada. Desde este punto de vista, lo importante es que la organización de los poderes públicos y el proceso de elaboración de sus decisiones garanticen la adecuación de la decisión final a la voluntad del pueblo. En este sentido el principio de participación se reconduce a la fórmula del Estado democrático. Será la intervención de los ciudadanos, de una u otra forma, en el proceso de determinación de las decisiones colectivas, lo que constituya al Estado en democrático. Ya veremos en qué medida y de qué manera, en buena parte deficitaria, se prevé tal intervención en nuestra Constitución.

4. De lo dicho se deduce también la conexión especial que existe entre el principio de participación y el de soberanía popular, que consagra el artículo 1.º, apartado 2, de la Constitución. La soberanía popular es hoy un principio tan generalizado como inoperante, puesto que las limitaciones orgánicas constitucionales a las formas

de expresión de la voluntad popular son en la práctica las que determinan o definen el contenido del propio concepto. Sin embargo, son precisamente los esquemas organizativos los que deben interpretarse a la luz del principio de la soberanía popular y no a la inversa, por el carácter informador de éste.

Las constituciones liberales sancionaban la soberanía nacional o la soberanía del Estado, según los modelos francés y alemán, respectivamente, en armonía con el postulado de la separación entre Estado y Sociedad y de la independencia teórica de aquél. La fórmula de la soberanía popular, introducida por las constituciones democráticas de nuestro siglo fue interpretada en diversas formas reductivas de su contenido. A veces se afirmaba pura y simplemente la identidad entre soberanía popular y soberanía estatal. Otras veces se reducía el significado de la soberanía popular al ejercicio del derecho de sufragio, identificando al pueblo con el cuerpo electoral. El alcance jurídico del principio ha estado siempre limitado por la negación de una subjetividad o sustantividad propia al pueblo. Esta negación deriva de la lógica intrínseca del sistema jurídico basado en un método iusprivatista y sustentado siempre sobre el pilar de la personalidad jurídica.

El problema puede empezar a enfocarse de manera distinta en cuanto que se reconoce la subjetividad del pueblo y se le diferencia de la persona jurídica-Estado. El pueblo debe considerarse como una figura subjetiva autónoma, distinta de cada ciudadano y de la organización de los poderes públicos. El pueblo es una colectividad o comunidad, es decir, un grupo de individuos a cuya existencia la norma vincula una serie de consecuencias jurídicas (5). El pueblo es el grupo de individuos que componen la comunidad estatal. En su seno comprende toda una serie de colectividades más restringidas. Lo que ocurre es que el pueblo no tiene personalidad jurídica, no es centro de imputación de relaciones jurídicas formalizadas. La soberanía es, en origen, la posición del máximo depositario de la autoridad y por ello mismo detentador del poder supremo. En términos modernos se traduce por el concepto de originariedad del ordenamiento (6). Esta posición corresponde al pueblo o comunidad estatal en su conjunto *ex* artículo 1.º, apartado 2, de la Constitución. Sus formas de expresión

(5) En este sentido, G. AMATO: *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, en la «Riv. trim. dir. pub.», 1982, pp. 74-103.

(6) Cfr. F. BENVENUTI: *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1987, p. 24.

se establecen y delimitan en la propia Constitución, que señala cuándo y cómo expresa el pueblo su soberanía, bien en su conjunto como Estado-comunidad, bien dividido en la pluralidad de colectividades que componen aquélla. De ello deriva el carácter jurídicamente instrumental del Estado-persona, así como de las demás organizaciones y sujetos públicos, pues todos sus poderes «emanan» del pueblo, en el que «reside» la soberanía.

Sin embargo, toda esta teorización quedaría en un discurso retórico —y de hecho en gran parte es así— si no se establecieran fórmulas o principios concretos de actuación de la soberanía. Esta se ejerce principalmente a través del derecho de sufragio, en cuyo caso el pueblo se concreta en una colectividad más restringida, cual es el cuerpo electoral. Este, a su vez, se manifiesta en formas diversas, como colegio único nacional en el caso del referéndum, como colegios particulares en su conjunto para la elección de las Cámaras, como colegios particulares autónomos para las elecciones locales e incluso en otros colegios específicos y restringidos.

La soberanía se ejerce también mediante la actuación de las autonomías individuales y colectivas y con el instrumento de las organizaciones sociales voluntarias, tales como partidos y sindicatos. En otras constituciones —singularmente en la Ley Fundamental de Bonn— se prevé una especial manifestación de la soberanía, que es el derecho de resistencia, que se ejerce a través de la formación espontánea de grupos sociales que asumen poderes de decisión política en lugar de los órganos que serían competentes y que los descuidan o ejercitan indebidamente.

De cualquier forma, lo que sí es claro es que el ejercicio de la soberanía pasa a través del crisol de las instituciones públicas. Ello no es incompatible en esencia con la titularidad popular de la misma, pues ello implica no que el pueblo sea el ejecutor principal y directo del poder político, sino más bien quien impulse y controle el ejercicio del poder. Sin embargo, la «sinceridad» de la Carta constitucional, a la que antes aludíamos, viene a afirmar la insuficiente intervención de los ciudadanos en la gestión del poder político y, en consecuencia, prevé y preordena la progresiva expansión de la participación popular. Participación y soberanía popular van, pues, inescindiblemente unidas en el texto constitucional. La primera deriva inmediatamente de la segunda, en virtud de la toma en consideración de la realidad política y social contemporánea. Desde el punto de

vista de las instituciones, la soberanía popular significa la sumisión de todas y cada una de ellas a la voluntad de la comunidad. Cada poder político encuentra su legitimación última no ya en la subordinación a la máxima autoridad del Estado-persona, sino en su correspondencia con la voluntad popular. La organización o relación orgánica entre las diversas figuras institucionales establecidas por la Constitución no es sino una forma de concreción del hilo conductor de la legitimación y en ningún caso un esquema cerrado y dogmático. Por tanto, las previsiones constitucionales son perfectibles y deben serlo en el sentido tendencial expresado en el artículo 9.º, apartado 2, es decir, aumentando la conexión entre cada parcela del poder institucional y el pueblo soberano en sus diversas manifestaciones.

5. Según el artículo 10 de la Constitución, «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad... son fundamento del orden político y de la paz social.» También este precepto y los que componen el título I deben interpretarse no aisladamente, sino en relación con los demás principios fundamentales y, por tanto, desde la óptica del Estado social y democrático de Derecho. Ello implica superar el carácter meramente negativo o defensivo que las libertades públicas o los derechos públicos subjetivos tienen en el marco del Estado de Derecho liberal. Desde el esquema centralizador de esta concepción, las libertades se contemplan de manera estática, como derechos individuales exigibles *frente al* Estado y cuyo contenido es el respeto de un margen o esfera de autodeterminación personal.

Dados los cambios socio-económicos y políticos de nuestro tiempo, reflejados jurídicamente en la Constitución, las libertades del ciudadano no pueden ya considerarse tan sólo o fundamentalmente desde el punto de vista privatista del derecho subjetivo, sino que es necesario pasar a una consideración institucional de las mismas. La consagración constitucional de la titularidad popular de la soberanía implica una mutación en el eje teórico-jurídico de las relaciones institucionales. El centro de la legitimación del poder y de la vida jurídico-pública no es ya el Estado, sino el pueblo. En este sentido, la libertad no es sino una de las expresiones de la soberanía popular. Los derechos de libertad son una de las facetas de la misma y suponen la *garantía* de la participación del individuo en la vida política de la comunidad. En este sentido, son «fundamento del orden político». Pero a su vez es la par-

ticipación en la vida política, económica, social y cultural y, en consecuencia, la reforma democrática de la organización de los poderes públicos, lo que constituye hoy en día la mayor garantía del ciudadano. Soberanía popular, libertades públicas y participación se integran de esta manera como elementos inseparables en un Estado social y democrático, lo que supone la negación teórica de la dicotomía Estado-sociedad y, por el contrario, la afirmación de la instrumentalidad del Estado-aparato respecto del cuerpo social o Estado-comunidad.

6. Otro de los principios básicos que se vinculan con el principio de participación es el del pluralismo. Nuestra Constitución reconoce, con mayor o menor claridad, el pluralismo político, el pluralismo social y el pluralismo institucional. Todos ellos están marcados por la nota de su democraticidad, por lo que, en definitiva, lo que se viene a reconocer es el pluralismo democrático.

Ante todo, se considera al pluralismo político en el artículo 1.º, apartado 1, como un valor superior del ordenamiento, a mi juicio impropia, pues más que un punto de referencia ideal, como son la libertad, la justicia y la igualdad, dicho pluralismo debe configurarse —y así se desprende del articulado constitucional— como un punto de partida real y como un instrumento para conseguir aquellas metas. También el artículo 9.º, apartado 2, se refiere a la obligación de los poderes públicos de promover la libertad y la igualdad de los *grupos* en que se integra el individuo, reconociendo asimismo las carencias que en este terreno existen en la sociedad actual. Más netamente, el artículo 20, apartado 3, se refiere al *pluralismo de la sociedad*, ideológico, de intereses y asociativo. Junto al amplio reconocimiento del derecho de asociación (art. 22), la Constitución se refiere en supuestos específicos a determinados grupos sociales: a los partidos políticos (art. 6.º) y a los sindicatos y asociaciones empresariales (art. 7.º), cuya «estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos» (artículos 6.º y 7.º); a las confesiones religiosas (art. 16); a los Colegios profesionales (art. 36); a las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51), etc. Ni esta lista es exhaustiva ni pueden serlo tampoco las concretas menciones constitucionales, habida cuenta del alcance general del principio pluralista y del derecho a asociarse libremente.

El pluralismo democrático se conecta asimismo con el principio de soberanía popular, que se manifiesta también en la libertad de crear agregados sociales para el desarrollo de la personalidad del hombre.

Por otra parte, la configuración de los grupos sociales en el marco del Estado social y democrático finalizado es distinta a la que pudieran tener desde una perspectiva liberal, como simples contrapoderes. Quiere decirse que la función de las organizaciones sociales no es meramente negativa o de garantía del respeto a la posición jurídica y social del individuo, sino que esa caracterización debe integrarse en una visión de las mismas como coadyuvantes o participantes al desarrollo integral de la persona humana, lo cual, ciertamente, se realiza mediante la cooperación con los poderes públicos y su control mutuo. Ello a su vez significa el reconocimiento de que el Estado no detenta el monopolio de los intereses sociales o comunitarios. Por el contrario, hay intereses colectivos, que pueden incluso coincidir con intereses públicos específicos, de que son portadores o entes exponenciales las organizaciones sociales.

La Constitución, al reconocer a los grupos sociales, los considera como sujetos jurídicos y, por tanto, como titulares de derechos y obligaciones. El contenido y alcance de éstas y aquéllas dependen de las diversas concreciones constitucionales y de la regulación legal de cada figura colectiva. Sin embargo, puede señalarse un criterio general básico informador de su capacidad y facultades respectivas. Este criterio es el de la *especialidad de los fines* de cada organización social. Las situaciones jurídicas de que pueden considerarse titulares son aquellas y sólo aquellas que se revelan necesarias para la consecución de los fines particulares o generales (colectivos) que estatutariamente persiguen.

En este sentido, los grupos sociales correspondientes deben considerarse legitimados para actuar en juicio en defensa de los intereses colectivos que tutelan, pues tales intereses deben considerarse «legítimos» a los efectos del artículo 24, apartado 1, de la Constitución. Pero además, los grupos sociales son o van a ser también titulares de derechos de participación. El hecho es claro con relación a los partidos políticos que «expresan el pluralismo político... y son instrumento fundamental para la participación política» (art. 6.º). Pero también puede predicarse con relación a otros sujetos colectivos. Así, y con independencia de la participación que corresponda a cada individuo, singularmente considerado, los grupos políticos y sociales significativos gozan de un *derecho de antena* o derecho de acceso a los medios de comunicación social de carácter público *ex* artículo 20, apartado 3; la participación en la programación y gestión de la enseñanza a que se

refiere el artículo 27 de realizará fundamentalmente a través de asociaciones o agrupaciones sociales de padres, profesores y alumnos; la ley regulará la audiencia a las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51, ap. 2); se regulará asimismo la audiencia a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (art. 103, a); habrán de ser también fundamentalmente los grupos sociales los que participen en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general (art. 129, ap. 1), etc. Por su parte, los sindicatos y asociaciones empresariales y profesionales podrán participar, además, en el proceso de elaboración de los programas económicos, a tenor del artículo 131, apartado 2.

Es más, la relación entre organizaciones sociales y participación parece evidente. Puesto que la soberanía popular se manifiesta también en el desarrollo de toda una serie de poderes sociales parece necesario reconstruir la unidad de dirección política de la sociedad dando entrada a éstos, de alguna manera, en la formulación de las decisiones públicas. El pluralismo social debe recomponerse en forma participativa. Ahora bien, puesto que la participación a que hace referencia el artículo 9.º, apartado 2, es una participación finalizada a la consecución de la igualdad sustancial, el criterio rector de la intervención de los grupos sociales en el proceso de elaboración de las decisiones no puede ser el de la composición jurídica de intereses divergentes, sino que en cada caso concreto debe regularse en consonancia con las finalidades concretas perseguidas. De ello se deduce la primacía participativa de las agrupaciones sociales portadoras de los intereses de categorías subordinadas, con cuya institucionalización se debe tender a corregir la colusión real entre los poderes públicos y los portadores de los intereses sociales dominantes, que constituyen un importante obstáculo para la consecución de la libertad y la igualdad efectivas.

7. Estas últimas consideraciones nos llevan a relacionar el principio de participación con el de igualdad formal a que se refiere el artículo 14 de la Constitución.

Sabido es que tal principio se afirmó a partir de la Revolución francesa como rechazo de los privilegios jurídicos del Antiguo Régimen y que supone, en su formulación primaria, una consideración jurídi-

camente igual e indiferenciada de todo ciudadano. En este sentido, el principio de igualdad formal puede considerarse como base del ordenamiento liberal y se corresponde plenamente con la teorización de un Estado neutral, situado por encima de la sociedad y creador de reglas de Derecho abstractas y universales. Aparte de la no verificación histórica de este modelo, el paulatino cambio hacia un Estado intervencionista obliga a una reconsideración de la interpretación de este principio.

El Estado produce hoy en día una abundante normativa especial, que afecta de manera diversa a determinadas categorías de ciudadanos; interviene con medidas diferentes a favor o en perjuicio de dichas categorías; establece, por último, supuestos de participación pública diferenciados. En definitiva, el ordenamiento ha dejado de considerar al hombre de manera uniforme, como individuo o como ciudadano, para tenerlo en cuenta como hombre concreto, en las situaciones personales y sociales específicas en que se desarrolla su personalidad. Esta evolución histórica ¿significa la superación del principio de igualdad formal? o, dicho con relación al texto constitucional, ¿existe una contradicción insalvable entre el artículo 14 y el artículo 9.º, apartado 2, entre los principios de igualdad formal y de libertad e igualdad efectivas? Desde luego, una interpretación rígida del artículo 14 impediría la necesaria desigualdad de trato en beneficio de las categorías menos favorecidas socialmente, que, por el contrario, el artículo 9.º, apartado 2, exige como requisito para la consecución de la igualdad sustancial. Por el contrario, la absoluta pérdida de significado de la igualdad jurídica significaría abrir la puerta a la arbitrariedad del legislador y de todo agente jurídico en general, reduciendo a la nada el mínimo de certeza y de universalidad que aún hoy es indispensable al ordenamiento jurídico.

La aparente contradicción se resuelve mediante una interpretación flexible del principio de igualdad formal, que tenga en cuenta su inserción en el contexto constitucional y, por tanto, las exigencias del Estado social y democrático.

En la doctrina alemana e italiana de la postguerra se han formulado, en términos generales, dos diversas interpretaciones del principio citado. Para unos autores, la igualdad no se refiere al contenido de la ley, sino a su fuerza vinculante, a su eficacia (7). El principio de igual-

(7) Así, C. ESPÓSITO: «Eguaglianza e giustizia nell'art. 3», en *La costituzione italiana*, Padova, 1954.

dad supone no que el contenido de las leyes deba ser igual para todos ni que todos deban ser tratados por igual jurídicamente, sino que la ley debe tener igual eficacia formal para todos. En este sentido, cabe la posibilidad de establecer todo tipo de regulaciones personales y especiales, que reconozcan situaciones específicas de ventaja o desfavor. Ello está implícito en la discrecionalidad del legislador. Lo único que impide el principio de igualdad jurídica es que cualquier ciudadano esté por encima de la ley. Esta interpretación supone reducir a puro formalismo el principio de igualdad jurídica. Mejor dicho, superada históricamente la excepción *rex legibus solutus*, conduce a la inoperancia total del precepto como principio general del ordenamiento jurídico.

La segunda interpretación extiende el alcance del principio de igualdad al contenido de la ley y de los demás actos y disposiciones jurídicas. Lo que se trata de discernir es el contenido mismo del principio (8). Este no implica una absoluta prohibición de la diferenciación de trato a diversas categorías de ciudadanos y ni siquiera comporta la inconstitucionalidad de toda ley personal. Lo que sí proscribiera es la *discriminación* entre las personas o entre categorías o grupos de las mismas. Ahora bien, existe discriminación en el caso de que una diferenciación no esté basada en motivos objetivos, en una justificación racional y suficiente. En definitiva, a situaciones objetivas diversas puede y debe corresponder un tratamiento jurídico dispar; pero es inconstitucional toda diversidad de trato que no está objetivamente justificada en base a las condiciones personales o sociales de los destinatarios de la norma o acto jurídico. Por otra parte, la valoración de esa diferencia racionalmente apreciable que justifica la distinción en el tratamiento jurídico corresponde al legislador (y a cada operador jurídico en el ámbito de sus competencias). Pero incluso esta discrecionalidad del legislador es controlable por el juez (constitucional), pues en caso contrario se convertiría en pura arbitrariedad.

Queda por determinar el criterio en base al cual discernir cuándo una diferenciación está justificada y cuándo el legislador ha incurrido en una arbitrariedad discriminatoria. Toda referencia a principios iusnaturalistas o de lógica jurídica intrínseca debe, cuando menos,

(8) Cfr. por todos L. PALADIN: *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965.

colocarse en segundo lugar, puesto que el mismo Derecho positivo nos ofrece, a nivel constitucional, una respuesta bastante generalizable, que proviene de un análisis sistemático de los principios constitucionales y del carácter finalizado con que el artículo 9.º, apartado 2, caracteriza toda la acción —y por supuesto la normativa— del Estado: la diferencia de trato se justifica cuando tenga por fin la superación de los obstáculos que impiden la libertad de todos los ciudadanos. Estos principios son precisamente los que exigen un trato diferenciado de favor para las categorías socialmente subordinadas.

Aplicando las anteriores consideraciones al problema de la participación, debe concluirse que la atribución de derechos específicos de participación a categorías sociales y a grupos organizados diferenciados, no infringe el principio de igualdad formal, siempre que la diferenciación esté basada en motivos razonables, atinentes a la situación social de dichas categorías y a la necesidad de superar los obstáculos de orden político-institucional que impiden la consecución de la igualdad sustancial. En el caso de las organizaciones sociales, el principio de igualdad formal jugará mediante la aplicación de una igualdad de trato a las que persigan los mismos fines. Siendo éste el criterio fundamental, no pueden considerarse anticonstitucionales otras diferenciaciones superpuestas que se funden en criterios distintos e igualmente justificables. Así, por ejemplo, la Corte constitucional italiana ha considerado que las normas que limitan la participación de los sindicatos en el ejercicio de ciertas funciones administrativas y en el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo a las centrales confederales, en detrimento de los sindicatos autónomos —a veces más representativos en términos numéricos en determinados sectores— responden a una libre y razonable opción del legislador, que se justifica en base al reforzamiento de la solidaridad entre todos los trabajadores, derivación del principio general de solidaridad social que establece el artículo 2.º de la Constitución italiana (9). La misma solución podría aplicarse en el ordenamiento español, puesto que el principio de solidaridad se halla implícito con carácter general y a veces se señalan expresamente algunas de sus derivaciones, como ocurre con relación a las regiones y nacionalidades y en el artículo 45, apartado 2, que se refiere a la «indispensable solidaridad colectiva».

(9) Sentencias núms. 54/1974, de 6 de marzo, y 15/1975, de 5 de febrero. Ambas pueden encontrarse en *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, p. 216 y 1975, p. 62, respectivamente.

8. Definido en líneas generales el contenido material del principio de participación, corresponde ahora estudiar su contenido o valor jurídico, es decir, la eficacia jurídica del mismo.

Ante todo es necesario recalcar que el artículo 9.º, apartado 2, como todas las disposiciones constitucionales, tiene un valor normativo. Un precepto constitucional no puede nunca considerarse—quizá salvo excepciones contadísimas—como una regla moral sin consecuencias prácticas. Ello supondría utilizar la Constitución en un sentido puramente ideológico, como soporte de la demagogia.

Establecida esta premisa, la caracterización que debe darse a la norma del artículo 9.º, apartado 2, es la de principio jurídico, lo que resulta evidente tanto por su contenido como por su colocación sistemática. Normas-principio son, según CRISAFULLI (10), las normas fundamentales de las que derivan lógicamente (y en las que están ya contenidas implícitamente) las normas concretas que regulan inmediatamente relaciones y situaciones específicas de la vida real. En base a esta definición podría hablarse de toda una escala de principios jurídicos jerárquicamente ordenados según su grado de abstracción y concreción, primariedad y secundariedad. Los más generales son los que se denominan principios generales del ordenamiento jurídico. Pues bien, el artículo 9.º, apartado 2, contiene un principio general del ordenamiento español.

Los principios generales pueden ser de diverso tipo, según contengan criterios de aplicación directa e inmediata en el conjunto del ordenamiento o bien prevean una futura orientación del mismo en un determinado sentido. En este último caso son principios programáticos o «normas de finalidad». El precepto que comentamos es, sin duda, una norma programática.

En cuanto que principio, la norma en cuestión tiene un carácter informador de todo el ordenamiento jurídico, empezando por el propio sistema constitucional y continuando a través de todas sus derivaciones. Este principio, como todos los demás, no agota su eficacia informativa con relación a los artículos y principios constitucionales específicos. Además se extiende a todo el complejo de relaciones institucionales derivado, explícita o implícitamente, del sistema establecido en la Constitución. Igualmente como principio general realiza una función integrativa e interpretativa del ordenamiento constitucional y de todo el ordenamiento jurídico.

(10) *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 152, pp. 38 y ss.

En cuanto que principio programático, prevé la concreción práctica de su contenido a través de una normativa secundaria que, en este caso, implica una reforma institucional. Su carácter programático significa, en abstracto, la obligación de actuar el principio. El problema consiste en instrumentar las técnicas jurídicas adecuadas para garantizar dicha obligación.

Antes de nada debe tenerse en cuenta que el destinatario de la norma es cada uno de los órganos o sujetos o poderes públicos con facultad de decisión, en el ámbito de sus respectivas competencias. El primer obligado es el legislador, habida cuenta del carácter de subordinación de las demás autoridades y agentes jurídicos frente a la ley. Pero no sólo él, puesto que otras autoridades están dotadas de un margen de libertad decisoria o de discrecionalidad. Es decir, el principio de participación vincula a los representantes locales, al administrador y al juez en aquello que de acuerdo con la ley o, en su caso, sin infringir ésta pueden decidir. Objetivamente el precepto despliega su eficacia sobre todo en materia de organización (o de reorganización) de las estructuras públicas y con relación a las normas sobre funcionamiento de las mismas.

En cuanto a su eficacia, es decir, al contenido o modo de su obligatoriedad, pueden señalarse varias conclusiones. En primer lugar, legitima toda reforma administrativa o funcional en sentido participativo (siempre que no infrinja otros principios o preceptos del ordenamiento). Con relación a las normas contrarias al establecimiento y extensión de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, deben hacerse ciertas distinciones. Si se trata de normas que establecen un principio contrario al de participación deben considerarse anticonstitucionales, debido al rango constitucional y de principio general del artículo 9.º, apartado 2. Si se trata de simples normas de aplicación directa que no recogen el principio participativo, se podrán declarar anticonstitucionales sólo si precluyesen una futura reforma en sentido participativo. En caso contrario no parece que el legislador o el órgano decidente esté obligado en un tiempo fijo y en una cierta manera a actuar el principio, puesto que éste tiene una naturaleza programática. Igual puede decirse de las normas que instituyen en un sentido limitado o restringido la participación de los ciudadanos. Sólo serían inconstitucionales si cerrasen la posibilidad de una extensión posterior del principio, supuesto que, por lo demás, no parece muy verosímil. Respecto a las normas que han ac-

tuado en alguna manera la participación, el carácter programático del principio así como la progresividad histórica y finalista de su contenido pueden traducirse en una consolidación de las metas parciales alcanzadas, algo así como una congelación sucesiva de los mínimos históricos conquistados. Una vuelta atrás, en principio anticonstitucional, podría permitirse tan sólo en base a la concurrencia de circunstancias excepcionales, con carácter provisional y siempre que no precluyese un posterior relanzamiento de la dinámica participativa. El Tribunal Constitucional podría controlar la existencia de tales requisitos.

Lo cierto es, sin embargo, que es difícil, por no decir imposible, imponer jurídicamente un no retorno a situaciones políticas de reflujos o simplemente autoritarias. La construcción anterior roza un poco con la teoría-jurídica-ficción. En igual sentido, no existe ningún mecanismo jurídico, más allá de las simples (pero quizá efectivas) recomendaciones del Tribunal Constitucional para suplir la omisión del legislador, teóricamente anticonstitucional, en la actuación del principio. Por ello, la obligación programática de facilitar la participación se resuelve, en caso de omisión, en una mera situación de expectativa. Este es el límite inabordable de la técnica-jurídica constitucionalista. Las soluciones son, en este caso más que nunca, puramente políticas, aunque puedan estar amparadas por el Derecho. La actuación del principio de participación depende, pues, sobre todo, de los avatares de la lucha política, sobre los que la mera lógica jurídica posee hoy escasa influencia. Ahora bien, tampoco es incierto que la progresiva creación, por el Derecho, de una tupida red de instituciones o enclaves de participación democrática, dificulta probablemente cualquier tipo de involución al privarla de un elemento de consenso y legitimación.

De cualquier forma, lo que fácilmente puede suceder —y de hecho está empezando a ocurrir— es que el principio de participación, al igual que el de libertad e igualdad efectivas, se utilice por los poderes públicos para justificar decisiones de muy distinto tipo y finalidad. Pero aquí entramos de lleno en el terreno de la lucha ideológica, por lo que se hace precisa toda una labor de depuración del concepto de participación democrática, hasta donde ello sea posible.

9. El principio de participación encuentra numerosas especificaciones en el propio texto constitucional, tanto en el título I, relativo a los derechos y deberes fundamentales como en lo que, con mayor o menor precisión, podríamos denominar la *parte orgánica* de la Cons-

titución. Puesto que el principio de participación debe desarrollarse sobre todo a través de la normativa que regula la organización y el funcionamiento de los poderes públicos, lo que más interesa es analizar las bases orgánicas del complejo institucional público para señalar en cada caso, al hilo de las mismas, los concretos supuestos de participación que se prevén.

Se podría señalar en primer lugar una cierta falta de correspondencia entre los principios generales y la parte orgánica de la Constitución española, entre los principios del Estado social y democrático y la estructura liberal que se pergeña en el texto constitucional, con algunos retoques. Ello obedece en buena medida a las concesiones que la izquierda ha realizado en el periodo constituyente, pero también a la ausencia teórica de un modelo institucional acabado que pueda sustituir al de las democracias liberales en una línea de progresión democrática. Otras concesiones, como la relativa a las bases del sistema electoral, incluido el no reconocimiento constitucional del sufragio *igual*, se deben pura y simplemente a la imposición de la derecha en el poder, aunque hayan tratado de justificarse en base a principios *localistas* en la articulación del Estado. De todas formas debe decirse que los principios generales mencionados en el título preliminar deben operar como informadores y como elemento esencial para la interpretación de todo el articulado, por lo que las estructuras mencionadas deben considerarse como mínimos democráticos irreducibles pero desarrollables. Por lo demás, también la parte orgánica ofrece ciertos esquemas flexibles que permiten extraer consecuencias organizativas más avanzadas en sentido democrático. Como se verá en el análisis subsiguiente, las puertas quedan abiertas a la creación de nuevas instituciones participativas, sobre todo en el ámbito de lo que tradicionalmente se ha considerado como área administrativa. La Constitución legitima un avance en este sentido. Su actuación depende de la práctica política.

Lo primero que hemos de examinar es la participación en la *función de dirección política* (11), que detentan, en el ámbito del Estado-ente, conjuntamente el Parlamento (mediante el desempeño de sus funciones legislativa, de designación del Gobierno y de control) y, sobre todo, cotidianamente, el Gobierno, como señala claramente el

(11) Sobre este concepto, cfr., por todos, C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto pubblico*, II, 9.ª ed., Padova, 1975, p. 642 y M. S. GIANNINI: *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, p. 63. También, en concreto, A. M. SANDULLI: *Governo e amministrazione*, en «Riv. trim. dir. pub.», 1966, pp. 737-762.

artículo 97. Esta participación se ejercita fundamentalmente a través del derecho de sufragio para la elección de las Cámaras, lo que supone, indirectamente, concurrir a la designación del Gobierno. A este tipo de participación se refiere esencialmente el artículo 23 de la Constitución, que lo considera como derecho fundamental de todo ciudadano español (no de toda persona: art. 13, ap. 2), que no puede ser suspendido durante la vigencia de un estado de excepción o de sitio (art. 55, ap. 1, *a contrario sensu*) y cuya modificación equivale a una revisión total del sistema constitucional vigente (art. 168).

No vamos a entrar aquí en el estudio del sistema electoral. Lo que nos interesa destacar es que este tipo de participación, la *participación política stricto sensu* que se manifiesta a través de fórmulas electivas se concreta a través de la mediación que entre el cuerpo electoral y el Parlamento-Gobierno realizan los partidos políticos, «instrumento fundamental» de dicho tipo de participación, según el artículo 6.º Los partidos son, pues, los sujetos más próximos a la participación política. A ellos corresponde la tarea, nada sencilla hoy en día, habida cuenta de la complejidad del entramado social, de aglutinar una pluralidad de intereses, más o menos homogéneos o encontrados, en un proyecto común de dirección política del país. La mediación partitocrática se revela hoy insuficiente, dada la burocratización de sus estructuras, la pérdida de cohesión ideológica y la tendencia de todo partido hacia el interclasismo y a ocupar las posiciones centrales del abanico político, cuanto más cerca se halla del poder, así como a constituirse en grupo de presión con derivaciones clientelistas más o menos acusadas. Tampoco con la elección de las Cortes se agota el contenido de la soberanía popular y de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. La democracia española que prefigura el texto constitucional no es escuetamente definible como democracia parlamentaria, pues, si bien el Parlamento ocupa sin duda una posición primordial entre las instituciones que componen el Estado-persona, no es hoy en día el único punto de encuentro (político) entre el Estado y la Sociedad. Ahora bien, a falta de un modelo más avanzado, la democracia-electoral-partidista sigue constituyendo un factor indispensable, pues tan sólo los partidos, entre todas las organizaciones sociales, tienen la posibilidad de elaborar un proyecto global articulado, ya que ni siquiera el sindicato más extendido y politizado está libre de mayores deformaciones

corporativistas, y tan sólo ellos se someten al regulador periódico de las elecciones para determinar su respectiva importancia política.

Lo que también es cierto, sin embargo, es que nuestros constituyentes, de izquierda y de derecha, han apostado fuertemente por un reforzamiento de la partitocracia y, en consecuencia, por una limitación del juego político-institucional al ámbito de la dialéctica y de los compromisos entre los partidos políticos. Así lo demuestra la desconfianza e incluso la cicatería con que han introducido algunos institutos que, como el referéndum (art. 92) y la iniciativa legislativa popular (artículo 87, ap. 3), constituyen si no instrumentos de democracia directa en sentido propio, sí al menos de corrección de la misma partitocracia. Desde luego, para proponer y llevar adelante un referéndum o una proposición de ley a presentar a las Cortes, es necesaria también una organización social, más o menos especializada, más o menos pequeña, más o menos permanente u ocasional, que pueda crear un interés en el cuerpo electoral y canalizar su participación. Pero, en cualquier caso tales instituciones abren un mayor espacio a la expresión de las minorías políticas y sociales, de otra forma condenadas a un peligroso ostracismo. Por lo demás, las experiencias más cercanas a la nuestra, que son las italianas, demuestran que, con las necesarias cautelas jurídicas, incluso un referéndum decisorio no llega nunca a desestabilizar el cuadro político, pero sí puede desbloquear el *impasse* que, con relación a determinados temas, haya sido causado por una política de compromiso y concesiones recíprocas particularizadas entre los grandes partidos.

10. El esquema de las autonomías territoriales que pergeña la Constitución constituye uno de los elementos de mayor relieve desde la óptica de la participación. Si el modelo de sociedad prefigurada es el Estado democrático y social caracterizado por la progresividad igualitaria y participativa, la organización de las instituciones públicas no puede dejar de adaptarse a estas características.

Por tanto, no es ya válida la estructura liberal centralizada. Esta situación obedece, jurídicamente, a los principios de la soberanía estatal y a la rígida unidad del Estado separado de la sociedad. El único punto de encuentro, completo y omnicompreensivo, entre sociedad e instituciones públicas es, en la teoría iuspublicista liberal, el Parlamento. El «poder ejecutivo» y la Administración forman un solo bloque, jerárquicamente ordenado y sometido a la unidad de dirección política estatal. A ello no obsta la existencia de otras personas jurí-

dicas en el ámbito del área administrativa, tales como los entes locales o institucionales. Todos ellos están sometidos a la tutela estatal, Tampoco es impedimento el hecho de que algunos de estos entes estén dotados del atributo de la representatividad a través de la utilización de fórmulas electivas. Este último dato carece de trascendencia jurídica frente al principio de la unidad estatal y a su pertenencia al bloque de la Administración pública. Su posición jurídica se explica, en la teoría italiana, a través del concepto de *autarchia*, que significa que gozan de una cierta posición de autodeterminación, pero siempre en el cumplimiento de fines públicos, que son, por esencia, fines del Estado (12). En la doctrina francesa, la tutela estatal se justifica en cuanto que los entes locales se consideran como *capitidisminuidos*, de manera semejante a un menor de edad en el Derecho privado (13). El reconocimiento de la personalidad jurídica de estos entes sirve, por un lado, para hacerles responsables, centros de imputación de relaciones jurídicas subjetivas, de todo aquello que realizan en interés del Estado y, por otro, para dar una cierta cobertura a la defensa de sus competencias.

Esta visión estatocéntrica de la organización pública, de raíces epistemológicas iusprivatistas, no puede mantenerse coherentemente desde el momento en que se sanciona la soberanía popular y se reconoce el principio del pluralismo democrático. La consecuencia orgánica de estos principios es el reconocimiento de una pluralidad de conexiones entre la Sociedad, pluralmente articulada, y las instituciones públicas. Y ello conduce igualmente a un pluralismo institucional. La «indisoluble unidad de la Nación española» a que se refiere el artículo 2.º, entendida aquí como unidad e indivisibilidad suprema del Estado-comunidad, no obsta al reconocimiento y promoción de las autonomías regionales (o nacionales) y locales, articulado en el título VIII de la Constitución.

La reorganización territorial del Estado en base al principio de autonomía, que prescribe el artículo 137 no puede ser atendida como un simple postulado técnico, es decir, como prescriptiva de una reordenación desconcentradora del funcionamiento del aparato público. Su carácter político es evidente y no sólo por lo que respecta a las Comunidades Autónomas. Entre otras cosas, tal concepción no puede

(12) Cfr. SANTI ROMANO: *Il comune*, en *Primo Trattato Completo di Diritto amministrativo italiano*, dirigido por V. E. ORLANDO, II, parte, I.

(13) Cfr. M. HAURIOU: *Précis de droit administratif et de droit public*, 8.ª ed., París, 1914, p. 125.

desvincularse del principio de participación. Antes bien, podría afirmarse que la base del nuevo proceso de formación de la voluntad democrática según el esquema constitucional radica en la vinculación participativa entre el pluralismo social y la red de autonomías e instituciones descentralizadas —Comunidades Autónomas, Provincias, Comarcas, Municipios, etc.— que prevé o que permite el título VIII.

En efecto, la concepción constitucional de las autonomías territoriales, en el caso de que se desarrolle plenamente, sí que puede suponer un cambio institucional de gran importancia. Se ha superado el esquema tradicional de la auxiliaridad de los entes locales respecto del Estado. Tales entes son, por el contrario, exponenciales de ordenamientos jurídicos autónomos, portadores de los intereses globales de las respectivas comunidades locales, tal y como establece claramente el artículo 137. Los entes autónomos, regionales y locales, constituyen ordenamientos que derivan formalmente tan sólo de la Constitución y no de la legislación estatal que las Cortes —pero no la Administración— puedan establecer. Dichos ordenamientos constituyen una expresión directa de la soberanía popular y, por tanto, actúan fines propios y no ya fines del Estado. De ahí que se les reconozca una especial autonomía consistente en la capacidad de sus entes exponenciales de fijar las propias directrices políticas de actuación, que pueden no coincidir con las del Estado, es decir, con las del Gobierno. Esta especial situación autonómica es la que en otro lugar he denominado *autogobierno* (14) y su correlato organizativo más evidente es el carácter representativo de los máximos órganos rectores de las comunidades locales. Fácilmente puede entenderse que, en este sentido, la participación del ciudadano en el ejercicio de la actividad pública ve reforzada su eficacia en virtud de las autonomías locales.

11. Como en todos los textos fundamentales que reciben la herencia liberal, la Constitución española de 1978 dedica a la Administración pública un tratamiento específico muy exiguo por relación a la importancia que aquélla tiene hoy en día en el conjunto del esquema institucional de los poderes públicos. Por eso, para conocer cómo se regula la Administración en la Constitución es necesario no detenerse en los artículos 103 a 107, sino leer todo el texto constitucional. Los citados artículos deben integrarse con los demás preceptos constitucionales y, en especial, con los principios generales. Por otra parte, deben

(14) Cfr. *Los consejos de barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa*, en «REDA», núm. 14, 1977, pp. 415 y ss.

entenderse referidos al conjunto de las administraciones públicas y no sólo a la Administración central o del Estado, a pesar de su colocación sistemática.

De ello derivan una serie de principios administrativos básicos, que podríamos resumir así: legalidad, objetividad o imparcialidad, eficacia, descentralización o desconcentración, cohesión del aparato administrativo (jerarquía y coordinación), participación y transparencia.

Sobre el principio de legalidad y su necesaria flexibilidad en la aplicación a una Administración moderna no nos detendremos aquí.

En cuanto al concepto de eficacia, que utiliza el artículo 103, debe entenderse que se refiere no sólo a la simple eficacia técnica sino, en un sentido más amplio, a la eficiencia, considerada como «el proceder según decisiones tomadas sin errores por exceso o por defecto y ordenadas a la consecución de los fines establecidos por un ordenamiento determinado» (15). Por ello significa la correcta individualización de los fines, primarios y secundarios, de la acción administrativa, a realizar en el proceso de elaboración de las decisiones. En este sentido se vincula con la participación, ya que la presencia de los interesados en el procedimiento y en la organización administrativa ayuda a esa clarificación de los fines y de su graduación que conduce a la decisión correcta. Esta caracterización del principio de eficiencia deriva en último término del reconocimiento de una pluralidad de intereses públicamente protegibles y de la necesaria armonización de todos ellos en atención a los fines primarios de la actividad pública. Responde así, a nivel jurídico, al esquema de la Administración abierta y dialogante que se va imponiendo en nuestros días.

También el principio de objetividad o imparcialidad debe interpretarse teniendo en cuenta las características de la sociedad contemporánea y los demás dictados constitucionales. Si en un primer momento imparcialidad se identifica con independencia de la Administración, neutralidad ante el desarrollo autónomo de la vida social y no injerencia de los grupos políticos en la vida administrativa, hoy en día esta consideración restringida o negativa del principio ya no es posible. No sólo porque la Administración no es neutral en términos sociológicos, sino porque en su acción se relaciona constantemente con la sociedad, recibiendo de ella directamente y no sólo a través del Parlamento-Gobierno el influjo de los intereses sociales. La imparcialidad debe

(15) BARONE: *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969, p. 66.

considerarse en un sentido positivo como integración equidistante de los intereses sociales que contribuyen a determinar el contenido concreto de una decisión. El principio de objetividad o imparcialidad impone, pues, la recepción de tales intereses. En este sentido imparcialidad y participación son principios complementarios, de la misma manera que, uno y otro, se conectan con el principio de eficacia.

Fácilmente pueden advertirse las consecuencias que los mencionados principios han de tener en el ámbito del procedimiento y en el de la organización administrativa. En materia de procedimiento obliga a tomar en consideración los diversos intereses sociales sin favoritismos ni acepción de personas o grupos, sino tan sólo teniendo en cuenta las diferenciaciones necesarias por razones de operatividad y por el finalismo de la acción administrativa. En relación con la organización posibilita la inclusión en la misma de los representantes de los intereses sociales en presencia. De esta manera, y con independencia de la vigencia del principio de jerarquía allí donde sea necesario, se tiende hacia una Administración pluralizada, que se corresponde con los principios de desconcentración y «descentralización». Es decir, se posibilita la conexión plural entre los interesados o, más directamente interesados, en un determinado sector de la actividad administrativa y el organismo u organismos públicos encargados de tutelar los intereses generales concretos con relación a esa materia. Ahora bien, a renglón seguido se introduce el necesario principio de coordinación, sin el cual puede llegarse a una peligrosa fragmentación burocrática. La imprescindible conexión entre los distintos enclaves o unidades administrativas y los intereses sociales concordantes (a través de los grupos exponenciales de esos intereses) puede dar lugar a un nuevo corporativismo basado en una disgregación de centros de referencia público-privados si falta una dirección político-administrativa coherente que armonice los diversos intereses, controle su forma de gestión y atribuya a cada uno su importancia respectiva en el marco de una escala de prioridades. En ausencia de un proyecto político global y de una coordinación, aunque flexible, de todos los aparatos públicos que giran en la órbita del Estado, la necesaria apertura de la Administración al medio social puede dar lugar a un reparto de parcelas de poder e influencia (*lotizzazione*, en la expresiva terminología italiana) entre los diversos grupos políticos y de intereses, con sus consecuencias clientelistas y, a la larga, desestabilizadoras.

12. En consecuencia con todo lo anteriormente expuesto, nuestra Constitución ha recogido una serie de instituciones de participación en el ejercicio de las funciones administrativas, hasta tal punto que puede hablarse de un principio de participación administrativa, concreción a su nivel específico del principio general del artículo 9.º, apartado 2.

En primer lugar, el artículo 105, *a)*, alude a la «audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten». Los legitimados para intervenir en estos procedimientos no son, o no son sólo, los titulares de intereses directos, pues a ellos se refiere el artículo 105, *c)*, que prevé la audiencia en función de garantía de dichos intereses y de los derechos subjetivos. Se trata, más bien, de los sujetos portadores de intereses difusos y colectivos, de aquellos intereses sociales reconocidos jurídicamente que afectan a categorías enteras y a todos y cada uno de los miembros de esas categorías (16). Las organizaciones y asociaciones a que se refiere el precepto son precisamente aquellas que se constituyen para la defensa de esos intereses sociales afectados por el procedimiento en cuestión: sindicatos, asociaciones de vecinos, ecológicas, culturales, de estudiantes o padres de alumnos, etc. A las organizaciones de consumidores y usuarios se refiere en concreto el artículo 51, que en su apartado 2 introduce una especificación de la audiencia que, con carácter general, prevé el artículo 105, *a)*. Todos estos sujetos podrán participar en los términos que la ley (mejor, las leyes especiales) establezcan en el proceso de formación de reglamentos y actos administrativos de carácter general. Las formas de intervención pueden —y, aún más, deberían— no limitarse a las informaciones públicas que ya prevén, por ejemplo la ley del Suelo y la de Régimen Local, sino que pueden y deben extenderse más en ciertos casos, mediante prácticas consultivas con los grupos más representativos, conferencias o rondas de negociación previas a la aprobación de resoluciones de especial trascendencia, etc. Anunque lo lógico es que tales experiencias vayan generalizándose de manera informal en la práctica administrativa, sería conveniente que las leyes regulasen algunos aspectos, tales como requisitos que deben reunir los participantes, al objeto de

(16) Sobre el concepto de *intereses difusos y colectivos*, cfr. CAPPELETTI y otros, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, Milano, 1976, y también el volumen colectivo, *Rilevanze e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività*, Milano, 1978.

asegurar su representatividad, respuesta motivada de la Administración a los distintos intervinientes, información que debe suministrarse a los mismos y al público en general sobre el resultado de las consultas o períodos de audiencia, etc. Todo ello redundaría en una limitación de la discrecionalidad administrativa, tanto en la elección de los interlocutores como en la atención que deba prestarse a la participación.

Por su parte, el artículo 129, apartado 1, se refiere, en general, a los supuestos de participación orgánica. Se trata, pues, de incluir a ciertos sujetos sociales en los órganos de consulta, de control o incluso de gestión y decisión de ciertos organismos públicos, en especial los de la Seguridad Social y los gestores de servicios públicos asistenciales y culturales. Normalmente se tratará de representantes designados por las organizaciones más representativas de las categorías o colectividades sociales más interesadas en la acción del organismo en cuestión. Por ejemplo, los sindicatos y organizaciones empresariales en el caso de la Seguridad Social, como ha sido establecido recientemente en base a fórmulas tripartitas (17); los profesores, padres de alumnos y estudiantes, en el caso de las instituciones educativas, tal y como prevé el artículo 27, apartados 5 y 7, etc. Las normas que se dicten al respecto habrán de regular los criterios determinantes de la representatividad de las organizaciones o, en su caso, la forma de elección de los representantes, la composición y funcionamiento de los órganos de participación y los derechos y deberes de sus miembros, etc.

La diversidad de supuestos que pueden incluirse en este precepto impide, por el momento proceder a mayores precisiones. Baste decir, por un lado, que para evitar peligros de corporativismo y clientelismo o, más inmediatamente, la corresponsabilización de ciertas organizaciones con las decisiones de órganos en cuyo seno se hallan en minoría, sería más conveniente instituir órganos participativos de control, con importantes potestades inspectivas de sus miembros, más que de gestión directa del servicio público en cuestión. Por otro lado, debe notarse que parece excluirse de la participación orgánica el aparato público de la economía (si se exceptúa la cogestión, minoritaria, en la empresa pública, a tenor del artículo 129, apartado 2), lo cual supone un acierto en principio, siempre que tal participación se

(17) Esta previsión, en general, se contiene en el Real Decreto-ley núm. 36/1978, de 16 de noviembre (art. 3.º) y ha sido desarrollado hasta ahora, con relación al INEM por Real Decreto núm. 439/1979, de 20 de febrero.

sustituya por adecuados instrumentos de control y transparencia. Por último, hay que recalcar que en toda esta materia tiene una importancia decisiva el principio de igualdad, que impide aquí privilegiar la participación de ciertos grupos y categorías sociales cuando no existan motivos razonables para ello. Todo lo ya dicho sobre el artículo 14 debe traerse aquí a colación.

13. De lo expuesto se deducen las contradicciones de la participación si, ideológicamente, pretende presentarse como disolución de la Administración en el cuerpo social o como conquista progresiva de los aparatos públicos (burocráticos) por las clases o categorías subordinadas. Evidentemente la «participación» que hoy en día se ha extendido en muchos de los Estados del área occidental no tiene nada que ver con un pretendido derrumbamiento de las burocracias administrativas, sino que, antes bien, sirve para aumentar el control social que éstas ejercen, dotándolas además de una nueva legitimación. Por otro lado, el experimento italiano de la «participación» como «larga marcha a través de las instituciones» no ha significado, como se pretendía, una toma de la Administración por la clase trabajadora para imponer, desde cada bastión ocupado, un método alternativo y antiburocrático de gestión. Por el contrario, ha supuesto implicar a las organizaciones de clase en la gestión del aparato público a través de una pluralidad de compromisos parciales, les ha hecho perder carga reivindicativa y, al mismo tiempo, ha propiciado la burocratización de sus élites, en colusión estrecha ahora con las burocracias tradicionales. En unos casos se ha sustituido una burocracia por otra, no siempre más competente y honesta, en otros se ha generalizado el clientelismo, en muy pocos se ha variado realmente el modo autoritario de gestión del poder.

Ello nos lleva a concluir que, desconfiando de las representaciones ideológicas de un sistema social y político de democracia directa y de asambleísmo (hoy utópico, salvo quizá en unidades muy pequeñas) o de una composición neutral de los intereses sociales en presencia, una verdadera estrategia participativa de signo democrático debe dirigirse no hacia una aniquilación del aparato administrativo, sino a profundizar en los medios y formas de control efectivo del mismo. Pero a este respecto adquiere una relevancia de primer orden el último de los principios administrativos que nuestra Constitución sanciona en el área de la función administrativa: el principio de transparencia.

Dicho principio se deduce de una serie de preceptos constitucionales destinados todos ellos a retringir el secreto funcional que, como pusiera de relieve Max WEBER, es elemento esencial del tipo de dominación burocrática. Señalemos a este respecto las comisiones de investigación de las Cámaras que prevé el artículo 76, que permiten un control inspectivo de la Administración desligado del control de la política gubernamental propiamente dicha; la incidencia que en tal sentido puede tener la acción del Defensor del Pueblo, en materia de derechos humanos, aunque puedan plantearse ciertas interrogantes sobre la eficacia de esta institución en un esquema político-institucional como el nuestro, tan distinto del escandinavo; las potestades de un Tribunal de Cuentas dependiente de las Cortes para fiscalizar las cuentas del sector público estatal, etc. Apuntemos también el necesario reconocimiento de la libertad de expresión de los funcionarios públicos, que no parece que pueda ser restringida por limitaciones más gravosas que las que el artículo 20 establece para la generalidad de los ciudadanos y que en adelante podrá reforzarse con la garantía que supone la acción sindical en el seno de la Administración. Por último, se ha de aludir necesaria y principalmente a la previsión del artículo 105, b), es decir, al derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, cuyos precedentes se hallan en la ley sueca de 5 de abril de 1949 y en la *Freedom of Information Act* americana de 1966.

Las instituciones participativas en el seno de la Administración tienen también una relación directa con el principio de transparencia. En primer lugar porque, en general, la información es un requisito previo de la participación o, aún más, en palabras de BURDEAU, participar es, ante todo, estar informado (18). De hecho, en muchos casos la consecuencia más importante de la participación administrativa desde un punto de vista democrático es la difusión de informaciones en el cuerpo social que a través de ella se produce. Se podría afirmar que en casi todos los supuestos de participación en el ejercicio de las funciones administrativas que se conocen hay, por un lado, un intento integrador de negociación previa a la decisión, negociación que —no hay que engañarse— no es igualitaria, pero que tiene como función evitar, prevenir el conflicto social y, por otro, una intención de romper el monopolio burocrático de la información. La difusión de la

(18) *Problemi e prospettive della partecipazione*, en «Società civile e partecipazione politica», dirigido por P. L. ZAMPETTI, Milano, 1974.

misma supone, de por sí, un importante elemento de control de las actividades públicas, pero más aún si va unida a un perfeccionamiento de las técnicas de exigencia de responsabilidad a los agentes públicos y con una adecuada redistribución del poder entre las asambleas representativas de base territorial, desde el Parlamento hasta los Ayuntamientos.

14. En un análisis completo de la participación en el texto constitucional no puede dejar de hacerse alusión a la intervención popular en el ejercicio de la función judicial. El artículo 125 prevé la institución del Jurado en los procesos penales «que la ley determine», así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales. Asimismo algún autor considera como supuestos de participación el ejercicio de la acción popular y de las acciones para la tutela de intereses difusos y colectivos (19). Ciertamente es que tales acciones implican una apertura de la administración de justicia a intereses sociales más amplios que los meramente individuales y directos y no es casual que nuestra Constitución se refiera a la acción popular en el mismo precepto en que habla del Jurado. Sin embargo, esta institución parece bastante diferente a los demás supuestos de participación de los que venimos hablando. Por lo demás y sin perjuicio de la extensión que en el futuro haya de darse al juicio de jurados, está claro que en el Derecho continental la función de juzgar se considera y se considerará por mucho tiempo como una función esencialmente técnica.

De mucho mayor trascendencia, a nuestros efectos, es la previsión del artículo 131, relativa a una programación económica cuyo procedimiento tiene un carácter netamente participativo y democrático. Si hemos dejado para el final este tema es precisamente porque la programación, como método de acción de los poderes públicos, cuyo mayor exponente es la planificación económica general significa una reorganización de la unidad de dirección política de la comunidad pluralizada de nuestros días sobre criterios completamente distintos a los de centralismo y jerarquía típicos del Estado liberal y del modelo administrativo weberiano. A su vez, la programación democrática significa la determinación de los fines a conseguir por los organismos de dirección política a través de un procedimiento en el que tomen parte el conjunto institucional de las autonomías y las fuerzas sociales. Significa igualmente la ejecución descentralizada y

(19) V. VIGORITTI: *Partecipazione, sindacato, processo*, en «Riv. trim. dir. e proc. civ.», 1974, pp. 1.212 y ss.

autonómica de los fines predeterminados. Ambos requisitos se incluyen en la Constitución española. El segundo, en los artículos 149, 1, 13.º y 148, 1, 13.º, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva para fijar las bases de la planificación general y para coordinarla, mientras que la ejecución de sus objetivos es competencia fundamental de las Comunidades autónomas. En cuanto al procedimiento de elaboración del plan, el artículo 131 establece el siguiente esquema: suministro de previsiones por parte de las Comunidades autónomas, consulta a los sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas, reunidas en su caso en un Consejo, elaboración del proyecto de plan por el Gobierno y, finalmente, aprobación del mismo con ley ordinaria.

Por tanto, sin perjuicio de que la iniciativa parta, lógicamente, del Gobierno, en el ejercicio de su función de dirección política y de la aprobación final por las Cortes, se atribuye una función primordial de determinación de las bases del plan a las Comunidades Autónomas, que representan los intereses generales o globales de las respectivas colectividades territorialmente definidas, mientras que a los entes exponenciales de intereses sectoriales tan sólo se les asignan, formalmente, funciones de «asesoramiento y de colaboración». En cuanto al Consejo que este artículo menciona, parece que debería constituir en último caso, un órgano consultivo de discusión y quizá de seguimiento de la ejecución del plan. Con independencia de lo impreciso de sus contornos, no entendemos que se se haya querido instituir un organismo permanente de composición de intereses corporativos, del tipo de los consejos económico-sociales o similares. La experiencia demuestra la inutilidad de tales organismos, pues las organizaciones sociales prefieren por lo general los contactos ocasionales e informales con la Administración y entre sí, contactos que es superfluo querer institucionalizar o incluso encorsetar a través de un Consejo. Además de las tendencias corporativistas y la carga ideológica inherente a una institución de este género, pues está claro que la influencia de cada organización o categoría social no depende en absoluto del número de escaños que en tal Consejo se le reserven.

Lo que más nos interesa, sin embargo, es señalar la mayor importancia participativa que en este artículo se atribuye a las asambleas representativas territoriales, y el hecho de que se relega a un papel secundario a los representantes de intereses categoriales.

Esta línea de tendencia, junto a lo ya dicho sobre el tema de la información, podría marcar la pauta de una estrategia participativa que hallaría así un respaldo legitimador en el texto constitucional. Pero no puede olvidarse tampoco que una estrategia semejante encontraría un sinnúmero de resistencias y que, habida cuenta del estado de cosas actual, la Constitución es, en este ámbito, tan sólo un punto de partida.

15. La bibliografía sobre los diferentes puntos que se han expuesto es muy abundante. Me limito, por ello, a reseñar una serie de obras generales, de imprescindible lectura para quien quiera adentrarse en el estudio de la participación y, en especial, de la participación en el ejercicio de las funciones administrativas. En lengua francesa, baste citar los dos artículos de Jacques CHEVALLIER titulados *La participation dans l'Administration française. Discours et pratique*, I y II, publicados en la «Revue d'administration publique», 1976, números 37 y 39. En el ámbito alemán, debe tenerse en cuenta el trabajo de Jürgen HABERMAS traducido al castellano bajo el título de *Concepto de participación política*, incluido en el volumen *Capital monopolista y sociedad autoritaria*, Ed. Fontanella, Barcelona, 1973. También debe mencionarse a W. SCHMIDT-GLAESER, *Partizipation an Verwaltungsentcheidungen*, en «Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer». La bibliografía italiana es extensísima, pues en este país la ideología participativa ha tenido especial relieve en los últimos años. Destacan los libros de Romano BETTINI, *la partecipazione amministrativa*, Ed. Giuffrè, Milán, 1973; de Mario CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Publicaciones de la Universidad de Pisa, 1977; y de Emmanuele TUCCARI, *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*, Ed. Giuffrè, Milán, 1974. Entre los muchos artículos interesantes, me limito a citar el de Mario NIGRO, *Formazione sociali, poteri privati e libertà del terzo*, donde se contiene un análisis crítico de las experiencias italianas. En España, los trabajos dedicados específicamente a este tema no son muchos, aunque las referencias en obras generales o en monografías relativas a otros temas son ya numerosas. Baste citar a GARCÍA DE ENTERRÍA, «La participación del administrado en las funciones administrativas», incluido en el libro *Homenaje a S. ROYO-VILLANOVA*, Madrid, 1977 y el capítulo que este autor y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ dedican al tema en el *Curso de Derecho Administrativo*, II, Madrid, 1977. Finalmente

aludiré a mi libro *La participación del ciudadano en la Administración pública*, actualmente en prensa, y que aparecerá publicado por el Centro de Estudios Constitucionales. En él puede encontrarse una bibliografía más completa.

