

LA PARTICIPACION COMO COADYUVANTE DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO (*)

POR

ANGEL SÁNCHEZ BLANCO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN: 1. *La participación en la vida política.* 2. *La participación en la vida económica.* 3. *La participación en la vida cultural.* 4. *La participación en la vida social.* 5. *La ausencia de mención a la participación en el ámbito administrativo.*—III. RECEPCIÓN Y DESARROLLO OPERATIVO DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN: 1. *La contradictoria recepción del principio en las Cortes Constituyentes.* 2. *Unanimidades y matices en la recepción doctrinal.* 3. *La recepción normativa del principio de participación:* a) Las premisas organizativas de un modelo constitucional descentralizado. b) El desarrollo del principio de participación en el ámbito económico. c) El desarrollo del principio de participación en el ámbito cultural. d) El desarrollo del principio de participación en el ámbito social. e) La introducción del modelo participativo en la Administración pública y la coparticipación de las Administraciones públicas en la gestión de los asuntos públicos. 4. *La difícil asimilación por los Tribunales del principio de participación:* a) Jurisprudencia relativa a elaboración de disposiciones generales. b) Jurisprudencia relativa a órganos colegiados representativos de composición compleja. c) Jurisprudencia relativa a colegios profesionales. 5. *Evaluación del desarrollo del principio de participación:* a) Areas donde las técnicas de participación incorporan índices de eficacia, con referencia a técnicas de representación de intereses. b) Areas donde las técnicas de participación contienen alternativas institucionales de los poderes públicos. c) Complejidad, contradicciones organizativas y utilización coyuntural del principio de participación.

I. INTRODUCCIÓN

La idea de participación ha concitado, en el ámbito doctrinal, interés y, al tiempo, ha provocado diferencias sobre su entidad, significado y trascendencia. La atención doctrinal recibida por la figura y las técnicas de participación, en los momentos que precedieron a la elaboración de la Constitución de 1978, ha sido seguida de la generosa recepción por el texto Constitucional, de valoraciones doctrinales dispares y de proteiformes desarrollos normativos que invitan a la reflexión; circunstancias a las que se une el dato de cumplirse el decenio en el arranque del debate y en la cristalización propiciada

(*) Comunicación a las Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución Española, Dirección General de Servicios Jurídicos del Estado, Madrid. Salamanca, mayo 1987.

por la asimilación de que fue objeto el principio de participación por la Constitución española de 1978 (1).

II. CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

El párrafo segundo del artículo 9.º del Título Preliminar constituye el pórtico en el que la Constitución española acoge las técnicas de participación. El precepto incorpora armonía en su secuencia y confiere al principio de participación el privilegio del cierre, a modo de recapitulación alternativa; atribuye a los poderes públicos, *in genere*, el compromiso de la promoción de las condiciones para que la libertad e igualdad sean reales y efectivas para individuos y grupos sociales, objetivo competencial que incorpora la permanente dialéctica de las dualidades —no antitética ni dicotómicas— del ciudadano y el poder, de la persona y el grupo, de la actividad de los poderes públicos y la teleología de esa acción, y los valores sociales, expresados por la igualdad, en coexistencia con los valores privados, contenidos en la libertad.

Esta primera secuencia se ensambla con el mandato imperativo dirigido a los poderes públicos para «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», posesivo que está personalizado en las referencias subjetivas del individuo y de los grupos en que se integra. Este mandato y sus objetivos no permiten ignorar las referencias operativas de un derecho público articulado, entre otros condicionantes, por el factor técnico-jurídico de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos, personales y directos, contraste que puede provocar reacciones conectables con la escéptica ironía, pero que no invalida valores y principios de actuación públicos que, aunque lastrados por el positivismo del todavía muy limitado ámbito en el que se proyectan las relaciones jurídicas, está en el centro de los problemas que preconditionan la estructura organizativa y operativa de unos poderes públicos que intentan superar la disfuncional segregación que padecen respecto de una sociedad a la que se deben y a cuyas demandas no se adecuan. En esta problemática se sitúan las alternativas públicas que tratan de diseñar, funda-

(1) Una feliz síntesis sistemática de esta evolución y sus contenidos, en el estudio del profesor LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, «La participación en la Administración Pública. Principios y límites», en *La Participación*, Anuari de la Facultat de Dret, Estudi General de Lleida, 1985, en especial págs. 67-94.

mentalmente en clave administrativa, las instituciones centrales, autonómicas y locales, tratando de evitar las secuelas negativas de la distonía, de la desagregación, del conflicto abierto o, en algunos casos, de la ramificación penal. La idea de «plenitud», cargada de connotaciones psicológicas, sin duda atípica en el ámbito tradicional jurídico, expresa, con la bondad de lo ingenuo, el conflictivo factor humano que subyace en la actividad de los poderes públicos, condicionados, en la eficacia de sus diseños organizativos y operativos, por la profunda crisis de unos esquemas productivos que segregan a amplios sectores de población, como consecuencia de las perturbaciones de un modelo de estructura territorial que no es capaz de superar la escisión metrópoli-despoblado y por efecto de la perturbadora sensación de ineficacia de los aparatos organizativos de los poderes públicos que desde la función judicial a la docente, pasando por la gestión de créditos y subvenciones para creación de empleo juvenil o el reconocimiento de derechos pasivos..., ofrecen el continuado resultante de descorazonadores retrasos, desenfoces, desactualizaciones..., con proyección subjetiva de carácter negativo, tanto para el funcionario impotente como para el insatisfecho ciudadano destinatario de la ineficacia pública. El propósito ilusionante que orienta el objetivo de lograr la subjetiva sensación de «plenitud», en individuos y en grupos, conecta con el fondo de la esclerosis de los poderes públicos y convoca al voluntarismo de ciudadanos y poderes en último extremo integrados por ciudadanos perjudicados por actividades de otros sectores públicos, con igual nivel de ineficacia que el generado por los transitorios titulares de algún poder o función pública (2). El término «remover» expresa, con

(2) La preocupación por la problemática que subyace en las estructuras organizativas públicas y la búsqueda de opciones alternativas que pasan por fórmulas participadas presenta la oportunidad de apreciar trabajos con proyección histórica y notable interés en su contenido, como la obra de N. VAUDAGNA, *Corporativismo e New Deal. Integrazione e conflitto sociale negli Stati Uniti 1939-1941*, Turín, 1982. Con una ejemplar continuidad en el tratamiento doctrinal de esta problemática, en clave europea, la recopilación de estudios de C. LAVAGNA, *Problemi Giuridici delle istituzioni*, Giuffrè, Milán, 1984. Una síntesis de la perspectiva anglosajona, en la obra colectiva de P. C. SCHMITTER, Ch. ANDERSON, L. PANITCH, C. LEHMBRUCH, P. LANGE, J. T. WINKLER, D. STRINATI, M. MARAFFI y A. CANSON, *La Società neocorporativa*, Il Mulino, Bolonia, 1981. Con mayor atención a la perspectiva europea, la obra colectiva de G. PASOLINO, P. SCHMITTER, A. GIDDENS y A. TOURAINE, *Le società complesse*, Il Mulino, Bolonia, 1985. Un impactante compendio de problemas institucionales, en la aportación, valorativa y sin contenidos alternativos, de A. NIETO, *La organización del desgobierno*, Ed. Ariel, Barcelona, 1984; línea editorial seguida por los significativos títulos y aportaciones de N. BOBBIO, *Crisis de la democracia*, Ed. Ariel, Barcelona, 1985, y P. SINGER, *Democracia y desobediencia*, Ed. Ariel, Barcelona, 1985.

grafismo, la dificultad del objetivo y es coherente con el factor psicológico e inevitablemente voluntarista de la consecución de una «plenitud» que admite no sólo la conexión con el componente psicológico de lo individual, sino también con la «plenitud» social de una estructura no desagregada o en conflicto con la estructura pública, sino, por el contrario, ensamblada, complementada, conexas con los aparatos públicos, armónica y en «plenitud», en tanto puede conseguir ese objetivo de un tejido en el que lo público y lo privado se unen en la armonía de un entramado estatal en el que la sociedad legitima al Estado y el Estado se legitima en su sociedad (3).

En coherente conexión lógica con los referidos compromisos atribuidos a los poderes públicos, el párrafo segundo del artículo 9.º se cierra con el mandato imperativo de «facilitar la participación de todos los ciudadanos» en el cuádruple punto de referencia de «la vida política, económica, cultural y social». Este objetivo está interconexo con los anteriores y muestra la significativa relación causa-efecto provocada por la circunstancia de que mediante la activa participación de todos los ciudadanos en las distintas manifestaciones de la vida política, económica, cultura y social, los objetivos de libertad e igualdad real y efectiva y la consecuente plenitud individual y de grupo, encontrará el medio más adecuado para su consecución: la propia implicación de los afectados en la remoción de los obstáculos que condicionan las situaciones insatisfactorias que les puedan afectar como individuos, o como grupos sociales.

Los contenidos que incorpora el precepto en comentario asimilan la carga crítica de que se ha hecho objeto a las construcciones jurídico formales en el ámbito del derecho público y, como alternativa, vincula a los poderes públicos con los valores teleológicos sustantivos de la libertad e igualdad real y efectiva, apoyados en su consecución por la técnica de participación ciudadana, alternativa de síntesis, reorientadora de los objetivos públicos mediante la activa inserción de los destinatarios de la acción pública, en la búsqueda conjunta de unos equilibrios básicos integradores (4).

(3) Línea con la que se han identificado las opciones de O. ALZAGA y P. LUCAS VERDÚ, *El sentimiento constitucional (Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Ed. Reus, Madrid, 1985. Notable interés tiene, en coincidencia con la misma perspectiva, el trabajo de M. GARCÍA PELAYO, *Segundo círculo y decisión consensuada*, «Documentación Administrativa», núm. 188 (1980), págs. 9-32.

(4) Al respecto, las aportaciones de A. GARRORENA MORALES desde la consideración de la concepción grupal, pluralista de la realidad social, en conexión con un

El tenor del párrafo segundo del artículo 9.º ofrece la imagen, momentánea, de agotar, en su acumulación de perspectivas, todas las posibles manifestaciones de la idea de participación. La síntesis de vertientes —política, económica, cultural y social— produce una sensación omnicomprendensiva que, como toda alternativa barroca, exige verificar los ejes que sostienen los recrecimientos que, en su aparente exceso, pueden significar la elusión de aspectos con mayor relevancia que los incorporados.

1. *La participación en la vida política*

Es la primera de las cuatro partes que articulan los contenidos de la participación. Acabo de apuntar el contenido alternativo, que en principio es predicable de la idea de participación, pero esta apreciación es relativizada si se considera que la participación en la vida política es la técnica participativa más desarrollada con referencia, al menos, en los procesos electorales convencionales destinados a la elección de las Cámaras legislativas y corporaciones territoriales locales. Extraña esta primera referencia vinculada a la participación, si se considera que el carácter alternativo de esta idea a los esquemas políticos clásicos es la perspectiva en la que la doctrina pone mayor énfasis en el momento de particularizar las razones que avalan la necesidad de articular los nuevos mecanismos participativos (5). No obstante, podría comprenderse esta primacía otor-

Estado social que no puede agotarse en una democracia estrictamente política, sino que tiene que hacer operativa la cláusula de Estado Democrático, de tal modo que se aproximen «democracia política» y «democracia social». Vid. su obra *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1985, páginas 207-209, y la tesis de la necesaria integración sistemática en la legislación ordinaria de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución, págs. 67-72. Con especial incidencia en la necesidad de ensanchar la base pluralista para hacer efectivos los contenidos del Estado Social y Democrático de Derecho y, en consecuencia, operativos los instrumentos de participación contenidos en los artículos 9.2, 23 y concordantes de la Constitución, M. RAMÍREZ, en *La participación política*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, págs. 36-48.

(5) En este sentido, la bibliografía aportada en el trabajo del profesor L. MARTÍN-RETORTILLO, cit. en nota 1. J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ LLINAS, en su comentario al artículo 9.2 de la Constitución, suscriben la necesidad de superar la dimensión puramente electoral de la idea de participación en la vida política, y ejemplifican con la técnica que incorpora el artículo 87.3, al regular la iniciativa legislativa popular, en la que identifican derechos subjetivos muy afines a las potestades públicas. Vid. *La Constitución Española de 1978*, Ed. Revista de Derecho Privado, tomo I, Madrid, 1983, pág. 322. Una estimable síntesis de contenidos doctrinales y aportaciones legislativas, en A. TORRES DEL MORAL, «La participación política a través de instituciones de democracia directa», en *La Participación*, cit., págs. 23-44.

gada a lo político si se considera la peculiar coyuntura política española, en fase aún inicial de una compleja andadura político-democrática en la que los partidos políticos, en su condición de «instrumento fundamental para la participación política», conforme al artículo 6.º del mismo Título Preliminar de la Constitución, están condicionados no sólo por los problemas derivados de una fuerte institucionalización, sino por la problemática de una débil implantación social que sin duda requiere del estímulo público para su consolidación, mediante la activa participación del plural espectro social en las plurales alternativas políticas.

2. *La participación en la vida económica*

Las exégesis del modelo económico que contiene la Constitución parece coincidir en la primacía de la iniciativa económica privada. En este sentido, la llamada a los ciudadanos a participar en la vida económica incurre en contrasentido, salvo que se detecte crisis en el modelo de economía privada, crisis fácilmente constatable en la inexcusable presencia del sector público en la economía, mediante el fomento de iniciativas o tratando de determinar los equilibrios básicos del sistema económico. Con estas premisas, el carácter alternativo de la participación en la vida económica puede ofrecer ya contenidos suficientes, aunque sólo sea en línea de apuntalar una creatividad empresarial que está en la base de los sistemas económicos neoliberales, entre los que se encuadra el modelo económico de la Constitución española (6).

Pero no sólo es esta perspectiva la que justifica la convocatoria a la participación, concurre con ella el dato de que la dialéctica económica pasa por el conflicto en el seno de las unidades productivas y los sindicatos de trabajadores son organizaciones, previstas por el artículo 7.º del fundamental Título Preliminar, como agentes institucionales de la dinámica económica, a los que el Estado tiene que apoyar, por las mismas y aún más poderosas razones, estructurales y coyunturales, que a los partidos políticos y, entre las

(6) Al respecto, las aportaciones de F. GARRIDO FALLA, G. ARIÑO ORTIZ, M. BAENA DEL ALCÁZAR, M. BASSOLS COMA y R. ENTRENA CUESTA, en *El modelo económico de la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981 (2 vols.); O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, y M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985.

técnicas de apoyo, concurre el fomento de la participación ciudadana en la actividad sindical, como efecto inducido del relieve de los sindicatos como instituciones protagonistas en la vida económica, sin desconsiderar las implicaciones sociales y políticas de la institución sindical (7).

En condición de *alter ego* sindical, las asociaciones empresariales, también incorporadas al artículo 7.º de la Constitución, son también puntos de referencia participativos, sin duda necesitados de menores apoyos públicos que los sindicatos para que puedan asumir su misión de agentes de participación en la vida económica. Con menor nivel de trascendencia en su contenido, la figura del consumidor o del usuario también se encuadra en este ámbito de la participación (8).

3. *La participación en la vida cultural*

La cultura generada en el seno de la propia comunidad es también un hecho social y, en principio, produce perplejidad que los ciudadanos sean objeto de una actividad administrativa para fomentar su participación en algo que es producto generado en y por la propia sociedad. Distinto sería si estuvieran implicados contenidos oficiales de cultura, que demandarían divulgación para hacer participar a la sociedad en los productos de la cultura oficial. No obstante, una interpretación sistemática del texto constitucional no permite, en estricta coherencia con sus premisas pluralistas, democráticas y descentralizadoras, más que identificar la cultura y su génesis con la sociedad; el preámbulo de la Constitución es expresivo, al proclamar la voluntad de la nación española de «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de... su cultura y tradiciones, lenguas e instituciones». El sentido posesivo que utiliza el preámbulo, vinculando culturas, tradiciones, lenguas y tradiciones a los pueblos de España, permite apreciar la conexión de la cultura con el medio social y hace dudar de la virtualidad de

(7) Con atención a esta problemática, la aportación de M. C. PALOMEQUE LÓPEZ, «La participación institucional de Sindicatos y Asociaciones Empresariales», en *La Participación*, cit., págs. 45-62, que incorpora la consideración del sindicato como sujeto político, págs. 53-56. Del mismo autor, tiene notable interés la sistematización de órganos con participación sindical y la consideración de la problemática de la incorporación de los sindicatos a las técnicas de concertación social. Vid. su *Derecho Sindical Español*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986, págs. 109-110 y 289-297.

(8) J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ LLINAS, *op. cit.*, pág. 323.

la participación en ella, salvo que concurren datos complementarios relativizadores de esta cultura, entre los que se encuentra la calificación de la cultura como tradicional. El preámbulo establece esta conexión al utilizar los términos de «sus culturas y tradiciones» reconducible a la idea de cultura tradicional, en cuanto pluraliza las culturas, en función de las distintas realidades materializadas por lo que el propio preámbulo denomina los «pueblos de España». El peculiar factor que segrega la cultura de su origen social radica en la diferenciación entre cultura popular y cultura, escisión que incorpora el mismo preámbulo de la Constitución al distinguir entre las «culturas y tradiciones» de los «pueblos de España» —párrafo 4.º—, que la acción pública está orientada a «proteger», y la «cultura», sin precisión subjetiva —párrafo 5.º—, orientada a «asegurar a todos una digna calidad de vida», que dirige la acción pública desde la idea de «promover». En esta orientación destaca la ausencia de factores grandilocuentes vinculados a la idea de cultura, en contraposición con la vinculación de cultura y concepto de nación, propiciada por el historicismo y el idealismo alemán (9), desviación que contrasta con el derecho a la cultura que reconoce el artículo 44 de la Constitución y que admite aún conexiones más pragmáticas, como la implicación de cultura y ocio, que incorpora el artículo 50 del mismo texto constitucional.

La dualidad entre la cultura popular, objeto de simple protección, como valor afectivo, estético o museístico, y la cultura, conexas a referencias orientadas por el valor de «calidad de vida», que incorpora la dinámica de los compromisos de los poderes públicos en la determinación de sus contenidos y que, en consecuencia, no es producto social, sino producto para la sociedad, puede justificar la participación ciudadana en la delimitación de perfiles de esa cultura pública, y en la gestión de la política cultural en la que se expresa la cultura a promover por los poderes públicos. A esta cultura, objeto de actividad pública, no es ajeno el factor económico y su conexión internacional, que expresa la referencia subjetiva del 4.º párrafo del Preámbulo a «los españoles y pueblos de España» y la genérica referencia subjetiva del siguiente párrafo del Preámbulo en el término «todos», omnicomprendensiva referencia a los destinatarios de una cultura nueva, conexas a lo económico y orientada por el valor finalista de asegurar una digna calidad de vida. El estatismo conservacionista que orienta la cultura popular se contrapone a la

(9) Vid. J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ LLINAS, *op. cit.*, pág. 323.

dinámica estatalista de una cultura globalizadora y voluntarista que justifica la participación de los destinatarios.

4. *La participación en la vida social*

La participación de los integrantes de la sociedad en la sociedad, como objeto de fomento por los poderes públicos, incorpora una contradicción que, como en los puntos precedentes, obliga a reajustes conceptuales. La clave del contenido radica en el elemento dinámico «vida social» que, al margen de connotaciones que harían derivar hacia lo pintoresco, parece querer incorporar la idea de presencia activa de los miembros de la sociedad, en una realidad dinámica, variante que tampoco añade factor sustantivo que justifique la necesidad de participación de componentes activos en una realidad dinámica por sí. La clave no radica en la consideración exegetica de la estructura social, sino en la incidencia de los poderes públicos en cuanto activos agentes que tratan de modular la sociedad hacia las cotas que, el mismo artículo 9.º, sitúa en reales y efectivas condiciones de libertad e igualdad para los individuos y los grupos que integran esa sociedad y cuya acción pública de remodelación postula la participación de los ciudadanos. El mismo preámbulo incorpora inevitables complementos argumentales a los que ya contiene el precepto en comentario; muy gráfico es el término que utiliza, en su segundo párrafo, al hablar de un «orden social justo» que, de modo implícito, evalúa, de forma negativa, el orden social que constituye el punto de partida y que es coherente con la primacía que, sin entrar en la consideración de preceptos concretos, concede el capítulo 3.º del título primero de la Constitución a los factores sociales, que antepone a los económicos en el encabezamiento del capítulo: «de los principio rectores de la política social y económica» (10). Esta beligerante posición de los poderes públicos en la reconversión de las estructuras sociales avala y exige la convocatoria a los ciudadanos para que participen en la remodelación de las estructuras sociales y contrasten y orienten la actividad de los poderes públicos en el diseño, desarrollo y ejecución de las líneas

(10) Con esta observación no se pretende ignorar la problemática que incorpora la anteposición-postposición de la idea de lo social en la conceptualización del Estado español como «Social y Democrático de Derecho». Vid. síntesis en A. GARRORENA MORALES, *El Estado Social y Democrático de Derecho*, cit., págs. 220-249.

político-administrativas necesarias para conseguir el orden social justo, en el que el texto constitucional particulariza un ambicioso, complejo y difícil objetivo.

5. *La ausencia de mención a la participación en el ámbito administrativo*

La pluralidad de referencias que incorpora la idea de participación desconsidera la más trascendente, al menos considerando las aportaciones doctrinales que han justificado y propiciado las técnicas de participación desde la imperiosa necesidad de apoyo a una actividad administrativa crecientemente compleja y necesitada de apoyos, contrastes y estímulos sociales. En claro distanciamiento de estos antecedentes no hay expresa mención en el párrafo 2.º del artículo 9.º a la participación en el ámbito administrativo. La opción de este precepto es similar a la tomada por el artículo 3-2 de la Constitución italiana de 1947, carente, en la fecha de su publicación, del contraste doctrinal que tiene la española y, sin duda, menos propensa a evaluar la necesidad de lo administrativo como consecuencia de la reacción crítica de posguerra a las estructuras burocráticas y jerarquizadas. No obstante, la ausencia no puede considerarse significativa, por concurrir la circunstancia de que lo político, económico, cultural y social es, de modo inevitable, reconducido a alternativas de poderes públicos, de ineludible contenido administrativo en su proyección organizativa y funcional. De modo complementario, el primer párrafo del artículo 23 de la Constitución sitúa, en el nivel de los derechos subjetivos, la participación en los asuntos públicos que, como tales, hay que considerar distintos o en coexistencia con los políticos, sin que, en ningún caso, sea correcto bloquear el amplio contenido conceptual de «asunto público» por desviaciones unilaterales hacia el restringido ámbito de lo político-electoral (11). El artículo 105 de la Constitución completa la perspectiva de la participación administrativa, con la precisa acogida de la audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas, acceso a archivos y registros adminis-

(11) He tenido ocasión de analizar esta problemática en el trabajo *Los derechos de participación, representación y acceso a funciones y cargos públicos; la corrección de la unilateral perspectiva política*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 46 (1985), págs. 207-226.

trativos, y audiencia de interesados. Sin duda, los criterios que incorpora el texto constitucional español en el tratamiento de la participación administrativa son menos ambiciosos que los contenidos en el artículo 168 de la Constitución portuguesa de 1976, modelo presente en la elaboración de la Constitución española, pero relegado por sus más problemáticos contenidos en materia de participación administrativa (12). Ello no obsta para imputar deficiencias al esquema constitucional español, con suficientes precisiones sectoriales como para vincular a las distintas administraciones públicas a la asimilación de la idea de participación de los ciudadanos en sus estructuras, con particularización de ámbitos y referencias subjetivas, juventud, tercera edad, consumidores, empresa, seguridad social... (13).

III. RECEPCIÓN Y DESARROLLO OPERATIVO DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

1. *La contradictoria recepción del principio en las Cortes constituyentes*

El determinismo de los esquemas organizativos liberales del Estado deja sentir su influencia ante la incorporación, ciertamente perturbadora, de la fórmula participativa. Una elocuente muestra de la difícil recepción de las técnicas de participación se materializa en la división de opiniones que, aun dentro de una misma formación política, ha sido generada por la incorporación de este principio. Las actas de las Cortes constituyentes nos ofrecen el testimonio de los contrapuestos criterios entre el diputado del Grupo Popular señor CARRO MARTÍNEZ, que postula eliminar la idea de participación (14) y, dentro del mismo grupo político, la posición

(12) La expresa mención del artículo 268 de la Constitución portuguesa a «organizaciones populares de base», y el reconocimiento de la «participación de los ciudadanos en los procedimientos de decisión o en las deliberaciones que precedan a la decisión», y la indeterminación de la idea «otras formas de representación democrática», unido a principios como «evitar la burocracia» y a una Ley «que asegurará la racionalización de los métodos utilizados por los distintos servicios», pudo justificar las reservas ante tan próximo precedente constitucional.

(13) Una sistematización de estos aspectos, en M. RAMÍREZ, *La participación política*, cit., págs. 83-87, y en el trabajo de L. MARTÍN-RETORTILLO, *La participación en la Administración Pública. Principios y límites*, cit., págs. 72-75.

(14) *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, vol. I, pág. 122.

del diputado y profesor señor LÓPEZ RODÓ, quien asume la participación en la enmienda presentada al artículo 9.º del Proyecto de Constitución (15), problemática que se reproduce en el ámbito político de Unión de Centro Democrático, donde las correcciones de estilo de los diputados señores ROSÓN PÉREZ y PARDO MONTERO (16) coexisten con el intento del diputado señor ORTÍ BORDÁS de vincular participación con la idea de nación (17), con la enmienda del propio grupo parlamentario Unión de Centro Democrático, en el Congreso, de vinculación con la idea de España (18), y con la enmienda, presentada por el senador de Unión de Centro Democrático, señor PÉREZ PUGA (19), de suprimir en su totalidad el párrafo 2.º del artículo 9.º, con fundamento en que nada tiene que ver la «importante innovación inspirada en la Constitución italiana que contiene», con el principio de legalidad expresado en el primer párrafo.

Las discrepancias de fondo y forma que el principio de participación suscitaron entre los partícipes de unas mismas opciones políticas muestra cierta coherencia con las reservas que provoca en el ámbito doctrinal. Desde esta perspectiva y con referencia compartida con el ámbito parlamentario, es sintomática la motivación que sirvió al diputado y constitucionalista señor MORODO LEONCIO para proponer la supresión y sustitución mediante texto alternativo, del segundo párrafo del artículo 9.º: «Por razones de concreción». El texto que propone tiene, como exclusiva referencia, la acción de los poderes públicos en la promoción de unas estructuras socio-económicas justas en función del objetivo de la «plena realización de la democracia» (20).

2. *Unanimidad y matices en la recepción doctrinal*

La recepción doctrinal del principio de participación no puede calificarse de entusiasta. Una primera explicación está contenida en la trascendencia jurídica que tiene su asimilación y el revulsivo que, de modo inevitable, tiene que provocar su articulación en las

-
- (15) *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., vol. I, pág. 395.
 (16) *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., vol. I, pág. 359.
 (17) *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., vol. I, pág. 452.
 (18) *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., vol. I, pág. 483.
 (19) *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., vol. III, pág. 2950.
 (20) *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., vol. I, pág. 122.

instituciones jurídicas clásicas. Esta situación, que puede ser calificada de reactiva, contrasta con la comprometida posición de la doctrina con anterioridad a la promulgación del texto constitucional en el que magníficos estudios doctrinales expresaron las contradicciones organizativas y operativas del sistema político liberal, los condicionantes orgánicos y funcionales de las administraciones públicas y la imperiosa necesidad de articular nuevas técnicas organizativas, orientadas por la idea de activa colaboración de los ciudadanos con las administraciones públicas. Los trabajos de los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, ARIÑO ORTIZ, MUÑOZ MACHADO y SÁNCHEZ MORÓN son la feliz expresión de una coincidencia doctrinal, con amplio espectro, que influye, como ha señalado el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (21), en la elaboración del texto constitucional, hasta el extremo de tener un enmarque institucional y un desarrollo sectorial de una amplitud en los preceptos constitucionales que llega a hacer difícil su sistematización. En esta sintonía de doctrina y Constitución surge la reserva jurídica formal y, desde ella, la neutralización operativa de un principio que concitó consenso antes de su asimilación constitucional. En esta línea ha sido especialmente contundente el juicio del profesor GARRIDO FALLA, al calificar el párrafo 2.º del artículo 9.º como un «precepto puente», cuya «eficacia jurídica es más que dudosa», que hace «difícil fundamentar una actuación jurídica concreta»; en síntesis, el estar ante un «precepto programático» cuya operatividad práctica es muy escasa; porque la esencia de la norma jurídica no está tanto en fijar los objetivos que se pretenden alcanzar cuanto en instrumentar los medios para conseguirlos (22). No menos contundencia muestra el profesor SANTAMARÍA PASTOR, quien estima que «no hay directiva vinculante de alcance general que obligue a los poderes públicos a implantar técnicas participativas en todos los ámbitos de la organización y de la actividad de las Administraciones públicas», fundamenta su posición en que «la participación es una línea de actuación posible y lícita en el marco de un Estado democrático, pero en absoluto es un precepto constitucional vinculante y de eficacia genérica». No comparte la base argumental que extrae el profesor SÁNCHEZ MORÓN del precepto y, en calidad de argumento hermenéutico, que, en su opi-

(21) *La participación en la Administración Pública. Principios y límites*, cit., págs. 67-69.

(22) F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, 2.º ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1985, págs. 156-157.

nión, expresa la coincidente voluntad de las Cortes constituyentes, alega que, a la vista de los parlamentarios constituyentes, estaba el artículo 5.º de la Constitución griega de 1975, el artículo 3-2 de la citada Constitución italiana y el artículo 268 de la también considerada Constitución portuguesa de 1976, y si no se llegó a los niveles de estos textos constitucionales, ello es consecuencia de no haber deseado asimilarlo (23).

Una segunda línea de relativización del principio y de las técnicas de participación se materializa en el recordatorio de los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, LORENZO MARTÍN-RETORTILLO y MARTÍN REBOLLO; hacen del profesor MERKL (24) citas que no permiten eludir el reciente juicio crítico para la idea de participación del profesor LUHMANN en las referidas jornadas sobre la problemática de la participación (25).

Con especial contundencia el profesor MARTÍN REBOLLO enjuicia la práctica de la participación y los polos del jacobinismo asambleario y del neocorporativismo, que se erigen en, sin duda, incuestionables puntos a eludir y de inexcusable superación en los casos de desliz hacia ellos (26).

En línea de posibilismo institucional para con el principio, se sitúan los profesores VILLAR PALASÍ, SUÑÉ LLINAS (27), AGUIAR LUQUE y SÁNCHEZ MORÓN (28), RAMÍREZ JIMÉNEZ (29) y GARROMERA MO-

(23) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Apuntes de Derecho Administrativo*, Univ. Pontificia de Comillas, Madrid, 1985, págs. 250-251.

(24) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1983, en particular págs. 29-30, y en el volumen *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Cívitas, Madrid, 1985, pág. 176; L. MARTÍN REBOLLO, *La Constitución y su incidencia en el Derecho Público interno del Estado*, Univ. de Santander, Textos Institucionales, núm. 7, 1985, págs. 33-34, y L. MARTÍN-RETORTILLO, *La participación en la Administración Pública. Principios y límites*, cit., págs. 95-99.

(25) N. LUHMANN, «Participación y legitimación: ideas y experiencias», en *La Participación*, cit., págs. 11-21.

(26) L. MARTÍN REBOLLO, *La Constitución y su incidencia en el Derecho Público interno del Estado*, cit., págs. 34-38.

(27) J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ LLINAS, *Comentarios al artículo 9.2 de la Constitución*, cit., págs. 322-323.

(28) L. AGUIAR DE LUQUE y M. SÁNCHEZ MORÓN, «Comentarios al artículo 23 de la Constitución», en *Constitución Española*, Ed. Revista Española de Derecho Privado, cit., tomo II, págs. 658-666, y M. SÁNCHEZ MORÓN, en su última recapitulación sobre la problemática participativa: *Elementos de participación ciudadana*, «Revista de la Vida Local y Autonómica», núm. 221 (1984), págs. 40-46, con muestra de los límites de la participación, pero con paralela muestra del posibilismo de las técnicas participativas.

(29) M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, *La participación política*, cit., págs. 36-56.

RALES (30) y el mismo profesor LORENZO MARTÍN-RETORTILLO (31), sensible a las desviaciones pero receptivo al explícito y elaborado marco de referencias para el desarrollo del principio.

3. *La recepción normativa del principio de participación*

a) *Las premisas participativas de un modelo constitucional descentralizado.*

La interconexión del principio de participación con los principios democráticos, pluralistas y descentralizadores, obliga a conectar su desarrollo normativo con la estructuración del Estado descentralizado de las autonomías regionales y locales. La ruptura del esquema monolítico de poder y la fragmentación de la estructura estatal en 17 Comunidades Autónomas es parte de una realidad institucional orientada por la intencional aproximación de las estructuras descentralizadas de la democracia representativa al ciudadano, con aparatos legislativos y administrativos sensibles a la satisfacción de las demandas de las respectivas comunidades sociales. Desde esta perspectiva, la regionalización del Estado y la orientación de las distintas opciones organizativas contenidas en la Constitución por la alternativa de la autonomía regional, supone una clara opción que se inscribe en la línea de fragmentar las instituciones de poder y corresponsabilizar al ciudadano, en calidad de opción organizativa que está en la esencia de la génesis del principio de participación.

La ley básica de régimen local de 1985 incide en esta línea como consecuencia de que la administración local, conforme a la síntesis que ofrece el profesor PAREJO ALFONSO, es la única instancia de la organización territorial del Estado, que agota su esfera propia en lo administrativo y es gestionada políticamente por representantes populares electos directamente por los ciudadanos y, por ello, la participación política absorbe y satisface las exigencias y necesidades que están en la base de la participación administrativas (32).

Textos legales como la Ley de Referéndum (33) y la Ley de Ini-

(30) A. GARRORENA MORALES, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, cit., págs. 207-209.

(31) L. MARTÍN-RETORTILLO, *La participación de la Administración Pública. Principios y límites*, cit., págs. 94-104.

(32) L. PAREJO ALFONSO, *La participación en el Estado Social*, «Actualidad Administrativa», núm. 5 (1987), pág. 230.

(33) Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero.

ciativa Legislativa Popular (34) contribuyen a incorporar técnicas de participación que injertan la directa participación de los ciudadanos, y en el ámbito autonómico, a municipios y comarcas en opciones político-administrativas.

Los textos legales relativos a partidos políticos y sindicatos (35) contribuyen también a precisar el cuadro institucional que define aspectos sustantivos en la articulación de las opciones político-institucionales de los ciudadanos.

b) *El desarrollo del principio de participación en el ámbito económico.*

La ley de libertad sindical tiene especial significado en los desarrollados mecanismos de participación que propicia la concertación económico-social, que será apreciado también en la aplicación de la ley de Cámaras Agrarias (36), como consecuencia de la necesaria concreción de interlocutores en tan importante sector económico para perfilar opciones de política económica a nivel institucional de la Comunidad Económica Europea o, con la perspectiva de reestructuración o dinamización de los sectores agropecuarios, en el ámbito estatal o autonómico.

Un contenido claramente conexo a técnicas de participación en el ámbito económico muestran la ley de sociedades anónimas laborales y la ley de Cooperativas (37), leyes que no sólo conectan con técnicas de participación en la empresa, objeto de específica atención en el artículo 129 de la Constitución, sino que están orientadas por opciones económicas alternativas que define la idea de economía social, cuyas connotaciones conceptuales implican la promoción pública de empresas privadas orientadas por la idea de pro

(34) Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo; Ley Foral de 25 de marzo de 1985, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra; Ley Foral de 25 de marzo de 1985, reguladora de la iniciativa legislativa popular; Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley de 8 de mayo de 1985, sobre iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha; Ley de 5 de julio de 1985, de iniciativa legislativa popular en Cantabria; Ley de 20 de mayo de 1985, sobre iniciativa legislativa popular del pueblo riojano.

(35) Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, y Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

(36) Ley 23/1986, de 24 de diciembre.

(37) Ley 15/1986, de 25 de abril, de Sociedades Anónimas Laborales, y Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, precedida por las Leyes autonómicas de Cooperativas vasca, de 1982; catalana, de 1983; andaluza, de 1985, y valenciana, de 1985.

moción de empleo y módulos organizativos de pequeña y mediana empresa.

La normativa de defensa del consumidor, con legislación estatal y regional, y un notable desarrollo reglamentario en el ámbito local, constituye otra faceta del desarrollo de técnicas de participación en la vida económica, corresponsabilizando a los ciudadanos, de modo individual o asociado, en el control de actividades productivas de comercialización y de servicios, intermediado por criterios de orden público económico orientados por la idea de calidad de vida (38).

La ley de Zonas de Montaña, cuyo desarrollo ha sido potenciado, de modo importante, por la aplicación de la normativa de la Comunidad Económica Europea, constituye una manifestación prototipo de técnicas de participación administrativa, con el diseño de estructuras administrativas para la gestión de líneas de gestión y ayuda a estas áreas territoriales, definidas por órganos colegiados decisorios de composición cuatripartita, que incorporan representantes de las administraciones central, regional, local y asociaciones de montaña y vecinos (39).

La ley de Aguas y la ley de Organos Rectores de Cajas de Ahorro constituyen otros dos textos legales que inciden en la profundización en técnicas de participación. En referencia a la normativa de aguas, no puede ser considerada novedosa una técnica que supone retomar los mejores momentos de nuestra brillante historia legislativa en materia de aguas y, en este sentido, mayor impacto ha producido la ley de órganos rectores de Cajas de Ahorro, que significa una mutación en estas instituciones financieras, con un cambio de naturaleza controvertido en su contenido (40).

(38) Ley 26/1984, de 19 de julio, precedida de las Leyes autonómicas vasca, de 1981, y gallega, de 1983, y seguida de la Ley andaluza, de 1985, y valenciana, de 1987.

(39) Ley 25/1982, de 30 de junio, y Real Decreto 2164/1984, de 31 de diciembre, sobre acción común para el desarrollo de Zonas de Montaña; Real Decreto 1684/1986, de 13 de julio, por el que se regulan ayudas para Zonas de Montaña, en ejecución de la normativa estatal y de la normativa comunitaria: Reglamento 797/1985, de 12 de marzo, y Directiva 268/1975, de 28 de abril. El desarrollo regional de esta normativa, a través de específicos programas de ordenación y promoción, tiene como ejemplo los Decretos de la Junta de Castilla y León 122/1986, de 31 de julio; 147/1986, de 2 de octubre; 159/1986, de 16 de octubre, que regulan los Comités de Coordinación de las Zonas de Agricultura de Montaña de Meridandes (Burgos), Porma-Curueño (León) y montaña palentina.

(40) Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Organos Rectores de Cajas de Ahorros. Las implicaciones organizativas de la Ley de Aguas han sido objeto de consideración en mi trabajo *Usuario e intereses generales en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. La dinámica entre un modelo de*

c) *El desarrollo del principio de participación en el ámbito cultural.*

Cuando la cultura se enmarca, según hemos apreciado, en un contenido conceptual muy afín a la idea de educación es obligado destacar las aportaciones contenidas en las importantes leyes orgánicas reguladoras del Derecho a la Educación y de Reforma Universitaria (41), que definen estructuras organizativas para la gestión de tan cualificadas áreas de actividad administrativa, orientadas por desarrollados criterios de participación de los distintos sectores sociales, pudiéndose afirmar que introducen técnicas de gestión que significan un cambio cualitativo de muy singular trascendencia en un ámbito, como el de la educación, que podrá propiciar efectos inducidos importantes en la inevitable génesis de nuevas estructuras organizativas. Las Comunidades Autónomas han propiciado el inevitable desarrollo de líneas de participación en el ámbito cultural, como consecuencia inevitable de la búsqueda de su legitimación institucional en sus peculiaridades y, en este sentido, la búsqueda de valores autóctonos ha implicado a todas las Comunidades Autónomas y, con mayor énfasis, a las autonomías carentes de componente nacionalista histórico, como consecuencia de la búsqueda de la identidad legitimadora y equiparadora. También ha sido importante la labor de Diputaciones Provinciales y Ayuntamiento en el desarrollo de líneas tendentes a una divulgación participada de la cultura y a una revitalización conservacionista de contenidos culturales en peligro de pérdida o desaparición.

d) *La participación en la vida social y su desarrollo normativo.*

La normativa orientada a neutralizar las situaciones de distonía en la comunidad social constituye una peculiaridad del Estado social y democrático de derecho. La crisis de los mecanismos de intervención económica, como consecuencia de las variables introducidas por las nuevas tecnologías, no ha provocado la crisis de las técnicas de acción social del Estado de bienestar, sino que ha pro-

producción agrario y el equilibrio intersectorial y los intereses generales, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 45 (1985), págs. 25-44.

(41) Leyes Orgánicas 8/1985, de 3 de julio, y 11/1983, de 25 de agosto.

piciado su generalización y depurado sus técnicas. En coexistencia con la dinámica de la legislación estatal relativa a la seguridad social, orientada por los objetivos de ofrecer compensaciones y alternativas al desempleo y por hacer realidad la cobertura ante las contingencias de salud y situación de clases pasivas, las leyes regionales de servicios sociales (42) ofrecen una elocuente muestra de particularización de situaciones subjetivas objeto de atención pública, con el propósito de compensar áreas de marginalidad social. Los supuestos de minusvalías, drogadicción, tercera edad, maternidad desasistida, menores abandonados, minorías étnicas... son objeto de previsiones normativas tendentes a paliar o eliminar la problemática derivada de estas situaciones, con diseño de estructuras organizativas y previsión de medios personales y materiales.

Como parte cualificada de la problemática que condiciona la estructura social, la juventud ha sido objeto de un tratamiento legislativo específico materializado en torno a la figura de los Consejos e Institutos de Juventud (43) y complementado por medidas de apoyo al empleo juvenil, donde la normativa estatal y la normativa de las Comunidades Autónomas, sin ignorar los específicos apoyos que a la problemática juvenil prestan Diputaciones y Ayuntamientos, se complementan los propósitos de ofrecer respuesta a un definido sector social en el que se expresan, con particular fuerza, contradicciones y tensiones.

Con un simbolismo que contrasta con los problemas base de los sectores sociales juveniles, las Comunidades Autónomas orientadas por intentos de particularización de su identidad han hecho objeto de tratamiento legislativo a los grupos sociales originarios radicados fuera de la respectiva Comunidad Autónoma (44). Sin menoscabo

(42) Ley 9/1984, de 30 de mayo, de Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Madrid; Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia; Ley 11/1986, de 19 de diciembre, creadora del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia; Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña, y Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social de la Comunidad Autónoma de Aragón.

(43) Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud; Ley 3/1984, de 5 de octubre, de creación del Consejo de la Juventud de Castilla y León; Ley 10/1986, de 4 de diciembre, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

(44) Ley de 25 de marzo de 1985, de Comunidades Montañesas o Cántabras asentadas fuera de Cantabria; Ley de 2 de diciembre de 1985, de participación de las Comunidades Aragonesas asentadas fuera del territorio en la vida social y cultural de Aragón; Ley 7/1986, de 6 de marzo, de reconocimiento de las Comunidades Andaluzas asentadas fuera del territorio andaluz; Ley 5/1986, de 30 de mayo, de Comunidades Castellano-Leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; Ley 3/1986, de 24 de mayo, de la Extremeneidad; Ley 9/

de la problemática que incorpora el hecho emigratorio, la problemática de fondo de las situaciones subjetivas de retorno en situación de dificultad, se reconducen a las leyes de servicios sociales y reincluyen en la sensibilidad normativa de todas las instituciones territoriales del Estado, ante la necesidad de lograr unas estructuras sociales orientadas por la armonía en la integración de individuos y grupos sociales, como problemática en la que la acción municipal ha mostrado especial incidencia por su proximidad a las situaciones objeto de consideración y, en esta línea, destaca el fomento del asociacionismo vecinal, los propósitos de integrar a los colectivos vecinales en la actividad urbanística y el diseño de estructuras organizativas, con mayor nivel de institucionalización, como los distritos municipales y los reglamentos de participación ciudadana, alternativas en las que ha operado, con la introducción de factores de homogeneidad, la Federación de Municipios y Provincias, en calidad de peculiar estructura asociativa que ha propiciado la utilización de técnicas participativas en el ámbito local.

- e) *La introducción del modelo participativo en la administración pública y la coparticipación de las administraciones públicas en la gestión de los asuntos públicos.*

La débil insinuación de estructuras participadas que contenía la legislación preconstitucional, limitadas a previsiones racionalizadoras de la gestión administrativa, que no significaban más que un atípico testimonio en el ámbito de unas estructuras centralizadas, contrasta con la dinámica participativa abierta en el ámbito organizativo de las administraciones públicas, como inevitable consecuencia de la mutación del modelo institucional. Las asociaciones y sindicatos funcionariales, generalizados como modelo operativo en el ámbito de la función pública, han incorporado, como simple efecto inducido del ejercicio del derecho de asociación y del ejercicio de libertad sindical, variables y constantes que han significado el cambio de modelo organizativo y operativo en todas las administraciones públicas, con corrección del contrasentido de que la legislación laboral impusiese obligaciones a las empresas privadas que no eran asumidas por las estructuras públicas. La asimilación

1986, de 9 de diciembre, de reconocimiento de las Comunidades Murcianas asentadas fuera de la región.

de los comités de empresa en las relaciones laborales dentro de las administraciones públicas ha sido seguida de la Ley de Representación y Participación de los Funcionarios (45), inevitable texto legal que ha corregido la contradictoria situación de que las personas al servicio de entes públicos, con relación laboral, pudieran ejercer derechos que les eran negados, al menos de modo formal, a aquellos que estaban en relación de derecho público, dicotomía en el ejercicio de derechos en contradicción con una difusa línea entre relación de empleo en el sector público regido por el derecho laboral y la relación de empleo regida por el derecho público. Con este texto legal, los funcionarios, en similitud con los contratados laborales, podrán disponer de órganos de representación con proyección en la determinación de las condiciones de trabajo y en la configuración de las estructuras organizativas y, en su doble condición de ciudadanos y de partícipes de las estructuras públicas, podrán contribuir a la doble y no necesariamente conflictiva aportación de racionalizar sus condiciones de trabajo y de racionalizar las estructuras administrativas. La generalización del modelo de participación y representación significa un incuestionable avance en relación con precedentes situaciones en las que las estrategias y tácticas representativas eran exclusivo patrimonio de privilegiados cuerpos especiales. Enmarca el desarrollo operativo de estas técnicas el cuadro organizativo de representación articulado por la ley de Reforma de la Función Pública, vitalizado por la referida formalización de técnicas de participación funcional en la administración pública (46).

El enriquecimiento de las relaciones interadministrativas forma también parte de una esperanzadora e imaginativa realidad orientada por esquemas participados, cuya fenomenología presenta una riqueza de variantes y matices que expresan la oculta potencialidad de una dinámica administrativa orientada por entes autónomos próximos a las necesidades de su medio social. Las mancomunidades municipales, los consorcios, los convenios, los conciertos, la articulación de fórmulas empresariales de gestión mixta... están bajo el poderoso impulso de una ambiciosa dinámica municipal y provincial, a la que no es ajena la dinámica de las propias comunidades autónomas que parecen querer recuperarse de la forzada inercia

(45) En estos momentos, en trámite parlamentario ante el Senado.

(46) Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuyo artículo 7.º regula la composición del Consejo Superior de la Función Pública, y cuyo artículo 9.º regula la Comisión Superior de Personal.

de la estéril y regresiva centralización. La conjunción de municipios, provincias y comunidades autónomas, sin olvidar el diseño de estructuras comarcales, propiciado en el marco de la Ley Básica de Régimen Local de 1985 (47), está generando fórmulas organizativas nuevas, inducidas, en unos casos, por la dinámica social y, en otros, por la búsqueda de legitimidad de las instituciones ante la sociedad. Estas fórmulas, no carentes de aspectos controvertidos (48), están haciendo práctica constante de las técnicas de competencias compartidas y expresando comunes esfuerzos institucionales por autorregenerar estructuras sociales y estructuras productivas, por adecuar el aparato público a las demandas sociales y por introducir factores de equilibrio socioeconómico (49), que es fuente, aun dentro de su opción equilibradora, no de regresión económica, sino de génesis de una dinamización económica y social participada, consensuada y muy distante de la anonimidad del modelo productivo en crisis. Con ello, la idea de poderes públicos, en calidad de armónico conjunto integrador de todas las estructuras públicas concurrentes en el común objetivo de satisfacer intereses generales, encuentra ocasión de encarnarse en acciones tangibles y, por encima del anecdótico perfil conflictivo entre instituciones centrales del Estado y Comunidades Autónomas, articular la malla de relaciones entre Corporaciones locales y Comunidades Autónomas, ofreciendo el ejemplo de búsqueda de una legitimidad institucional propia de toda la organización emergente que obliga a reconocer la funciona-

(47) El desarrollo de las Mancomunidades ha sido objeto de particular atención, con directa referencia en la regulación de la Ley Básica de Régimen Local o por la potencialidad inducida de las normas regionales, cuya muestra más reciente es la Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios en la Comunidad Autónoma de Aragón.

(48) La Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Generalidad Valenciana competencias propias de las Diputaciones Provinciales, ha sido objeto de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero, que, con la excepción de algunos aspectos procedimentales, considera constitucional el texto legal. La Ley de 6 de julio de 1986 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, reguladora de las relaciones entre la Junta y las Entidades Locales, ha producido similares tensiones, minoradas por efecto de la referida Sentencia del Tribunal Constitucional.

(49) En esta línea, la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, coordinadora de la Comunidad Económica Europea - Estado español - Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la incidencia de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y su proyección anual en los fondos de compensación interterritorial, y sin menoscabo de iniciativas autonómicas vinculadas a iniciativas de programación, reforma y reconversión de estructuras económicas, entre las que destaca la Ley andaluza de 13 de julio de 1984, aprobatoria del Plan Económico 1984-1986, y la de 3 de julio de 1984, de Reforma Agraria Andaluza, así como la Ley de 29 de diciembre de 1984, aprobatoria del programa económico valenciano para el período 1984-1986.

lidad operativa de las relaciones interadministrativas en calidad de una de las manifestaciones del principio de participación.

4. *La difícil asimilación por los Tribunales del principio de participación*

El mandato constitucional del artículo 9-2 subsume a todos los poderes públicos y, entre ellos, al poder constitucional más caracterizado: el judicial, en su condición de único de los tres poderes clásicos calificado como tal en el texto constitucional español. Muy definidas son las limitaciones legales que enmarcan la actuación de los jueces contencioso-administrativos, condicionados por las inercias conmutativas de derechos e intereses legítimos, personales y directos, que condicionan la legitimidad de las pretensiones ante el contencioso-administrativo. También es obvio que la estricta delimitación del ámbito de la actuación jurisdiccional implica al legislativo y al ejecutivo y que la demora en la modificación de la ley de 1956 y el retraso en la aplicación en la ya demorada ley Orgánica del Poder Judicial es un *prius* que implica opciones políticas y organizativas que han preconditionado y aún preconditionan y limitan la acción jurisdiccional. No obstante, hay supuestos en los que por la tradición participada de decisiones; por la naturaleza de la actividad, articulada por la idea de participación, o bien por los presupuestos organizativos, al implicar estructuras, articuladas con criterios democráticos..., los pronunciamientos jurisdiccionales han quedado anclados en coordenadas que suponen un obstáculo a la virtualidad del principio de participación. La jurisprudencia relativa a elaboración de disposiciones generales, la participación en órganos colegiados representativos de composición compleja y a colegios profesionales, ofrecen muestra significativa de estos insatisfactorios resultados.

a) *Jurisprudencia relativa a elaboración de disposiciones generales.*

El modelo participativo incorporado por la ley de Procedimiento Administrativo de 1958 para la elaboración de disposiciones de carácter general ofrece, en su artículo 130-4, la oportunidad de que las entidades representativas de intereses expongan su parecer en razo-

nado informe. El criterio para que les sea concedido o no esa posible intervención está determinado por los factores que expresa el propio precepto: «siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje», con la excepción de «cuando se opongan a ello razones de interés general debidamente consignadas en el anteproyecto». La conexión con el sindicalismo vertical y el Estado corporativo podrían haber contribuido a matizar este contenido; no obstante, el artículo 105 de la Constitución ratifica este esquema, como consecuencia de incorporar la audiencia directa de los ciudadanos o intermediada por organizaciones y asociaciones. En contraste con la atribución al órgano administrativo actuante de la carga de la prueba que muestre la inconveniencia de informes y audiencias, y en contra del criterio doctrinal coincidente con la existencia de este trámite (50), la jurisprudencia mantiene el criterio de considerar discrecional su cumplimiento y sólo en los casos en los que concurren factores económicos significativos se ha pronunciado en favor de su carácter necesario. Los contenidos económicos vinculados a la actividad ganadera y los contenidos económicos conexos a las remuneraciones del personal facultativo y sanitario de la Seguridad Social —S. 14 de marzo de 1986, relativa al establecimiento del Registro Especial de Reses de Lidia (51) y S. 21 de marzo de 1986, sobre retribuciones del personal facultativo y sanitario de la Seguridad Social (52)— son los supuestos que marcan la excepción a una línea de continuidad en la doctrina jurisprudencial (53), que ofrece extrema proclividad hacia los principios conmutativos del derecho privado y vincula el derecho público con los condicionantes jurídicos conexos a la idea de derechos subjetivos o intereses legítimos personales y directos, que implican un claro distanciamiento de los puntos de referencia objetivos determinados por los precisos términos que la ley de procedimiento administrativos particulariza: legalidad, acierto, oportunidad, sin olvidar los principios de economía, celeridad y eficacia, que permiten apreciar premisas de racionalidad objetiva en el actuar y en los procedimientos administrativos. Sería ingenuo suponer que estos principios puedan ser

(50) R. PARADA VÁZQUEZ, «Comentario al artículo 105 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, Ed. Revista de Derecho Privado, cit., vol. VIII, páginas 313-314, y F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, cit., págs. 1451-1454.

(51) Sala 4.ª, Ponente Magistrado Sr. Carayo Sánchez, AZ. 1774.

(52) Sala 4.ª, Ponente Magistrado Sr. Reyes Monterreal, AZ. 2321.

(53) Vid. la evaluación que realizo, con referencia temporal en diciembre de 1985, en el trabajo *Sujetos actores y factores en el procedimiento administrativo*, núm. 111 de esta REVISTA (1986), págs. 125-134.

habitualmente incorporados por los aparatos públicos, prescindiendo de la colaboración ciudadano o asociativa implicada en aportaciones, por añadidura, que sólo son de contenido informativo y no determinantes de la actuación administrativa, y cuya creatividad es tanto mayor cuanto más distante esté de contenidos de carácter exclusivamente económico.

b) *La jurisprudencia relativa a órganos colegiados representativos de composición compleja.*

La articulación de órganos colegiados representativos, caracterizados por la complejidad de su composición, es consecuencia de la aplicación de textos legales que, con generosidad de perspectiva, han incorporado el desarrollo del principio constitucional de participación. La constitución de estos órganos y el inicio de su actividad va a ser punto de referencia para iniciales conflictos en el comienzo de su andadura, que tendrán inmediato reflejo jurisprudencial. Una muestra incipiente está materializada en las sentencias pronunciadas como consecuencia del complejo procedimiento de reconversión institucional propiciado en la Universidad por la ley de Reforma Universitaria, que ha ofrecido ocasión de apreciar las primeras sentencias que tienen por objeto conflictos propiciados en el seno de los nuevos claustros universitarios, con notable complejidad en su composición y en las competencias que les han sido atribuidas, y con efectos jurídicos inducidos, que van a exigir el diseño de imaginativas fórmulas organizativas y procedimentales, situación proclive al conflicto jurídico, como muestran las situaciones producidas en los claustros de las Universidades de Sevilla y Salamanca, en condición de primeros órganos de representación universitaria que han necesitado de la formalización de recurso jurisdiccional. Ambas sentencias, la sentencia de 20 de febrero de 1985 (54), relativa a la formación del claustro constituyente en la Universidad de Sevilla, y la sentencia de 15 de abril de 1985 (55), particularizada en el procedimiento de elaboración de los estatutos de la Universidad de Salamanca, presentan el común factor de eludir los problemas de fondo suscitados. A ello puede haber contribuido la peculiaridad del proceso de protección de los derechos funda-

(54) Sala 3.ª, Ponente Magistrado Sr. Martín Herrero, AZ. 822.

(55) Sala 3.ª, Ponente Magistrado Sr. Ruiz Sánchez, AZ. 1763.

mentales de las personas por el que optaron ambas demandas y las peculiares normas procedimentales que tienen que incorporar órganos de elevada composición numérica y heterogéneos en su composición, con incidencia de factores cualitativos que incrementan su complejidad y que plantean la necesidad de inevitables peculiaridades procedimentales derivadas de su configuración organizativa y de la complejidad en las competencias que tienen atribuidas. En contraste con esta problemática, el grado de penetración de los Tribunales en los complejos problemas de fondo no pasa de incompletos análisis sobre referencias cuantitativas como una elocuente muestra de la difícil entrada en la práctica jurídica de las técnicas de participación.

Elusorios pretextos cuantitativos son utilizados en la sentencia que enjuicia el recurso de los alumnos de la Universidad de Sevilla, que pretendían incrementar su representación y cuya pretensión es eludida con el pretexto de no particularizar alternativa que cuantificara la propuesta, salida que contrasta con la alegación de haber sido vulnerado el principio de igualdad, en calidad de derecho fundamental, por efecto de la ruptura del equilibrio entre la residual representación de los alumnos en el claustro, en contraste con su prevalencia numérica absoluta en la composición de la comunidad universitaria (56). Los factores cuantitativos sirven también de motivo que justifica la desestimación de las pretensiones de los profesores recurrentes en contra de los acuerdos del claustro de la Universidad de Salamanca. La demanda es formalizada como consecuencia de la aprobación del reglamento de funcionamiento interno del claustro, mediante votación de totalidad y sin conceder opción a los recurrentes de defender y someter a votación sus enmiendas al proyecto del reglamento. La sentencia no entra en el fondo con el argumento de que la existencia de un «criterio discordante», entre una minoría, de 227 claustrales, y una mayoría que no cuantifica y que tampoco pondera no implica conculcación de derechos fundamentales (57).

El atractivo envite que los alumnos recurrentes de la Universidad de Sevilla ofrecen al Tribunal para que pudiera entrar en el fondo conceptual de la participación, como consecuencia de pretender el enjuiciamiento de la técnica de designación de representantes, sin mediar el expreso deseo personal de actuar como tal repre-

(56) Considerandos 4.º y 5.º de la Sentencia citada.

(57) Considerando 3.º de la Sentencia citada.

sentante, es desatendida con el pretexto de dar por obvio su no oposición al derecho a la intimidad personal y por obvia la identidad del tenor de un precepto constitucional con una periclitada acepción conceptual de la intimidad (58).

La desatención al reto exegético que propiciaban las pretensiones de los universitarios sevillanos y salmantinos es un ejemplo elocuente de la difícil entrada en las costumbres de las técnicas de participación, dificultad que se verá paliada por el amplio diseño legal de las técnicas participativas que propiciará, por incorporación de lo cualitativo en lo cuantitativo, la inevitable evolución jurisprudencial. En calidad de elocuente muestra de la evolución ya registrada, es suficiente apreciar la metodología de la elusión incorporada por las dos sentencias referidas, en contraste con las lamentables argumentaciones contenidas en sentencias tan próximas en el tiempo como la sentencia del 10 de mayo de 1983 (59), que negó legitimación a un concejal para impugnar un acuerdo municipal relativo a fijación de sueldos de funcionarios locales, por no alegar y no acreditar la consecuencia que «pudiera proyectarse en su persona, derechos o intereses» (60), o la no menos decepcionante sentencia de 15 de enero de 1982 (61), que enjuició el cese del Director General de Radio Televisión, con referencia en impugnación de un consejero, miembro del Consejo de Radio Televisión, a quien niega legitimidad sin entrar en el fondo, por considerar que no concurre lesión personal en el recurrente. El saldo cualitativo registrado entre estas inadmisiones de recurso y las variantes semánticas y numéricas que ofrecen cobertura a la elusión de las pretensiones de los claustrales recurrentes es, aun dentro de sus obvias limitaciones, esperanzador y, de algún modo, ofrece ya testimonio de parcial consideración de los problemas vinculados al fondo de las pretensiones.

c) *La jurisprudencia relativa a colegios profesionales*

Los colegios profesionales, como consecuencia de incorporar la dualidad de su carácter de estructura privada representativa de intereses de los colectivos profesionales que incorpora y, al tiempo de

(58) Considerando 8.º de la Sentencia citada.

(59) Sala 4.ª, Ponente Magistrado Sr. Reyes Monterreal, AZ. 2925.

(60) Considerando 3.º de la Sentencia citada.

(61) Sala 3.ª, Ponente Magistrado Sr. Espin Cánovas, AZ. 5.

estructura organizativa de carácter público, en cuanto asume competencias conferidas por textos legales que le delegan su ejercicio, ocupan una posición de especial significado, en calidad de figuras que permiten apreciar el ensamblaje de lo público y lo privado, la implicación de factores sociales y de componentes estatales, que está en el fondo del principio de participación. Este carácter polivalente que da contenido a la singularidad de los colegios profesionales y, en general, a las estructuras colegiales o camerales representativas, ofrece una perspectiva especialmente rica en el momento de tratar de observar las nuevas líneas de desarrollo de la idea de participación, perspectiva que se muestra en función de la coherencia o incoherencia de las estructuras preexistentes. Considerando salvadas las incoherencias institucionales que han situado en posición delicada a las estructuras colegiales, es significativa la sentencia de 7 de julio de 1983 (62), dictada como consecuencia de la impugnación de varios letrados del Real Decreto 2090/1982, de 24 de julio, que convalida una estructura orgánica y operativa colegial que impugnan los recurrentes por considerar conculcada la exigencia de funcionamiento democrático de los colegios, impuesta por el artículo 36 de la Constitución y, como consecuencia, estimar vulnerado el derecho a participar en los asuntos públicos, en calidad de exigencia derivada del artículo 23 del texto constitucional. La necesidad de que las propuestas de discusión de puntos de orden del día en las asambleas colegiales, tenga que estar precedidas del cumplimiento del requisito del aval de un porcentaje del censo total de colegiados, la posibilidad de que un acuerdo mayoritario, tomado por la Junta General de Colegiados, haga factible anular la discusión de puntos previamente incluidos en el orden del día; la dificultad de someter a control la gestión del Decano y una Junta de Gobierno dotada de márgenes de discrecionalidad que le permiten eludir, con facilidad, las peticiones de convocatoria de Juntas Generales extraordinarias..., forman parte de un entramado orgánico, más que organizativo, que suscita reservas sobre la coherencia con principios democráticos y que el Tribunal Supremo elude con exhibición de una dinámica que conecta más con la valoración de intenciones que con el fallo en derecho al que está constitucionalmente obligado (63). El apoyo jurídico de los avales para la proposición de puntos del orden del día, es justificado por el Tribunal en

(62) Sala 3.ª, Ponente Magistrado Sr. Ruiz Jarabo Ferrán, AZ. 3915.

(63) Considerando 6.º de la Sentencia citada.

el insatisfactorio fundamento de «evitar actuaciones de grupos supraminoritarios que pudieran entorpecer la normal marcha de la Junta General del colegio, con la multitudinaria presentación de proposiciones que solamente a unos pocos pudieran interesar» (64). Este argumento constituye un paradigma de tópicos carente de fundamentación jurídica que obligan a recordar pretéritos pronunciamientos gubernativos más que jurisdiccionales, y que no se priva del mecanismo contenido en el juicio de valor de lo mayoritario para justificar la neutralización de propuestas de puntos de orden del día de Juntas Generales: «... como la Junta General se integra con todos los colegiados, con voz y voto, es evidente que sus acuerdos son expresión de la voluntad mayoritaria de aquéllos y en cuanto tal soberana...» (65). El argumento se cierra con la máxima de que «... no puede ser tachado de anticonstitucional o antidemocrático, porque nunca puede serlo la expresión de lo que es voluntad mayoritaria de un determinado colectivo y que, en consecuencia, obliga a todos los que forman parte de aquél aunque disientan de la forma».

La fidelidad a los principios jurídicos no es el valor fundamental que contiene la sentencia.

La doctrina de esta sentencia la hace suya la posterior sentencia de 1 de abril de 1986, con menor informalidad jurídica, pero con incorporación de los argumentos de fondo de la sentencia precedente. Trata de eludir las implicaciones sobre la incompatibilidad del Real Decreto aprobatorio del Estatuto de la Abogacía en referencia a la colegiación obligatoria, conexas a la obligada aplicación de las directrices comunitarias y, al tiempo, trata de ofrecer respuesta a la problemática disciplinaria de la profesión y a los condicionantes procedentes del turno de oficio, e incorpora reflexiones, más que argumentos jurídicos, como el relativo a que: «la deseable perceptibilidad de esta exigencia, en lo referente a la plenitud del ejercicio (sin limitaciones por razón de residencia —en el campo del ejercicio profesional— por aplicación obligada de normas comunitarias *verbi gratia*: artículo 4-1 y concordantes de la Directiva 77/249, de 22 de marzo de 1977), no puede justificar una estimación de recursos, dado que la norma impugnada puede de alguna manera resultar insuficiente, pero no ilegal» (66).

(64) Considerando 7.º de la Sentencia citada.

(65) Sala 4.ª, Ponente Magistrado Sr. Martín Martín, AZ. 2626.

El litisconsorcio pasivo entre los Tribunales y los beneficiarios de estructuras colegiales carentes de contraste democrático, permite detectar problemas en el desarrollo del principio de participación en las viejas estructuras colegiales, calificativo que no incurre en minusvalorar la organización colegial, sino que obliga a adecuarla a los estrictos criterios democráticos que la Constitución exige, con la consciencia de que en las estructuras democráticas no son necesarias tutelas orientadas por premisas de contenido paternalista-autoritario, sino la confianza estricta en la responsabilidad de los ciudadanos y, con mayor motivo en los profesionales cualificados, sin necesidad de apelaciones a tutelas, no solicitadas, con presunto fundamento en el temor a lo multitudinario o a la perturbación de lo supraminoritario que no encubren sino injustificables privilegios de los detentadores de tan esotérica maquinaria.

5. *Evaluación del desarrollo del principio de participación*

La problemática que incorpora el principio de participación no puede ser deslindada de la compleja implicación que incorpora la sociedad pluriclase, en grave crisis de identidad con su aparato organizativo público, que tiene que asimilar la conflictiva ineficacia de sus mecanismos de intervención económica en los que encontró lo que parecía la brillante e incuestionada alternativa de posguerra, que ha sido dislocada por las variables organizativas y existenciales incorporadas por el revulsivo de las nuevas tecnologías y por la inexcusable consideración, fáctica y jurídica, de la comunidad social orientada por valores democráticos y sociales que incorpora la síntesis conceptual del primer precepto de la Constitución: Estado social y democrático de derecho. El principio de participación constituye el inexcusable factor operativo de la idea de democracia, con paso de contenidos puramente plebiscitarios a presencia y seguimiento de individuos y grupos en las plurales instancias decisorias; al tiempo, es factor inescindible de unas instituciones estatales orientadas por el objetivo social de conseguir equilibrios básicos en grupos y unidades territoriales y que requiere de la activa colaboración de individuos y grupos en la evaluación y contraste de opciones

(66) Fundamento de Derecho núm. 6 de la Sentencia citada.

y perspectivas. Esta compleja metodología institucional y social implica una polivalencia en puntos de referencia y situaciones que, a nivel de primera aproximación, incorpora el mismo texto constitucional, con la cuádruple diferenciación entre vertiente política, económica, cultural y social, objeto de posteriores ramificaciones por grupos sociales, áreas de actividad institucional, referencias territoriales, remisión a realidades y actividades económicas..., polivalencia de situaciones que está reflejada en la aportación conceptual italiana de «sociedad compleja, que contiene el factor sociológico peculiar de los países latinos, apreciable en una iniciativa social que suple, en otros casos se solapa o, incluso, supera al sector público, ofreciendo muestras de la inevitable implicación de lo público y de lo privado, imponderable que asimilan el principio y las técnicas de participación, en cuanto opera con el presupuesto dialéctico de la interconexión sociedad y Estado. La multi-sectorialización y la polivalencia de estas técnicas propicia distinciones cualitativas en las normas reguladoras, con el inevitable factor añadido de implicar experiencias organizativas nuevas en un medio socioeconómico con un nivel muy reducido de institucionalización como consecuencia de limitaciones derivadas de los condicionantes autoritarios preconstitucionales. En una primera aproximación a las recientes normas que han regulado sectores o instituciones con incorporación de técnicas de participación, es perceptible la siguiente tipología:

- a) *Areas donde las técnicas de participación incorporan índices de eficacia, con referencia en técnicas de representación de intereses.*

La eficacia en calidad de valoración positiva de las normas jurídicas que incorporan técnicas participativas como forma prevalente de gestión administrativa, se reducen a las situaciones, sin duda, especiales de la representación de intereses económicos en sectores con notable nivel de concreción en sus variables. La muestra más elocuente es la materializada por la estructura colegial representativa que incorpora la ley de Aguas, donde la determinación de constantes, la concreción y la oscilación de variables en cada Organismo de Cuenca, unido a la no difícil particularización de las necesidades públicas y privadas, facilita la decisión coherente y no

conflictiva. Problemática similar incorporan las estructuras colegiales representativas de los consejos reguladores de denominaciones de origen o de zonas de montaña, donde la determinación de las áreas de actividad a gestionar hace fácil determinar vectores de convergencia de intereses y desarrollo de líneas de acción que, con facilidad, legitiman al órgano y a sus integrantes.

La misma valoración favorable se puede mantener, dentro del ámbito municipal, en las actividades de gestión urbanística, que incorporan las técnicas de participación propiciadas por la ley del suelo, con referencia en informaciones públicas, planes de iniciativa particular y posible ejercicio de acción pública, cuya efectividad ha sido potenciada por los reglamentos municipales de participación ciudadana. No obstante, es obligado precisar que la complicación de variables urbanísticas o de ordenación territorial desactiva mecanismos de participación en lo que es la gestión administrativa ordinaria y a salvo de reacciones ocasionales propiciadas por situaciones conflictivas. La precisión en contenidos, la tangibilidad en los resultados y el modelo de referencia no complicado, parecen materializar la efectividad en la utilización de técnicas de participación, criterio que parece suscribir la jurisprudencia, cuando es capaz de romper su discutible línea de discrecionalidad en la comparecencia de afectados en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, sólo para el caso de determinación de intereses económicos funcionariales o empresariales, constatación que no permite ignorar las referencias, también jurisprudenciales, de estructuras organizativas en los colegios profesionales que hacen dudar de su homologación como estructuras democráticas y que, en consecuencia, incorporan inasimilables contradicciones con las técnicas de participación representativa.

b) *Areas donde las técnicas de participación contienen alternativas institucionales de los poderes públicos.*

La idea de participación y las estructuras colegiales participadas orientadas por la Administración parecen contener una contradicción. La participación, en su concepción originaria, implica la presencia de personas o colectivos en estructuras organizativas con el propósito de suscitar alternativas o hacer valer posiciones. No es éste el propósito inicial que orienta textos legales tan trascendentes

como la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, la Ley de Reforma Universitarias o la Ley de Organos Rectores de las Cajas de Ahorro. Estas controvertidas normas contienen alternativas de carácter organizativo y que implican auténticos revulsivos en el medio social o administrativo originario. Los órganos colegiales que incorporan las dos leyes orgánicas en materia educativa contienen una nueva estructura de gestión docente, orientada por premisas de gestión coparticipada por los distintos sectores implicados en el hecho educativo: padres, profesores, representantes de la administración local y, en su caso, propietarios, con referencia en la regulación normativa en la enseñanza básica y media, y alumnos, distintos niveles de profesorado y personal de administración y servicios en la enseñanza universitaria. Estos esquemas, de los que se puede afirmar que han sorprendido a los inesperados beneficiarios de una participación otorgada, en cuanto no ha sido objeto de previa demanda social, contiene las alternativas políticas que tratan de incorporar técnicas de gestión participada en los servicios públicos educativos, con el propósito de incorporar perspectivas e intereses a las técnicas de gestión empresarial o burocrática que hasta el momento han orientado la gestión de los servicios educativos.

Estas aportaciones legales, tan receptivas a las técnicas de gestión participada, son coherentes con la problemática que incorpora el párrafo 2.º del artículo 9.º de la Constitución, cuyas aparentes contradicciones en las ideas de participación en la vida cultural y en la vida social, estaban conexas con la interrelación sistemática de este precepto en el ámbito del contexto voluntarista en el que la Constitución sitúa a los poderes públicos y que enmarca, el mismo párrafo y precepto, desde la competencia que atribuye a los poderes públicos para promover las condiciones donde la libertad y la igualdad de individuos y grupos sean reales y efectivas, ilusionante objetivo asumido por una cultura que, sin perjuicio de respetar sus componentes sociales endógenos, se tiene que transformar en educación y, que sin perjuicio del respeto a la sociedad que legitima la acción política donde se enmarca la actividad administrativa, tiene que regenerar y reestructurar un tejido social deteriorado por insatisfactorios niveles de libertad real y efectiva, y por desequilibrios personales y de grupos que aún no permiten identificar la igualdad como concepto real y efectivo.

Las estructuras colegiales participadas creadas por las leyes Orgánicas de Derecho a la Educación y Reforma Universitaria son

una ejemplarizante e ilusionante realidad normativa que muestran la feliz simbiosis entre sociedad y Estado, Estado y sociedad, en intencional utilización de términos que son consonantes con la dialéctica contenida en el artículo 9-2 de nuestra Constitución y remedo de contenidos coexistentes en su complementariedad.

Un dato que también incide en la oportunidad de la actuación de los poderes públicos para hacer realidad su compromiso constitucional, radica en la incidencia de ambos textos legales en el ámbito cultural-educativo, con inevitable y oportuna incidencia de estas estructuras de participación en la práctica pedagógica de los alumnos partícipes y representados, cuya formación, orientada por estructuras participadas, incidirá de modo inevitable en la sucesiva proyección operativa del principio y de las técnicas de participación.

La versatilidad participativa de la Ley Reforma Universitaria llega más allá de la correlación profesor alumno-administración y obliga a recordar la intermediación institucional atribuida a la figura del Consejo Social, donde se implican representaciones empresariales, sindicales, de entidades locales y universitarias... en la dinamización, racionalización, apoyo, colaboración y, en suma, regeneración de la anquilosada estructura universitaria. Esta controvertida institución, sobre cuya problemática ilustra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al hacer objeto de atención al Consejo Social como institución ensamblada en la idea de autonomía universitaria y libertad de cátedra (67), permite detectar el revulsivo que puede incorporar tan sencilla estructura participada, cuya novedad, en cuanto alternativa institucional, parece sorprender, por igual, a los que tienen que diseñar su contenido operativo, con criterios de coparticipación multisectorial y que parecen haber sido sorprendidos en su imprevisión, como a los sectores académicos tradicionales, en ocasiones, conturbados por el interés que sindicalista o representantes de entidades locales puedan tener por su actividad docente e investigadora. No parece excesiva la afirmación de que la sociedad y la universidad han sido sorprendidas por esta estructura, por efecto del impacto de un diseño de estructuras participadas cuya paternidad remite a los poderes públicos.

El factor sorpresivo también lo incorpora la ley de órganos rectores de Cajas de Ahorros, que muta los contenidos fundacionales de estas entidades en contenidos institucionales, al configurar los

(67) Sentencia de 27 de febrero de 1987, Ponente Magistrado Sr. García-Mon, «BOE» de 24 de marzo de 1987.

órganos colegiados de las Cajas con una composición tripartita, incorporadora de las entidades locales, representación de impositores, y representación del personal, si bien, en el caso de estas entidades financieras, los precedentes de la intervención del Banco de España sobre ellas y la incorporación de representantes de los impositores a sus órganos colegiados por el RD 2290/1977, han contribuido a aminorar los efectos del texto legal de 1985, aunque no permite ignorar la trascendencia que para las Corporaciones locales va a tener la nueva estructura de las Cajas de Ahorro, como consecuencia de la prevalente posición que la Ley les otorga en la nueva regulación de las Asambleas Generales y Consejos de Administración.

c) *Complejidad, contradicciones organizativas y utilización coyuntural de las técnicas de participación.*

La incorporación en el Título Preliminar del texto constitucional del principio de participación y su concreción sectorial en diversos preceptos constitucionales, contiene una metodología que condiciona su posterior desarrollo normativo en el ámbito estatal y autonómico. El cuádruple punto de referencia que contiene el artículo 9-2 de la Constitución supone la incorporación de componentes sectoriales que, a su vez, incorporan la diversificación de la instancia pública actuante y la oportunidad del desarrollo parcial o general del sector en el que se proyecta la norma. La inevitable resultante de esta metodología operativa es la complejidad de su desarrollo y la dificultad en su evaluación.

Una primera aproximación a las normas que han desarrollado técnicas de participación permite hacer algunas valoraciones. El Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración local han incorporado el desarrollo de instrumentos participativos con plena fidelidad a la metodología constitucional; han proyectado desarrollos plurisectoriales y diseñado un entramado normativo extenso, con distintos contenidos en densidad y muy diferente valor en aportaciones, cuyo primer problema académico es la dificultad de abarcar el conocimiento de supuestos muy distintos, su sistematización y su adecuada evaluación. Con inevitable remisión a una necesaria monografía que asuma estos compromisos, si es posible adelantar datos que evalúen el desarrollo normativo de las técnicas de participación.

El primer componente que define esta normativa está ya expresado en la idea de su carácter plurisectorial, lo que implica no sólo una descripción, sino el juicio de valor de no incorporar ejes que pudieran estructurar o articular esta pluralidad de normas. La carencia de este componente estructural lo expresa bien el dato de que las Comunidades Autónomas se han adelantado en ocasiones significativas a la definición del marco normativo estatal; la legislación regional sobre empresas y sociedades cooperativas, las leyes relativas a consumidores y usuarios y las leyes de servicios sociales son ejemplos de iniciativas autonómicas carentes de previa referencia estatal.

En el ámbito económico, la ausencia de incorporación de componentes estructurales registra una peculiaridad, con connotaciones de inactividad pública: el artículo 131 de la Constitución incorpora métodos para la planificación democrática de la economía; arbitra un procedimiento, participado por Comunidades Autónomas, sindicatos, organizaciones profesionales, empresariales y económicas, con la previsión específica de conferirles la elaboración de las previsiones que debieran servir al Gobierno para elaborar los proyectos de planificación, con la precisión complementaria de que para vertebrar la participación de las instituciones y organizaciones convocadas se constituirá un órgano singular que la Constitución se limita a denominar Consejo. Este precepto constitucional ha provocado juicios controvertidos en las Cortes constituyentes (68) y ha sido objeto de valoraciones que han considerado su conveniencia o inconveniencia desde la perspectiva económica o con referencia en la necesidad de la planificación y evaluación de sus consecuencias (69); no ha sido, sin embargo, objeto de valoración con referencia en la idea de participación institucional y social en la toma de decisiones económicas, con la excepción de aportaciones realizadas desde la perspectiva laboral (70). De modo complementario, responsables de la política económica y de los sindicatos, han expresado sus reservas ante la aplicación del modelo y su institucionalización, con un abanico argumental que oscila entre el recuerdo del corporativismo y la evaluación negativa de las experiencias aportadas por el derecho

(68) O. DE JUAN ASENJO, *El modelo económico de la Constitución española*, cit., págs. 212-223.

(69) M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, cit., págs. 227-247.

(70) V. A. MARTÍNEZ ABASCAL y E. ROJO TORRECILLA, «Participación institucional: los Consejos Económicos y Sociales en España», en *La Participación*, cit., págs. 127-158.

comparado. No son ajenas a las reservas que suscita esta metodología en la programación económica la débil incidencia sindical en el sector laboral y las reticencias de los responsables de la política económica a introducir factores que relativicen sus opciones y el limitado ámbito de variables que incorporan sus previsiones, renuentes a la incorporación de factores contenidos en el mismo precepto constitucional: satisfacción de necesidades colectivas, equilibrio y armonía en el desarrollo regional y sectorial, la más justa distribución de la renta y de la riqueza. Un remedo de institucionalización de técnicas participadas en las decisiones económicas está contenido en los distintos acuerdos formalizados por el Gobierno, Sindicatos y Organizaciones Patronales y que, con distintas denominaciones (71), admiten el encuadre conceptual de concertación socioeconómica y que, sin entrar en su específica fenomenología, incorporan el común factor de eludir la metodología del artículo 131 de la Constitución, en particular, por excluir la participación de las Comunidades Autónomas.

En contraste con la problemática señalada, el procedimiento diseñado por el referido precepto constitucional y los valores operativos que particulariza, deberían ser el cierre más coherente a incorporar a la estructura participativa contenida en el texto constitucional. Por el contrario, su marginación es secuela de la escisión entre lo social y lo económico y tiene como consecuencia la remisión de la problemática económico-territorial a específicos instrumentos normativos, como la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas o la normativa sobre Fondos de Compensación Interterritorial, desglosados de la problemática laboral y empresarial, sectorial o general, en desafortunado contraste con el criterio unitario y los valores de referencia contenidos en el artículo 131 de la Constitución. La consecuencia que puede extraerse de la omisión normativa que permite detectar la carencia de desarrollo de este precepto se expresa en la selectiva utilización coyuntural de desarrollos de apariencia compleja, no tan complicados como su apariencia muestra, en tanto conectan con alternativas que se distancian del reto de asumir el compromiso de resolver situaciones socioeconómicas, para optar por las alternativas simplificadoras de las opciones definidas por el modelo neoliberal de economía, mantenedoras de las inercias del mercado, en contraste con las alter-

(71) M. C. PALOMEQUE LÓPEZ, *Derecho Sindical Español*, cit., págs. 289-300.

nativas estructurales contenidas en los objetivos que expresa el texto constitucional. La opción desactivadora del artículo 131, en cuanto opción de las instituciones centrales del Estado, contrasta con el implícito estímulo regional derivado de la programación económica de las Comunidades Autónomas y, muy en particular, de la autonomía andaluza, impulso lamentablemente desaprovechado por las alternativas de política económica postuladas a nivel central.

Inciden en esta problemática, que admite ser definida como coyuntural, en detrimento de deseables opciones institucionales, los modelos organizativos que incorporan contenidos diferenciados en sus diseños de órganos colegiados representativos: es el caso de la opción organizativa regional que incorpora la articulación de los órganos colegiados de la Ley de Aguas y la distinta alternativa contenida en la opción municipal que incorpora la Ley de Organos Rectores de Cajas de ahorro, inexplicados factores diferenciales que constituyen una muestra a la que no son ajenas implicaciones económico-financieras y un modelo de política económica subyacente, que utiliza las Administraciones locales y autonómicas en función de demandas centralizadoras, derivación coherente con un modelo territorial desequilibrado que «salta» del ámbito municipal al provincial y de éste al pluriprovincial regional y que carece de instituciones que salven el desequilibrio (72). Estos condicionantes estructurales son premisas organizativas que expresan la carencia de condiciones objetivas para articular esquemas alternativos a modelos organizativos en los que aún no se ha logrado la necesaria coherencia y que conecta con las propuestas de racionalización y eficacia, de previa e inexcusable consideración, de las estructuras públicas preexistentes (73). La previa estructura organizativa, dismórfica y descompensada en su funcionalidad, permite expresar la duda sobre la virtualidad operativa del complejo normativo que ha desarrollado las técnicas de participación, y avanzar el juicio de la existencia de una posible consecuencia negativa: agudizar los contrasentidos institucionales, ofreciendo una apariencia de alternativa o complemento que puede contribuir a incrementar los defectos congénitos, agudizar malformaciones e incrementar las con-

(72) Con referencia en esta problemática, mi trabajo *La Ley Electoral como instrumento de articulación institucional*, núm. 107 de esta REVISTA (1985).

(73) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *El reto de una Administración racionalizada*. Cuadernos Cívitas, Madrid, 1983, y L. MARTÍN REBOLLO, *El Derecho Administrativo y las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos*, Ediciones Universidad de Extremadura, Cáceres, 1984, págs. 24-37.

tradiciones del sistema en su conjunto. En contraste con esta posible consecuencia, la dialéctica de la participación social en las estructuras públicas puede propiciar el salto cualitativo de regenerar estructuras y funcionalizar órganos que la circulación periférica de la burocracia (74) nunca podría vitalizar.

(74) Al respecto, las observaciones del profesor A. NIETO, *La organización del desgobierno*, cit., pág. 79.

