

# PRÓLOGO

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE  
SERGIO GASTEL GAYÁN

Independientemente del momento —esperemos sólo coyuntural— de crisis institucional que ahora vivimos, la regulación de la participación del público en el desempeño político y administrativo es uno de los temas del máximo interés para la comprensión y el desarrollo del Estado democrático y de Derecho. Ello es así porque el sentido originario —y aún vigente— de la democracia es la toma de decisiones colectivas por parte los destinatarios de las mismas, mientras que el sentido del Estado de Derecho es el sometimiento del poder a reglas ciertas y justas. De este modo, el hecho de que las normas que disciplinan la formación de las decisiones públicas incorporen con plenitud la reflexión y el sentimiento de los colectivos e individuos interesados, más allá de las garantías de su mejor diseño técnico y de su más efectiva aplicación, es una de las principales claves de la medida democrática de un ordenamiento jurídico. Nuestro sistema legal afronta hoy los mismos retos que la propia sociedad a la que regula y a la cual, a la vez, caracteriza: una globalización que impulsa al alza los estándares sociales, económicos, culturales y medioambientales y pretende a la equiparación continua con los de las naciones más avanzadas; una sofisticación técnica en todos los ámbitos vitales que obliga a redefinir constantemente las reglas para adaptarse a las mejores soluciones disponibles; y una magmática recreación del cuerpo social, que se organiza y reorganiza en redes de individuos, entidades más o menos estables o perdurables y movimientos informales.

En este contexto de aumento exponencial de las exigencias técnicas y, paralelamente, de intensificación de la reivindicación popular, el Derecho debe adaptarse sin pausa, si bien encuentra serias dificultades para ello: la función de regular es cada vez más complicada e inaccesible, más compleja y poliédrica, pero se halla sometida a una crítica social y mediática más acentuada que nunca. El fundamento democrático del Derecho, no obstante, requiere del establecimiento y mantenimiento de canales de capacidad y calidad suficientes para transmitir esa aportación social a la formulación de las políticas públicas, las cuales, en última instancia, se manifiestan en normas jurídicas. Cabría afirmar, por lo tanto, que un sistema institucional y jurídico plenamente democrático no se construye únicamente sobre la base de pilares partidocráticos, burocráticos ni tecnocráticos. El plusvalor democrático del sistema lo aporta la participación real y efectiva del público en el sistema mismo, el cuánto y el cómo resulta permeable el sistema a la participación del público en sus diversas formas, orgánica y funcional. La

participación del público no es un componente de la identidad social del Estado, sino de la democrática, que resulta prioritaria frente a aquélla.

Así pues, y aunque nuestra Carta Magna propone en varios de sus preceptos un modelo participativo para el ejercicio del poder público, tanto en el plano político como en el administrativo —este último más desdibujado en el texto constitucional—, es la suma de todos los elementos participativos presentes en la legislación en su conjunto la que ofrece la medida democrática real de nuestro ordenamiento. La finalidad de este trabajo colectivo es, precisamente, localizar esos elementos participativos y analizarlos a fondo para predicar su suficiencia y validez y, en su caso, proponer su potenciación y mejora. No sólo se atiende en este análisis a la regulación de la participación pública en el plano político, normativo, institucional o administrativo, sino también a la transparencia (término con el que hoy se ha redenominado alegóricamente la información al público, en una pretensión de revalorizar el ya de por sí importante significado de este necesario presupuesto de la participación).

Los autores, reputados especialistas del Derecho público español, acometen esta tarea de reflexión sobre la transparencia y la participación proyectando su labor sobre distintos planos. En efecto, se estudian el concepto y la praxis de la gobernanza en la Unión Europea (ALLI ARANGUREN), la aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación a la participación (COTINO HUESO), los espacios y modos para lograr la participación pública en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley (TUDELA ARANDA), el régimen de las consultas populares (CASTELLÁ I ANDREU), las diferentes normas y estrategias sobre «gobierno abierto» dispuestas en las Comunidades Autónomas (CASTEL GAYÁN), las leyes de participación ciudadana en España e Italia (TUR AUSINA), la inminente ley estatal de carácter básico sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (FERNÁNDEZ RAMOS), la ley sobre transparencia y buen gobierno de Navarra (RAZQUIN LIZARRAGA) y la norma Foral de participación ciudadana de Guipúzcoa (LÓPEZ BASAGUREN), la participación ciudadana a escala local (EXPÓSITO GÓMEZ) y la información y participación públicas en tres materias aplicadas: urbanismo (BERMEJO LATRE), medio ambiente (GARCÍA-ÁLVAREZ) y aguas (GARCÉS SANAGUSTÍN).

Todas las contribuciones del volumen son, como se verá, muy proclives a la afirmación de la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, en sintonía con un convenio no ya general sino universal. Lejos de extremismos ubicados más cerca del liberalismo colectivista o del anarquismo autogestionario, la participación ciudadana puede y debe ocupar más espacios en la vida pública, y debe hacerlo sirviéndose de las mejores técnicas disponibles en aras de una mayor eficacia y operatividad. Hoy por hoy, es inadmisibles reducir la participación a un derecho genérico —por muy fundamental y susceptible de amparo constitucional que sea— ligado a la representación política, o a la mera audiencia ciudadana al hilo de la elaboración de reglamentos o en el curso de los procedimientos administrativos. A su vez, la información al público

## PRÓLOGO

no puede ceñirse a la endeble garantía, siempre colmada de excepciones, de acceso ciudadano a los archivos y registros administrativos: una visión tal resulta incompatible con los actuales cánones europeos (baste comprobar el régimen de transparencia recientemente implantado en las instituciones de la Unión Europea, en particular el sistema de registro y publicidad de los *lobbies* o la apertura de las deliberaciones del Consejo de la UE).

En este sentido, la obra colectiva ofrece claves para una óptima regulación y una praxis adecuada de la información y participación públicas, en un momento en que se está fraguando la normativa que regirá en un futuro inminente. La legislación estatal general sobre transparencia que se halla en tramitación parlamentaria no podrá ya atender a las reflexiones vertidas en el volumen monográfico, pero sí la autonómica aragonesa que se nos anuncia desde la instancia gubernamental, también otros proyectos normativos autonómicos y, sobre todo, las muchas normas sectoriales que presentan espacios para la mejora en materia informativa y participativa, tanto en los ámbitos políticos como en los administrativos y hacendísticos. La obra cumple pues una función de servicio público, de rendición de cuentas por parte de la academia a la sociedad, de proyección científica y de auxilio técnico. Al menos, tal es la voluntad declarada de todos los autores participantes en ella, preocupados por las instituciones democráticas y ocupados en la crítica constructiva del Derecho que las regula.

