
Índice

ABREVIATURAS	19
PRÓLOGO	21
INTRODUCCIÓN	25
CAPÍTULO I.	
LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1. El marco teórico de la participación en el Gobierno y la Administración	37
1.1. El objeto del estudio: la participación en el Gobierno y la Administración	38
1.1.1. Aproximación al concepto de participación	38
a. Introducción	38
b. Breves referencias a la configuración histórica del concepto .	40
1.1.2. El Gobierno y la Administración como órganos en los que actúa el principio de participación	45
a. Consideraciones preliminares	45
b. El complejo orgánico Gobierno-Administración	47
c. Administración y democracia	53
1.2. Las formas de ejercicio de la democracia. Especial consideración de la denominada "democracia participativa"	61
1.2.1. La relación entre la democracia representativa y la democracia directa	61
a. La opción en favor de la democracia representativa	65
b. La participación democrática como complemento necesario del sistema representativo	68
1.2.2. La propuesta de la categoría "democracia participativa"	71
a. Definición y caracteres de la categoría	71

b. La operatividad de la categoría en las diferentes instituciones	81
2. La participación en la Constitución española de 1978	86
2.1. Una perspectiva comparada sobre la presencia de la participación en los textos constitucionales. Especial mención de la Constitución italiana de 1948	86
2.2. Las instituciones de democracia directa y participativa constitucionalizadas: la participación en los poderes públicos en la Constitución española	95
2.3. La constitucionalización de diversas formas de participación en el Gobierno, la Administración Pública y los organismos públicos	104
2.4. El principio de participación del artículo 9.2 de la Constitución	108
2.5. El principio de participación y el Estado social y democrático de Derecho	110
2.5.1. La soberanía popular	111
2.5.2. El pluralismo político	113
2.5.3. El principio democrático	114
2.5.4. El principio social	116
2.5.5. El Estado social y democrático de Derecho como concepto global	119

CAPÍTULO II.

EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS Y LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN	123
1. Los derechos de participación en la Constitución y el <i>status activae civitatis</i> como marco del derecho de participación en los asuntos públicos	124
1.1. El derecho fundamental de participación en los asuntos públicos y el <i>status activae civitatis</i>	125
1.2. El derecho fundamental de participación en los asuntos públicos y otros derechos participativos constitucionalizados	129
1.3. El derecho fundamental de participación en los asuntos públicos y los precedentes en derecho comparado	132
2. Las vertientes subjetiva y objetiva del derecho de participación	135
2.1. Diversas teorías para la interpretación de los derechos fundamentales y la consideración de la vertiente objetiva de los derechos	135

2.2. La adecuación a la Constitución de las diferentes teorías sobre los derechos fundamentales	139
2.3. Adecuación de las teorías sobre los derechos fundamentales a la interpretación del derecho fundamental del artículo 23.1 de la Constitución	145
2.4. Las funciones del derecho de participación en el Estado social y democrático de Derecho	146
3. La explicación jurídico-política de la constitucionalización del derecho del artículo 23.1 de la Constitución	148
3.1. Los debates constituyentes: una explicación política	149
3.2. La tutela jurídica derivada de la constitucionalización de la participación en los asuntos públicos como derecho fundamental ..	152
3.3. La constitucionalización de la participación como derecho fundamental, no como deber constitucional de los ciudadanos	156
4. El carácter abierto del derecho de participación, la configuración legal del derecho y la prefiguración constitucional del mismo	158
4.1. La apertura de la norma constitucional del artículo 23.1 de la Constitución y la necesidad de concreción	158
4.2. El margen de actuación del legislador en la concreción del derecho fundamental de participación	167
5. La titularidad del derecho y su ejercicio	175
5.1. Los ciudadanos como titulares del derecho fundamental	176
A. El derecho de participación como derecho <i>uti cives</i>	177
B. El derecho de participación y las personas jurídicas	181
5.2 El ejercicio del derecho a través de organizaciones y su legitimación procesal	183
A. El ejercicio del derecho de participación	184
B. La legitimación procesal de las organizaciones de ciudadanos que ejercen el derecho para la defensa jurisdiccional del mismo	185
6. El objeto del derecho: la participación directa y a través de representantes en los asuntos públicos	188
6.1. Las posiciones de la doctrina	188
A. La interpretación expansiva del concepto "asuntos públicos"	189
B. La interpretación restrictiva del concepto "asuntos públicos"	191
6.2. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional	194
6.3. Crítica y propuesta de interpretación de la expresión "participación en los asuntos públicos"	203

A. La interpretación restrictiva del ámbito del artículo 23.1 CE	203
B. La interpretación expansiva del ámbito del derecho fundamental	206
C. La participación en los asuntos públicos como participación en los poderes públicos, preferentemente en los de dirección y orientación políticas	208
7. Los derechos de información y de participación del artículo 105 de la Constitución y su conexión con el derecho fundamental del artículo 23.1 de la Constitución	211
7.1. El artículo 105 CE como mandato al legislador	214
7.2. Los derechos de información y de participación del artículo 105 CE	
7.3. Las garantías de los derechos del artículo 105 CE	217
7.4. Los derechos del artículo 105 CE como garantías de los ciudadanos	228
7.5. La conexión entre los derechos del artículo 105 CE y el derecho fundamental del artículo 23.1 CE	230

CAPÍTULO III.

LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA	235
1. Los derechos de información administrativa	235
1.1. Delimitación y concepto	235
1.2. Origen del principio de publicidad	245
1.3. La transparencia como finalidad de la información administrativa	249
1.3.1. La transparencia y el secreto administrativo	251
1.3.2. El principio de publicidad	253
1.3.3. El principio de información de los poderes públicos	256
1.3.4. La transparencia como principio	258
2. Fundamento constitucional del derecho de acceso a documentos	262
2.1. Derecho comparado. Especial mención a Italia	262
2.2. La Constitución española de 1978: el artículo 105 b)	266
2.2.1. Regulación específica	266
2.2.2. Conexión del artículo 105 b) de la Constitución con otros derechos constitucionales	270
a. El derecho de acceso a documentos y el derecho a recibir información	270
b. El derecho de acceso a documentos y el derecho de participación	273

3. Antecedentes legislativos y normativa sectorial y autonómica vigente .	274
3.1. Italia	274
3.1.1. Normativa local	274
3.1.2. Normativa regional	278
3.2. España	281
3.2.1. Antecedentes preconstitucionales	282
3.2.2. Incidencia de la Constitución sobre la legislación y la jurisprudencia en materia de acceso a documentos	287
a. Normativa sectorial estatal	288
b. Normativa local	292
c. Normativa autonómica	295
4. Régimen general del derecho de acceso a documentos	298
4.1. Introducción: la nueva legislación sobre el derecho de acceso a documentos	298
4.1.1. Panorama del derecho italiano y comunitario	299
4.1.2. Valoración general de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en materia de derechos de los administrados en general, y del derecho de acceso a documentos en particular	300
4.2. Titulares del derecho de acceso a documentos	302
4.2.1. Derecho comparado	302
4.2.2. España	305
a. Los extranjeros	305
b. Las personas jurídicas	309
c. Titularidades especiales del derecho: remisión legislativa	310
4.3. Sujetos pasivos del derecho de acceso a documentos	310
4.3.1. Derecho comparado	310
4.3.2. España	312
4.4. Objeto del derecho de acceso a documentos	313
4.4.1. Derecho comparado	315
4.4.2. España	316
4.5. Contenido del derecho de acceso a documentos	317
4.6. Ejercicio del derecho de acceso a documentos	319
4.6.1. Derecho comparado	319
4.6.2. España	320
4.7. Exclusiones y límites del derecho de acceso a documentos	321
4.7.1. Derecho comparado	322
4.7.2. España	326

a. Materias excluidas del derecho de acceso con carácter general	329
b. Supuestos de exclusión del derecho de documentos nominativos y relativos a la intimidad	334
c. Cláusula de cierre	337
d. Límites del derecho	337
4.8. Estructura organizativa del derecho de acceso a documentos	340
4.8.1. Derecho comparado	341
4.8.2. España	342
4.9. Garantías del derecho de acceso a documentos	343
4.9.1. Derecho comparado	344
4.9.2. España	349

CAPÍTULO IV.

LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO

ADMINISTRATIVO	353
1. Consideraciones generales	353
1.1. Delimitación conceptual de los derechos de participación en el procedimiento administrativo	355
1.1.1. Los derechos de participación en el procedimiento y los derechos de información administrativa	356
1.1.2. Los derechos de participación en el procedimiento y el derecho de petición	357
1.1.3. La participación en el procedimiento y la audiencia de los interesados	359
1.1.4. Los derechos de participación funcional en el procedimiento administrativo y el ejercicio de funciones consultivas	361
1.1.5. Recapitulación general	364
1.2. Funciones del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo como medio de ejercicio de la participación. Finalidades de la participación en el procedimiento administrativo	365
1.2.1. El debate doctrinal sobre las funciones del procedimiento administrativo	366
1.2.2. Finalidades de la participación en el procedimiento administrativo	370
1.3. La elaboración del artículo 105 a) y c) de la Constitución	373
1.3.1. El Congreso de los Diputados	374

1.3.2. El Senado	377
1.3.3. La Comisión mixta Congreso-Senado	379
1.3.4. Valoración doctrinal del texto	379
2. Derechos de participación en el procedimiento de elaboración de actos administrativos	382
2.1. Precedentes normativos	383
2.2. El artículo 105 c) de la Constitución	392
2.2.1. La garantía del procedimiento administrativo	393
2.2.2. La audiencia de los interesados	396
a. Significado de la constitucionalización de la audiencia y de la cláusula "cuando proceda"	396
b. La determinación del tipo de interés	398
c. La no extensión de las garantías del proceso judicial al procedimiento administrativo	405
2.2.3. Los derechos de participación en el procedimiento de elaboración de actos administrativos	408
2.3. Normativa sectorial vigente	410
2.3.1. Italia	410
2.3.2. España	413
2.4. La regulación general de la participación en el procedimiento administrativo común previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre	419
2.4.1. Italia	419
2.4.2. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y la competencia sobre el procedimiento administrativo común	423
2.4.3. La audiencia de los interesados	434
2.4.4. La información pública	441
3. Los derechos de participación en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas	444
3.1. Introducción	444
3.1.1. La potestad reglamentaria en la Constitución	446
3.1.2. El procedimiento especial de elaboración de reglamentos	453
3.2. La constitucionalización de la participación en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas en el artículo 105 a) de la Constitución	460
3.2.1. El artículo 105 de la Constitución y el carácter participativo de la audiencia	460

3.2.2. Los sujetos llamados a la audiencia: los ciudadanos. El requisito de la afectación y la presencia de interés	466
3.2.3. El ámbito de la audiencia: el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas.....	471
3.3. La participación en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas en la legislación vigente	474
3.3.1. Derecho comparado	474
3.3.2. Los tipos de participación admitidos y la finalidad que persiguen en el ordenamiento español	480
a. Normativa sectorial	482
b. Normativa general.....	484
3.3.3. Los sujetos de la participación: ciudadanos y asociaciones y organizaciones reconocidas por la ley	487
a. Legislación sectorial	489
b. Legislación general	491
3.3.4. El carácter preceptivo de las formas de participación procedimental y las causas de excepción de las mismas	500
a. Legislación sectorial	501
b. legislación general	502
 BIBLIOGRAFÍA ORIENTATIVA	 507