

PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN L'ELABORACIÓ DELS REGLAMENTS I RESERVA DE LLEI: ALGUNES CONSIDERACIONS¹

Francisco José Rodríguez Pontón

Sumari

- I. Introducció.
- II. La distribució constitucional de poders (democràcia representativa).
 1. La llei com a única font de legitimació de la presa de decisions i el Parlament com a única seu de definició de l'interès general.
 2. La contrastació d'aquest sistema amb el model dels EUA.
- III. Transformacions rellevants amb el desenvolupament de l'Estat intervencionista.
 1. La relativització de la rígida separació entre Estat i societat.
 2. El canvi produït en el tipus de vinculació entre la llei i l'Administració.
 3. El trencament de la rígida separació entre interessos públics i interessos particulars i la multiplicació dels interessos públics a protegir.
- IV. Implicacions de les esmentades transformacions.
- V. Circumstàncies i condicions en què la participació en l'elaboració dels reglaments pot constituir un criteri de remissió.
 1. Configuració del caràcter i de les circumstàncies d'òptima potenciació de la participació ciutadana en l'elaboració dels reglaments.
 2. Condicions. El perill del neocorporativisme.
- VI. Consideració final.

I. Introducció

Dintre del conjunt de problemes plantejats per l'articulació de les diferents fonts del dret en el nostre sistema constitucional, ocupa un lloc central el subconjunt format per les relacions entre els productes normatius del Parlament i els del Govern.² Parti-

1. Aquest article té el seu origen en el curs sobre fonts del dret administratiu, en el marc del programa de doctorat «Noves Tendències del Dret Administratiu» (bienni 1994-1996) del Departament de Dret Administratiu i Dret Processal de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. El curs esmentat va ser impartit per la Dra. Elisenda Malaret i Garcia, a qui públicament voldria agrair les seves múltiples indicacions en la realització d'aquest treball i l'interès mostrat des del primer moment per la seva publicació.

Aquest treball ha estat realitzat gràcies a una beca rebuda del Comissionat per a Universitats i Recerca.

2. Tot i que l'articulació entre llei, Administració i tribunals dona lloc a una unitat de debat —debat que ha ocupat, ocupa i ocuparà el centre de la nostra disciplina, com ha posat en relleu Embid Irujo («La relación entre los poderes del Estado en la reciente dogmática alemana», *RAP*, núm. 115, 1988, pàg. 403, 404 i 423)— també és clar que el de les relacions llei-Administració és un dels dos moments clarament perfilats en aquest conjunt de problemes.

cularment interessants (i conflictives) resulten les qüestions que en aquest àmbit planteja la reserva de llei i la seva extensió.

És en aquest context on s'insereix l'objecte de les reflexions següents, concretament a partir d'una problemàtica (que més endavant tindrem ocasió de constatar): es tracta de l'existència de problemes materials en la delimitació de la reserva de llei, producte de la configuració per part de la Constitució espanyola d'un camp material molt ampli de reserves de llei sense determinar-ne de forma clara l'extensió. D'aquesta manera hom ha admès clarament, com també veurem, la possibilitat d'entrada del reglament en certs sectors d'aquell camp. Això, però, haurà de comptar amb uns límits rigorosos i obligarà a establir uns criteris clars que permetin articular aquella entrada sense vulnerar cap regla constitucional.

Per la seva banda, el tema de la participació ciutadana (que aquí cenyirem al procediment d'elaboració dels reglaments)³ és susceptible de projectar-se, com ha assenyalat Font i Llovet,⁴ sobre elements centrals de la construcció dogmàtica de la nostra disciplina.

És per això que creiem que pot resultar interessant una nova reflexió sobre el caràcter i les funcions d'aquesta participació per tal de verificar fins a quin punt pot esdevenir un dels possibles criteris en el marc de la problemàtica inicialment presentada.

II. La distribució constitucional de poders (democràcia representativa)

Definit l'objecte de la nostra reflexió, caldrà de bell antuvi tenir en compte que el seu desenvolupament adequat dependrà en gran mesura del tractament matisat de dos factors: la concepció tradicional del paper absolutament central del Parlament i de la llei, i la rigidesa en la interpretació de les matèries reservades a llei. En aquest apartat ens referirem al primer.

1. *La llei com a única font de legitimitació de la presa de decisions i el Parlament com a única seu de definició de l'interès general*

És evident que la reflexió que aquí es proposa s'ha de situar en el marc de la Constitució espanyola del 1978, que estableix un model d'Estat de dret i de democràcia representativa. Les característiques i les implicacions d'aquest model no són, però, només producte de la decisió constituent, sinó que incorporen elements històricament acumulats, en un procés de confluència de factors distants en el temps i en els principis que els regeixen. És per això que hem parlat d'una «concepció tradicional», en referència a una visió del sistema constitucional que posa un èmfasi especial en els elements històrics, sens dubte presents, però segurament sense extreure les necessàries conseqüències de les mutacions que al llarg del temps han modular aquells ele-

3. Tema, d'una altra banda, de rotunda actualitat, com ho demostra la recent STC 119/1995, de 17 juliol.

4. Pel que fa al nostre camp concret d'investigació, aquest autor ja va advertir que entre els elements estructurants de la dogmàtica juridicoadministrativa a revisar en un futur proper des de la perspectiva participativa es troba «*la propia teoría general de las fuentes en el ordenamiento jurídico-administrativo [...]»* («Algunas funciones de la idea de participación», REDA, núm. 45, 1985, pàg. 53).

ments.⁵ Aquest punt de vista, en el nostre cas, se centra al paper absolutament central del Parlament i de la llei, a partir del fet que la Constitució recull l'aportació històrica de l'Estat de dret, fins i tot amb la referència a «l'imperi de la llei». Davant aquests plantejaments,⁶ cal recordar els inconvenients que deriven d'una interpretació «petrificant» de certes expressions recollides al text constitucional.⁷ En definitiva es tracta de tenir en compte que, si bé és innegable el paper central de la llei i del Parlament, no menys clar resulta que el context d'un Estat com el dissenyat per la Constitució espanyola el 1978 no encaixa amb el caràcter absolut i general de la llei propi de l'Estat liberal.

I en aquest context és on hauria de trobar el seu tractament una afirmació particularment problemàtica, que consisteix a asseverar que el procediment legislatiu és l'únic mecanisme possible de definició de l'interès general,⁸ per contraposició a una participació ciutadana directa, que no pot de cap manera complir aquell objectiu. Pensem que el risc d'aquest tipus d'afirmacions rau en la seva generalització indiscriminada. Ningú no dubta que els espais concedits a l'actuació administrativa, i en el seu si, a la participació ciutadana, han de trobar una articulació en el marc de l'ordenament general. També és indubtable que, en general, la llei no és assimilable a un reglament d'elaboració participada.⁹ Però el que sí que és qüestionable és, a partir d'aquí, generalitzar la conclusió que nega l'entrada dels esmentats mecanismes participatius en la configuració de l'interès general. Creiem que els canvis profunds experimentats per l'Estat contemporani¹⁰ justifiquen el replantejament d'aquest tipus de conclusions en favor d'una matisació major que tingui en compte la complexitat i diversitat de supòsits que es poden arribar a presentar a la presa de decisions de rellevància pública.

2. La contrastació d'aquest sistema amb el model dels EUA

En el context de les posicions que centren de manera prioritària l'atenció en certs elements històrics, és també habitual oposar frontalment la naturalesa dels sistemes europeus, basats en el joc dels partits polítics al Parlament, al sistema dels EUA, molt

5. En aquest sentit és molt il·lustratiu l'estudi de Fernández Farreres en un àmbit, les subvencions, estrany al context que va veure néixer el principi de legalitat (*La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1983, pàg. 471-552). *Vide* també l'apartat III.

6. Les coordenades històriques, les exposa el professor García de Enterría (*Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 1994, pàg. 21-34). El plantejament esmentat es pot veure a Garrorena Morales, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pàg. 191; o a Basile, «Los «valores superiores», los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», a *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, García de Enterría-Predieri, Civitas, Madrid, 1981, pàg. 278-279. També es poden veure les obres de García de Enterría, recentment, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995, pàg. 42 i ss. i pàg. 113 i ss.

7. En aquest sentit, Álvarez Conde, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1990, pàg. 35-36; Rubio Llorente, «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho», *REDC*, núm. 16, 1986, pàg. 99-100, i de forma especial De Otto y Pardo, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988, pàg. 129.

8. *Vide* sobre aquesta concepció, centrada en la idea de la unitat de la comunitat política, García de Enterría, «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa», a *Libro Homenaje a J.L. Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pàg. 443; i García de Enterría i Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Madrid, 1993, pàg. 88.

9. Tal com afirma Tornos i Mas a «La relación entre la Ley y el Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional», *RAP*, núm. 100-102, 1983, pàg. 502.

10. *Vide* apartat III.

més inclinat a rebre influències i pressions de certs grups. Enfront dels perills del corporativisme (que afectarien tot desenvolupament de l'activitat administrativa participada) cal conservar, es diu, la funció central, única font de legitimitat, del procediment parlamentari, on intervenen uns partits polítics que són expressió del pluralisme polític (art. 6 CE).¹¹

En relació a aquesta perspectiva és important en primer lloc assenyalar que si bé és cert que la Constitució recull la realitat de la democràcia de partits, de cap manera no es pot dir que aquesta limiti el joc del pluralisme polític a aquesta dimensió (*vide* art. 87.3 CE, per exemple), resultant, per contra, exigible la potenciació dels conductes participatius a tots els nivells, única forma de donar un compliment acabat al mandat de l'art. 9.2 CE.¹²

Recuperant, però, el fil de la comparació-oposició amb el sistema nord-americà, s'ha de dir que efectivament són constatables les diferències de concepte entre aquest i el sistema europeu.¹³ Ara bé, creiem important destacar que el fet que això sigui cert no vol dir que se n'hagin d'extreure automàticament dues conseqüències: primera, que el risc del corporativisme sigui només inherent als sistemes com el nord-americà (com veurem més endavant), i, segona, que als EUA no es plantegi el debat sobre la legitimitat d'aquestes formes d'elaboració de les normes. En relació a aquest segon punt és necessari ja tenir en compte que existeix una notable polèmica en aquell país generada pel procediment reglamentari negociat precisament entorn de la discussió interès general/interessos particulars.¹⁴

És possible, doncs, a la vista d'aquests primers elements de debat, intuir que la legitimitat democràtica de la presa de decisions i el concepte de l'interès general i el procediment adequat per arribar a definir-lo són temes polèmics i complexos (sobre els quals han influït de manera poderosa les transformacions de l'Estat contemporani). I és en aquest marc complex on creiem que s'ha situat l'estudi dels mecanismes participatius en l'elaboració dels reglaments i la delimitació del camp de les reserves de llei.

III. Transformacions rellevants amb el desenvolupament de l'Estat intervencionista

El reconeixement de la complexitat de definició dels elements constitucionals abans esmentats deriva, com s'ha dit, de la presència successiva de diferents influències històriques, entre les quals ocupa un lloc especialment important el conjunt de transformacions que han acompanyat el desenvolupament de l'Estat social.

11. *Vide*, tot destacant aquest paper de primer ordre dels partits polítics, Sáinz Moreno, «Reducció de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico», *REDA*, núm. 8, 1976, pàg. 74-75 i Rubio Llorente, «El procedimiento...», *op. cit.*, pàg. 86 i 91.

12. Hem de recordar aquí la importància d'aquest precepte com a indicatiu de la veritable dimensió del tema de la participació democràtica si es vol portar el sostre de la Constitució fins al límit (Garrorrea Morales, *op. cit.*, pàg. 149).

13. De manera que en el primer es considera més normal la influència dels grups de pressió en les decisions polítiques. *Vide* Chevallier, «Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général», a *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, dir. Chevallier, PUF, 1978, pàg. 19.

14. Tal com ha mostrat un autor que coneix bé aquell sistema: Lavilla Rubira, *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Civitas, Madrid, 1991, pàg. 164-166.

1. La relativització de la rígida separació entre Estat i societat

El conjunt de transformacions rellevants que tenen lloc amb el pas a l'Estat social és, com veurem, molt variat. El canvi en la forma de vincular la llei a l'Administració, la reconsideració de la relació entre interessos públics i privats i la importància sobrevinguda dels aspectes procedimentals, inclosa la funció de la participació ciutadana, són qüestions cadascuna de les quals per si mateixa podria donar lloc a un estudi monogràfic. Ara, però, cal indicar que tots aquests elements configuren un panorama que pren sentit des del moment en què hom detecta que al darrere de tots aquests aspectes es troba subjacent una nova manera d'entendre les relacions entre Estat i societat.¹⁵

En efecte, mentre que la característica de l'ordre polític liberal en aquest sentit era, a grans trets, la contraposició i independència entre Estat i societat, l'Estat social comporta precisament, en la seva estructuració de l'ordre social, una tendència a difuminar els límits entre ambdós elements.¹⁶

A la vista d'aquest nou panorama, les implicacions per al nostre objecte de debat són de primer ordre. El pas a l'Estat social determina un clar apropament de l'Estat cap als ciutadans, tot cercant-ne la col·laboració, de manera que la participació ciutadana adquireix un protagonisme nou i renovat en un nou sistema de relacions Estat-societat i d'articulació llei-Administració (*vide* apartat III.2) que obliga a traslladar sistemes de garanties¹⁷ a aquest nou camp de la participació, del qual serà important, doncs, determinar-ne el règim i les funcions concretes.¹⁸

Sobre les condicions o els termes en què seria desitjable que es desenvolupés aquest fenomen, enfront dels seus perills, tornarem més endavant.

2. El canvi produït en el tipus de vinculació entre la llei i l'Administració

Ja és tradicional, dintre del que R. Mayntz denomina la dimensió del tipus de principis que dirigeixen l'acció de l'Administració,¹⁹ referir-se als canvis experimentats, amb el pas a l'Estat social, per la redacció de les lleis quant a la forma de vincular l'Administració. En aquest àmbit de problemes és possible detectar diferents i successius estadis d'observació.

A. En un primer moment hom assenyalava que els reglaments, lluny de constituir

15. Concretament, en relació al paral·lelisme entre aquest substrat i els canvis en la configuració de la llei, *vide* entre d'altres Parejo Alfonso, *Crisis y renovación en el Derecho Público*, CEC, Madrid, 1991, pàg. 45-46, i García-Pelayo y Alonso, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1985, pàg. 123. El tema és tractat, des de la perspectiva de la ideologia dels interessos generals, per Chevallier: «Réflexions sur l'idéologie...», *op. cit.*, pàg. 18.

16. *Vide* García-Pelayo y Alonso, *op. cit.*, pàg. 21, 23, 25, 126 i 203. A la doctrina italiana, M. S. Giannini recorda com amb l'adveniment de l'*Stato pluriclasse*, «quasi ogni attività umana trova una corrispondenza in una qualche pubblica amministrazione» (*Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milà, 1988, pàg. 50).

17. Sense deixar de respectar els límits constitucionals i de propugnar l'eficàcia dels drets socials. Es tracta, com veurem, de parlar en termes de complementarietat, no pas de substitució.

18. Són diversos els autors que, en el sentit indicat al text, emmarquen en els nous esquemes de relacions entre Estat i societat el fenomen de la participació dels ciutadans i dels grups: Parejo Alfonso, *Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 51; Malaret i García, *Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial*, Civitas, Madrid, 1991, pàg. 157-158; García-Pelayo y Alonso, *op. cit.*, pàg. 203.

19. *Sociología de la Administración pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1985, pàg. 67.

mers instruments de fixació de detalls, aborden veritables principis jurídics essencials.²⁰

B. En un segon moment, molt proper i estretament lligat al primer, es destaca la manca de precisió de les lleis i el consegüent augment del marge d'actuació de les instàncies administratives.²¹

C. Sens perjudici, però, de reconèixer que les anteriors són notes presents al tema, la descripció més completa del fenomen no es conforma amb aquelles observacions aïllades,²² sinó que subratlla el context explicatiu de la nova manera de vincular la llei a l'Administració, i ho fa a dos nivells:

a) En un pla general cal remarcar que en el si de l'Estat social la llei ja no té el sentit o configuració unívocs que podia tenir en l'Estat liberal. És clara, en aquest sentit, la correlació entre la complexitat de les funcions estatals i dels instruments legislatius.²³

b) En un pla concret cal destacar que també ha canviat l'estructura adoptada per la llei per tal de vincular o dirigir els seus mandats a l'Administració. Es tracta de la progressiva substitució de la programació condicional per la programació per objectius, de manera que la llei indica a l'Administració els objectius que ha d'aconseguir mitjançant unes conductes i uns mitjans que resten indeterminats. No cal insistir gaire en la importància d'aquest nou esquema, que ha estat destacada per diversos autors des de perspectives també diverses.²⁴

Fàcilment es pot intuir una conseqüència important a l'efecte del nostre estudi d'aquest canvi d'esquemes: la posada en escena, en un primer pla, dels problemes plantejats pels procediments que canalitzen l'actuació de l'Administració (el d'elaboració de reglaments entre aquests) i dintre d'aquests per la participació dels ciutadans.²⁵

20. A l'amplitud de remissió de les lleis als reglaments en el marc dels EUA fan referència De la Cruz Ferrer («Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria», *RAP*, núm. 116, 1988, pàg. 82-83) i Lavilla Rubira (*La participación...*, *op. cit.*, pàg. 104).

21. *Vide* entre d'altres Estévez Araujo, «La crisis del principio de legalidad: la imagen jurídico-formal y la realidad material del funcionamiento de la administración», *Anuario de filosofía del derecho*, 1990, pàg. 112, i Parejo Alfonso, *Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 49.

22. Com en efecte no s'hi conformen, com veurem, ni Estévez Araujo ni Parejo Alfonso.

23. *Vide* especialment en relació a aquest punt, García-Pelayo y Alonso, *op. cit.*, pàg. 128. La llei-mesura és una de les manifestacions més significatives d'aquest nou panorama: *vide* per exemple Parejo Alfonso, *Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 44, i *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993, pàg. 68.

24. Així, en el context de l'anàlisi sociològica de l'acció administrativa cal destacar el treball de R. Manytz (*op. cit.*, pàg. 68) i, quant al caràcter finalista dels preceptes constitucionals és important l'anàlisi de De Otto y Pardo (*op. cit.*, pàg. 42-43). Ja en l'àmbit de les relacions llei-Administració poden subratllar-se els estudis d'Estévez Araujo («La crisis...», *op. cit.*, pàg. 110), de Parejo Alfonso (*Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 46-51 i *Administrar y juzgar...*, *op. cit.*, pàg. 69-71) i de Malaret i García en l'àmbit de la direcció pública de l'economia (*Régimen...*, *op. cit.*, pàg. 91 i 167).

25. Sense que això impliqui, evidentment, deixar de respectar les reserves legals establertes per la Constitució ni formular amb menor intensitat l'exigibilitat dels drets econòmics i socials (aspecte, aquest últim, que ha destacat amb especial contundència Fernández Rodríguez, en el sentit d'exigència de reducció de la discrecionalitat de l'Administració: *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1994, pàg. 128). Cal insistir un cop més en la perspectiva de la màxima complementarietat possible dels enfocaments, reaccional i previ de formació de la decisió (Malaret i García, *Régimen...*, *op. cit.*, pàg. 92-93).

3. *El trencament de la rígida separació entre interessos públics i interessos particulars i la multiplicació dels interessos públics a protegir*

Forma part de les interpretacions del sistema constitucional centrades en l'element històric de l'Estat liberal de dret, com hem vist, la consideració de la llei com a única font idònia per tal de definir l'«interès general». Ara bé, les transformacions produïdes amb l'Estat social han influït així mateix sobre aquest camp dels interessos particulars i públics i també en el sentit de relativitzar-ne la contraposició i de mostrar la complexitat de les seves relacions.

És necessari començar recordant com, en efecte, hom ha passat de considerar l'interès públic com un concepte de contingut unívoc i naturalment contraposat als interessos particulars a fer-ho com un concepte que inclou una heterogeneïtat de supòsits i de naturalesa no tan llunyana, o gens llunyana, a la dels interessos particulars, producte tot de les noves relacions entre Estat i societat que es van tractar a l'apartat III.1.

És possible, doncs, i a la vista del tractament que ja des de fa bastants anys porta a terme sobre el tema la doctrina comparada, afirmar que, en contraposició a la teoria liberal, en què l'Estat definia els interessos generals per sobre dels interessos particulars,²⁶ el panorama ofert per l'Estat social en aquest sentit és definit pel trencament de la rígida separació entre interessos públics i particulars, en correspondència amb l'heterogeneïtat o pluralitat dels primers.²⁷ I el fet que diversos subjectes públics persegueixin interessos no només diferents sinó fins i tot contraposats²⁸ encaixa bé en el context de superació de la concepció d'Estat i societat com a esferes separades.²⁹

Situació aquesta que, sobre un substrat de complexitat de la societat i de les seves relacions amb l'Estat³⁰ dona lloc al fet que la realització de l'interès públic de manera unilateral per part de l'Estat esdevingui difícil, raó per la qual hom cerca fórmules de concert, transacció i cooperació amb grups socials i agents privats.³¹

26. Chevallier, «Réflexions sur l'idéologie...», *op. cit.*, pàg. 18-19.

27. Sobre l'heterogeneïtat dels interessos públics i la seva correspondència amb la relativització de la seva separació en relació als particulars, *vide* Pizzorusso, «Interesse pubblico e interessi pubblici», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1972, pàg. 68; Truchet, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 1977, pàg. 277, 287-313; Sáinz Moreno, «Reducción...», *op. cit.*, pàg. 67, 72-73.

28. Sánchez Morón, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, CEC, Madrid, 1980, pàg. 131.

29. Malaret i García, «Los principios del procedimiento administrativo y el responsable del procedimiento», a *Administración Pública y Procedimiento Administrativo*, dir. Tornos, Bosch, Barcelona, 1994, pàg. 317.

Nieto García ha recollit l'evolució d'aquestes idees tot demostrant la complexitat d'aquesta problemàtica. Som conscients que en algun punt de la nostra exposició aquesta complexitat no ha estat corresposta per les matisacions exigibles. Per exemple, les relacions d'immanència o transcendència entre interessos generals i particulars va experimentar canvis entre el primer liberalisme i el liberalisme madur («La Administración sirve con objetividad los intereses generales», a *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pàg. 2199 i ss.). Malgrat tot, pensem que a l'efecte del nostre tema és suficient retenir la dada del canvi constatable de les relacions entre interessos particulars i públics, orientat cap a la progressiva indefinició de les seves fronteres.

30. «Se trata de una sociedad cada vez más compleja, en la que la interrelación y la contradicción de intereses es cada vez más confusa e inextricable», a la qual cosa s'ha d'afegir el factor de la interdependència dels interessos (Parejo Alfonso, *Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 19).

31. Parejo Alfonso, *Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 20. No resulta, així, gens estrany que aquests arguments siguin esgrimits a l'hora de tractar la terminació convencional del procediment administratiu, tal com es

Sembla, doncs, que en el marc de l'Estat social no es podrà arribar a una definició del que sigui l'interès públic en cada cas concret sense comptar amb el factor de la participació o col·laboració dels ciutadans.

Tot portant, però, aquesta situació al seu extrem s'ha arribat a concloure per part de certa doctrina³² que l'interès general consisteix en l'equilibri entre els diversos interessos afectats, d'acord amb el principi de proporcionalitat. Nosaltres creiem, però, que, un cop més, no és convenient parlar en termes de substitució, i que sembla excessiu parlar amb caràcter universal de l'interès general com la suma d'interessos particulars afectats.³³ Si bé és evident que en el nou marc de progressives interrelacions entre Estat i societat es produeix un renovat protagonisme de la participació dels ciutadans,³⁴ tal com va consolidar la STC 18/1984, de 7 febrer (FJ 3), el que tampoc no sembla adequat és efectuar aquella reducció, perquè l'Administració ha de vetllar en un sentit ampli pels interessos generals (art. 103.1 CE).

IV. Implicacions de les esmentades transformacions

1. Ideologia de la participació davant la crisi de la democràcia representativa?

El conjunt de factors que hem anat exposant és susceptible d'ésser relacionat amb facilitat amb un fenomen que s'ha posat en relleu en els darrers temps: el de la crisi d'una democràcia representativa que té en el Parlament el centre indiscutible del seu sistema. La complexitat i la fragmentació de les actuals societats, que generen nous mecanismes de pressió i participació en el poder, han donat lloc efectivament a una pèrdua de la posició central del Parlament. En aquest sentit podem dir que el diagnòstic, des de diverses disciplines jurídiques, és unànime, en el sentit de remarcar el fet que el Parlament ha passat a complir el paper de formalitzar o ratificar les decisions que es prenen en altres seus.³⁵ Així, el sistema representatiu-parlamentari ha estat objecte d'una línia de crítiques que semblava reservada als procediments d'elaboració de disposicions administratives, la consistent a advertir dels perills de cedir a la pressió d'interessos particulars.³⁶

pot comprovar a l'obra recent de Delgado Piqueras (*La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1995, pàg. 201-202). Bastants anys abans Bassols i Coma va tractar el tema en relació a un sector concret («Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público», *RAP*, núm. 82, 1977, pàg. 70).

32. De la Cruz Ferrer, *op. cit.*, pàg. 104.

33. S'han de tenir presents les advertències de Lavilla Rubira, en el sentit que l'Administració no ha de renunciar a la tutela dels interessos generals (*La participación...*, *op. cit.*, pàg. 166; «Participación», a *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, pàg. 4775).

34. Així, M. S. Giannini afirma que, en una organització complicadíssima com és l'Estat de pluralitat de classes, totes les veus són vàlides (*El poder público. Estados y Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1991, pàg. 119).

35. Vide Rodríguez Aguilera de Prat, «Problemas de la democracia y de los partidos en el Estado social», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, 1990, pàg. 100 i Estévez Araujo, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, Trotta, Madrid, 1994, pàg. 130. El primer dels autors esmentats assenyala, així, que el Parlament acaba constituint la cara visible-formal d'un sistema regit interiorment per mecanismes oligopolístics: es tracta de l'Estat «dual» (*op. cit.*, pàg. 103).

36. Una primera crítica es pot veure a J. Chevallier, *L'État de Droit*, Montchrestien, París, 1992, pàg. 65.

Aquest panorama d'evident pèrdua de contingut de les activitats parlamentàries no és difícil intuir que constituirà l'ambient idoni per donar pas a la proposta, gairebé en termes de substitució, de la potenciació de la participació ciutadana directa com a mecanisme que permetria superar o compensar aquella situació. I és que a la base d'aquests processos es troba el problema de la legitimitat de l'exercici del poder, tal com brillantment assenyala Chevallier: «*La promotion de l'idéologie de la participation a pour but de remédier à la perte de légitimité qui résulte de la crise de la représentation*». ³⁷ Aquest ambient ideològic va ser present, com se sap, al nostre entorn durant i immediatament després de l'època en què es va elaborar la Constitució espanyola, de la qual cosa és una excel·lent mostra el treball de Sánchez Morón. ³⁸

Sembla, però, que la relació entre la sobrevinguda insuficiència del mecanisme exclusivament representatiu i la participació ciutadana a tots els nivells (amb especial incidència als procediments d'elaboració de reglaments) no hauria de ser configurada en uns termes que poden arribar a la substitució directa. Avui constitueix un punt de partida acceptat que la participació política no pot ser només electoral, sinó que ha d'utilitzar altres vies, ³⁹ però també cal considerar clar que, si no es vol entrar en conflicte amb elements principis democràtics i de separació de poders que la Constitució consagra, no és adequat, sobre la base de la crítica dels mals que afecten el Parlament, proposar una extensió desproporcionada de la presa de decisions a nivell administratiu, amb una participació ciutadana, que pot derivar, com veurem, en un perillós joc d'influències i pressions a causa precisament d'una extensió del seu àmbit mancada de criteris. ⁴⁰ Si el sistema esdevé insuficient davant una nova realitat, el relleu s'ha d'entendre sempre en termes de complementarietat. És aquest el sentit que es pretén donar a la nostra proposta. El Parlament ha de recuperar el paper central que ara es posa en dubte, però això no ha d'impedir que —donades les noves relacions entre Estat i societat— es potenciïn altres formes de participació que —amb una innegable base constitucional— comparteixen amb la forma representativa-parlamentària, cadascuna en el seu propi àmbit, la tasca de definir democràticament els interessos generals.

2. *El principi democràtic: l'exigència —extensible a tots els poders públics— de la garantia del caràcter obert i participatiu de la presa de decisions*

En el marc d'un Estat social i democràtic de dret com és el configurat per la Constitució espanyola de 1978 és necessari que tota construcció al voltant dels temes tractats aquí enllaci directament amb les exigències del principi democràtic. Tal com

37. «Réflexions sur l'idéologie...», *op. cit.*, pàg. 44.

38. Treball on es pot seguir detalladament l'ordre de les idees que han quedat esbossades al text. *Vide* especialment *La participación del ciudadano...*, *op. cit.*, pàg. 46, 48-55 i 63-66. Deu anys després el mateix autor ha tornat a recordar aquest marc ideològic: «Participación, neocorporativismo y Administración económica», a *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pàg. 3944-3945.

39. *Vide* per exemple Rodríguez Aguilera de Prat, *op. cit.*, pàg. 106 i Villacorta Mancebo, «Aspectos de la reserva de ley en el sistema constitucional español», a *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez. I. Derecho Público*, Universidad de Cantabria, Facultad de Derecho, 1993, pàg. 536.

40. Schmidt-Assmann assenyala que en el cas que la legitimació popular presenti mancances i febleses, la codecisió dels afectats no es pot fonamentar com a compensació d'aquella insuficiència de legitimació («La legitimación de la Administración como concepto jurídico», *DA*, núm. 234, 1993, pàg. 215).

afirma García-Pelayo, «sólo sobre el régimen democrático puede construirse un verdadero y eficaz Estado social».⁴¹ La Constitució del 1978 consagra a diversos preceptes el principi democràtic, en tota la seva extensió: en aquest sentit van les disposicions del preàmbul i dels articles 1.1, 1.2, 6, 7, i amb especial intensitat el 9.2. Del conjunt d'aquests preceptes pot deduir-se que en l'àmbit dels principis, de la Constitució es pot derivar un principi democràtic en totes les seves manifestacions: radicació popular del poder, concepció pluralista de la societat i visió participativa del procés polític.⁴² En efecte, si bé és cert que el text constitucional desenvolupa un model de democràcia parlamentària amb poques concessions a la democràcia directa, no és menys cert que articles com el 9.2 aspiren a configurar un Estat democràtic més ple i vigorosament participatiu.⁴³

Són dos els aspectes que en aquests moments interessa destacar del principi democràtic.

A. En primer lloc, les exigències del principi democràtic es prediquen de tots els poders públics sense distinció. En aquest sentit hem de recordar que democràcia significa que cap poder de l'Estat no és aliè a la voluntat popular.⁴⁴

B. El principi democràtic implica el deure de tenir en compte, sense discriminacions, tots els punts de vista que materialitzen la participació dels ciutadans en la presa de decisions. Els termes en què s'expressa l'art. 9.2 CE no poden ser, en aquest sentit, més clars. Es tracta de copsar la noció de la visió dinàmica del principi democràtic, de la democràcia com a manteniment obert del pluralisme,⁴⁵ o de la Constitució com a procés.⁴⁶ Adquireix així un paper central el procediment mitjançant el qual es dona entrada a la participació dels diversos actors socials, procediment que, a més, si vol respectar veritablement el principi democràtic, ha de regir-se pel principi d'igualtat.⁴⁷ De manera que la clau dintre de la qual caldrà moure's és donada per la recerca d'un model de participació coherent amb els valors democràtics d'igualtat i pluralisme.⁴⁸

3. *La recerca de nous fonaments per a la reserva de llei*

Un cop tractades les implicacions del principi democràtic en tots els nivells, hem de centrar-nos ara en la qüestió dels canvis en el fonament de l'existència mateixa de les reserves de llei, tema sempre bàsic si es vol, com és el nostre cas, tractar de les vicissituds del seu àmbit material.⁴⁹

Perquè és evident que les reserves de llei existeixen en la Constitució de 1978 i no

41. *Op. cit.*, pàg. 51.

42. Són els tres blocs que distingeix Garrarena Morales (*op. cit.*, pàg. 120-149).

43. *Vide* Garrarena Morales, *op. cit.*, pàg. 148-149.

44. De Otto y Pardo, *op. cit.*, pàg. 142. L'extensió del principi democràtic a tots els poders públics també és defensada per Estévez Araujo, en especial quan parla de la funció de l'opinió pública com a extensible a tots els processos de presa de decisions estatals (*La Constitución...*, *op. cit.*, pàg. 127).

45. De Otto y Pardo, *op. cit.*, pàg. 143.

46. Estévez Araujo, *La Constitución...*, *op. cit.*, pàg. 68, 70, 76 i 144.

47. *Vide* Estévez Araujo, *La Constitución...*, *op. cit.*, pàg. 130 i Schmidt-Assmann, *op. cit.*, pàg. 169.

48. Sánchez Morón, «Participación...», *op. cit.*, pàg. 3976.

49. La importància del tema com a pas previ per a la indagació de l'amplitud de la potestat normativa de les administracions es manifesta en tots els ordres. *Vide* Parejo Alfonso, «La potestad normativa de las llamadas Administraciones independientes: apuntes para un estudio del fenómeno», a *Administración instrumental. Libro Homenaje a M.F. Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pàg. 640.

són incompatibles de cap manera amb allò que s'ha exposat en els epígrafs anteriors. Ans al contrari, l'existència mateixa de les reserves de llei posa de manifest que s'han superat les concepcions de la primàcia absoluta de la llei.⁵⁰ Però també és clar que el seu fonament al nostre entorn actual ja no pot ser el d'assegurar un àmbit de llibertat enfront del poder reglamentari d'origen no democràtic, tal com s'argumentava en relació al sistema del dualisme monàrquic.⁵¹ Com es configura, doncs, el fonament actual d'aquesta institució? Bàsicament són dues les línies de resposta que s'hi donen, de les quals interessarà fer especial èmfasi a la segona.⁵²

A. En primer lloc, el principi democràtic i la seva concreció a la Constitució. El conjunt Govern-Administració gaudeix d'una legitimació democràtica indirecta, mentre que l'òrgan de representació directa global continua essent el Parlament, i en aquesta mesura és lògic atribuir un paper més rellevant als seus productes normatius, les lleis.⁵³ A la vista de preceptes com el 66.1 o l'1.2 CE aquest ordre de conseqüències sembla clar; però caldrà tenir en compte que, en primer lloc, això no desvirtua de cap manera la implicació de tots els poders públics respecte del principi democràtic, i, en segon lloc, que aquest fonament només exigeix uns mínims, de manera que hi queda una àmplia zona indefinida.⁵⁴ Caldrà continuar, doncs, l'anàlisi, per tal d'arribar a resultats més precisos.

B. En segon lloc, hom acostuma a parlar de l'aspecte procedimental com a clau explicativa. La tendència a cercar justificacions d'aquest tipus pot considerar-se tributària del fenomen general d'entendre la presència de la llei d'una nova manera, en el marc de l'exigència d'aprofundir les diverses comeses parlamentàries.⁵⁵

Una primera manifestació d'aquesta tendència es podria detectar ja en la ideologia heretada de la Il·lustració, centrada en la racionalitat de la Llei com a producte de la contraposició honesta de voluntats i criteris a la discussió parlamentària.⁵⁶ Avui es reprèn l'argument del procediment idoni, però deslligat dels elements de racionalitat substancial, tot incidint al valor superior del pluralisme polític. En síntesi es ve a dir que el procediment parlamentari d'elaboració de normes és la màxima (o única) expressió del pluralisme polític, atesa la seva discussió, publicitat i transparència, per oposició als procediments reglamentaris, la qual cosa justificaria la institució de la reserva de llei.⁵⁷ De manera que el pluralisme polític només trobaria, segons aquesta

50. De Otto y Pardo, *op. cit.*, pàg. 137.

51. Vide Rubio Llorente, «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», *RAP*, núm. 100-102, 1983, pàg. 428; De Otto y Pardo, *op. cit.*, pàg. 153 i Villacorta Mancebo, *op. cit.*, pàg. 531 i 533.

52. Cal recordar, però, que a la jurisprudència (i a certa doctrina), també la del Tribunal Constitucional, «la idea fuerza sigue siendo el concepto de ley como expresión de la voluntad popular» (Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 1994, pàg. 257).

53. Vide Parejo Alfonso, *Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 59; De Otto y Pardo, *op. cit.*, pàg. 140, i Villacorta Mancebo, *op. cit.*, pàg. 534-536.

54. En relació a aquest segon punt, De Otto y Pardo, *op. cit.*, pàg. 140.

55. Vide Fernández Farreres, *op. cit.*, pàg. 532.

56. Vide García-Pelayo y Alonso, *op. cit.*, pàg. 62.

57. Són molts els autors que d'una forma o d'una altra acullen aquesta argumentació. Rubio Llorente li deixa el camí preparat en afirmar que el procediment legislatiu continua tenint valor polític per tal com aquesta institució «sigue siendo utilizada frecuentemente por los grupos de oposición [...] como instrumento útil para provocar debates parlamentarios y exponer ante la opinión sus propias soluciones» («El proce-

argumentació, la seva seu adequada d'articulació al procediment parlamentari, per contraposició a un procediment d'elaboració de reglaments que només compra amb la previsió d'un tràmit d'audiència als interessats, no equiparable al debat que demana l'esmentat valor superior.

Sens perjudici de reafirmar la centralitat del procediment parlamentari, atès que és configurat —amb la intervenció dels principals mitjans de participació política, els partits polítics— com el conducte escaient per tal de tractar els grans temes o de prendre les grans decisions, no es poden oblidar dos aspectes. Primer, que les exigències de participació (art. 9.2 CE) es projecten a la totalitat dels poders públics. I segon, que la importància del moment procedimental⁵⁸ també es pot predicar de tots els poders públics. De manera que no sembla adient renunciar a omplir de contingut democràtic el procediment reglamentari si es vol que acompleixi amb garanties el conjunt de funcions creixents que, amb els canvis introduïts per l'Estat social, li pertocuen.⁵⁹

D'altra banda, un enfocament crític que enllaça amb la crisi del Parlament seria el de posar en relleu que l'afirmació del procediment parlamentari com a garantia de transparència i debat és en certa manera un dogmatisme no contrastat amb la realitat.⁶⁰ Pensem, però, que es pot continuar defensant un paper central del Parlament amb la concurrència als nivells inferiors d'una participació realment democràtica per tal de definir i gestionar conjuntament els interessos públics.⁶¹

4. L'existència de problemes materials de delimitació dels àmbits reservats a la llei

Examinat el problema de la fonamentació de la reserva de llei, sembla convenient tornar a incidir sobre la qüestió que dona origen a la nostra reflexió: els problemes

dimiento...», *op. cit.*, pàg. 90). El mateix autor recuperaria posteriorment l'argument del procediment públic i contradictori («El principio de legalidad», *RÉDC*, núm. 39, 1993, pàg. 24). De Otto y Pardo és un dels autors que amb més força ha incidit en aquesta perspectiva, ja clarament en l'àmbit dels problemes de la reserva de llei (*op. cit.*, pàg. 144 i 153). Altres autors que han insistit en aquesta línia de l'argument procedimental són Parejo Alfonso (*Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 58-59, i *Administrar y juzgar...*, *op. cit.*, pàg. 78), García Macho (*Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, Barcelona, 1988, pàg. 114) i Malaret i García (*Régimen...*, *op. cit.*, pàg. 94 i 170). Especialment clar resulta, per últim, el treball de Baño León, que assenyalava que el que es troba al darrere de la reserva parlamentària és el fet que «*el método parlamentario brinda un procedimiento en el que la producción de normas jurídicas se sucede con la intervención, aunque sólo sea contradictoria, de la oposición y en un espacio de tiempo que permite una mayor transparencia del proceso de elaboración hacia el conjunto de los ciudadanos*», tot sentenciant que «*Aquí sí que hay una calidad procedimental diferente en la ley y el reglamento*» (*Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid, 1991, pàg. 96).

58. Malaret i García, *Régimen...*, *op. cit.*, pàg. 94 i 170.

59. «*La reserva de ley es una institución que hoy opera en un campo más amplio que aquel en que surgió y se consolidó. [...] En este sentido parece claro [que l'evolució de la relació poder legislatiu/poder executiu] justifica sobradamente una interpretación flexible y amplia de la reserva de Ley en su ámbito clásico*» (Parejo Alfonso, *Derecho básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, pàg. 127).

60. En aquest sentit Nieto García indica que l'experiència espanyola dels darrers anys demostra que «*los debates parlamentarios pueden ser tan opacos como los del propio Consejo de Ministros*» (*Derecho...*, *op. cit.*, pàg. 257).

61. Serrano Moreno ha mostrat, en l'àmbit de l'Ecologia, la perfecta sintonia d'aquests dos elements: la potenciació del Parlament, que ha de definir els fins i les grans línies polítiques, i la potenciació també de l'element participatiu, imposit per l'art. 45.1 CE (*Ecología y derecho: Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*, Comares, Granada, 1992, pàg. 151-154).

materials de la reserva de llei, segurament molt més comprensibles a la vista de tot el que s'ha dit fins ara, en la mesura que, com afirma García-Pelayo, és molt difícil mantenir amb contorns clars el principi de reserva legal en un Estat de permanents intervencions en el procés econòmic i social.⁶² Davant l'existència de diverses reserves de llei a la Constitució espanyola, i en definitiva davant d'una imprecisió generalitzada de l'àmbit reservat a llei,⁶³ és lògic plantejar-se si és o no possible que en certs aspectes d'aquests àmbits reservats pugui entrar el reglament, i si es respon afirmativament, amb quins criteris i en quines condicions.

Com és sabut, De Otto y Pardo respon a la qüestió de la remissió normativa en matèries reservades a llei qualificant-la rotundament d'il·lícita.⁶⁴ D'altra banda, però, un sector doctrinal manté que, a partir de la constatació de la impossibilitat de determinar *a priori* el contingut de les reserves de llei,⁶⁵ el reglament pot intervenir en matèries reservades a aquesta.⁶⁶ Això, però, haurà de preveure uns límits i obligarà a tenir clars els criteris que articulen aquesta entrada del reglament en els àmbits esmentats.⁶⁷ Criteris que s'hauran de tenir en compte a l'hora d'avaluar una remissió de la llei al reglament o la legalitat d'aquest; o fins i tot per tal de reconèixer l'existència o no d'una veritable reserva de llei en un determinat àmbit.⁶⁸ En aquest marc és on pot

62. *Op. cit.*, pàg. 64.

63. Serrano Triana parla en relació als àmbits reservats a llei d'un «*ámbito inexpresso*» i d'una llista oberta que «*presenta elasticidad*» («El principio de legalidad; algunos aspectos problemáticos», *REDA*, núm. 20, 1979, pàg. 85).

64. *Op. cit.*, pàg. 236.

65. Baño León, *op. cit.*, pàg. 35. La jurisprudència del Tribunal Constitucional també ha donat moltes mostres de les dificultats pràctiques que implica l'operació de determinar quin àmbit reservat a la llei és realment susceptible de remissió reglamentària: *vide* per exemple STC 83/1984, de 24 juliol (FJ 4); 77/1985, de 27 juny (FJ 14); 19/1987, de 17 febrer (FJ 4 i V. P. de Díaz Emil); 37/1987, de 26 març (FJ 3); 99/1987, de 11 juny (FJ 3).

66. Baño León, *op. cit.*, pàg. 32-37. El mateix De Otto reconeix que la remissió normativa pot complir la funció de complementar els límits que subjecten el reglament (*op. cit.*, pàg. 236). D'altra banda, Rebollo Puig afirma que en el nostre ordenament hom admet els reglaments veritablement reguladors d'un sector subjecte a reserva («Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno», *RAP*, núm. 125, 1991, pàg. 133), de manera que les dificultats se centren ara en els límits del que es pugui confiar en el reglament («Juridicidad...», *op. cit.*, pàg. 136). *Vide* també Embid Irujo, «Potestad reglamentaria», *RVAP*, núm. 29, 1991, pàg. 95. Altres autors que destaquen la importància de determinar l'àmbit de la llei són García Macho (*op. cit.*, pàg. 116) i Parejo Alfonso (*Administrar y juzgar...*, *op. cit.*, pàg. 79). Exemples pràctics dels dubtes sobre l'àmbit d'actuació lícita del reglament o sobre la concreció de l'espai reservat a la llei són els camps de l'organització administrativa (Barcelona Llop, «Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, Ley y Reserva de Ley en el artículo 103.2 de la Constitución)», a *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pàg. 2422) i de les subvencions (Fernández Farreres, *op. cit.*, pàg. 521).

67. Un debat interessant que planteja aquest tema, i que aquí no podem aprofundir, és el del paper de cada llei en concret a l'hora de fixar aquests criteris. Seguint l'exposició de Viver i Pi-Sunyer, així com en els àmbits materials no reservats a llei caldrà fins i tot plantejar si les condicions concretes a l'exercici de la potestad reglamentària imposades pel Parlament al Govern respecten la posició constitucional d'aquest, en els àmbits reservats a llei s'ha d'exigir al legislador que estableixi clàusules d'habilitació, però no pas genèriques, sinó molt concretes i precises que assenyalin amb exactitud l'abast del reglament («La parte final de las leyes», a *La forma de las leyes*, GRETEL, Bosch, Barcelona, 1986, pàg. 162-165). D'aquesta manera sembla que en l'àmbit objecte del nostre estudi no seria inadequat estendre aquesta directriu a la fixació dels criteris —no només d'extensió material— que tan necessari resulta introduir, com hem vist.

68. A aquest conjunt de problemes es fa referència en aquestes pàgines quan es parla abreuadament de problemes de delimitació material de l'àmbit reservat a la llei.

resultar interessant abordar el tema de la participació ciutadana en l'elaboració dels reglaments.

Quins són els criteris capaços de donar sortida a aquests problemes? Dues grans línies de respostes sembla que és possible observar al voltant d'aquest tema: la més tradicional (A) i la més innovadora (B).

A. És tradicional en primer lloc, recórrer a l'explicació del nucli essencial a abordar per la llei i el mer complement per part del reglament.⁶⁹ En una línia paral·lela s'apunten els criteris de «complitud», mesurabilitat, previsibilitat i execució administrativa.⁷⁰

B. De la segona línia són exponents una sèrie d'autors que sobre la base d'una posició realista i casuística intenten donar entrada a nous criteris. Així, s'ha destacat que, sobre la base d'entendre que la definició en cada cas de la forma amb què el reglament completa la llei és una decisió política, allò important és justificar raonablement la remissió: el legislador pot fer la remissió si existeix una causa objectiva que la justifiqui.⁷¹ I sens perjudici de la utilitat dels criteris tradicionals, també s'ha afirmat que el factor que ha de donar la mesura del que és possible remetre al reglament és la necessitat imperiosa d'utilitzar-lo.⁷² Per últim, en l'àmbit sancionador, també s'ha defensat que no es tracta tant del deure del legislador de tipificar les sancions com de la possibilitat de fer-ho i que així ho decideixi.⁷³

Tenint en compte, doncs, aquesta segona línia d'argumentacions, s'han de considerar les possibilitats de la participació ciutadana en l'elaboració dels reglaments com a argument en aquest marc de qüestions.

5. La implicació de tots els poders públics en la definició dels interessos generals

L'argument de la major idoneïtat del reglament per tal de regular certes matèries ens permet enllaçar amb aquest punt,⁷⁴ deduïble del que s'ha dit fins ara, i perfectament coherent amb l'actual enteniment de la divisió de poders, entesa ja no com a correspondència rígida entre un òrgan i una funció sinó com a col·laboració de poders i interdependència.⁷⁵

A. La funció central de la llei

Malgrat que actualment, com hem vist, no es pot mantenir que la llei sigui l'únic mecanisme de configuració dels interessos generals, també s'han vist suficients argu-

69. Vide E. García de Enterría i T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo. I*, Civitas, Madrid, 1995, pàg. 263-264. També Embid Irujo, «Potestad...», *op. cit.*, pàg. 98.

70. Vide Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, 1988, pàg. 786-788.

71. Baño León, *op. cit.*, pàg. 100-101.

72. Rebollo Puig, «Juridicidad...», *op. cit.*, pàg. 138. Anteriorment Tornos i Mas va parlar del criteri de la necessitat d'una actuació eficaç dins la categoria dels reglaments «remesos» (*op. cit.*, pàg. 485).

73. Nieto García, *Derecho...*, *op. cit.*, pàg. 258.

74. Destacat per Nieto García, «La Administración sirve...», *op. cit.*, pàg. 2220.

75. Vide Álvarez Conde, *op. cit.*, pàg. 36. Cal destacar aquí també la idea de W. Brohm recollida per Embid Irujo («La relación...», *op. cit.*, pàg. 422): «cada poder tiene la obligación de llegar en su acción hasta allí donde otro no puede o no está en disposición de hacerlo».

ments per tal de concloure que la llei ha de ser l'instrument per tal de prendre les grans decisions, per definir les grans línies polítiques.⁷⁶

B. La importància del procediment en els casos de remissió

En un segon nivell l'Administració també té el deure de vetllar pels interessos generals (art. 103.1 CE). I per fer-ho compta amb un instrument, protagonista sens dubte de la juridificació de la seva activitat, com és el procediment.⁷⁷

La presa de consciència de la importància del moment procedimental ha provocat fins i tot que s'hagi dit⁷⁸ que el dret administratiu ha entrat a la seva tercera gran fase, centrada precisament en aquest element.⁷⁹

Les transformacions que s'han esdevingut amb l'Estat social han provocat la progressiva «revalorització» del procediment, mitjançant el qual l'Administració fa ús dels seus marges de configuració.⁸⁰ I aquesta revalorització interacciona —cal destacar-ho aquí— amb el tema participatiu: gràcies al procediment, la participació troba un canal idoni d'expressió, i gràcies a la participació el procediment adquireix un caràcter bàsic a l'hora de valorar tots els interessos i perspectives.⁸¹ Interacció que permet destacar la manca de neutralitat del procediment de cara a la modernització de l'Administració amb una participació corresponsable del ciutadà.⁸² La seu de realització pràctica dels canvis experimentats per la noció d'interès públic (que es pluralitza, recordem-ho) és, doncs, el procediment. La doctrina italiana ha tractat el tema, assenyalant així, en aquest context general de procedimentalització dels interessos públics, com a conseqüència del fenomen participatiu, la «*trasformazione del processo stesso da metodo garantistico di formazione dell'atto in formula di collegamento fra soggetti cooperanti all'esercizio del potere*».⁸³ En definitiva, tal com també s'ha destacat en la nostra doctrina, la

76. Vide els arguments, ja tractats més amunt, de García Macho (*op. cit.*, pàg. 18), De Otto y Pardo (*op. cit.*, pàg. 143) i Serrano Moreno (*op. cit.*, pàg. 151-154). És significatiu que fins i tot al «paradis» de la reserva reglamentària, França, es destaca el paper central de la llei: L. Favoreu afirma que «*le partage d'attributions entre le législateur et le pouvoir réglementaire s'effectue non pas en considération de la matière et donc en "surface", mais en égard à l'importance de la question traitée, et donc "en profondeur"*» («Les règlements autonomes n'existent pas», *RFDA*, 1987, pàg. 878).

77. Parlem aquí de procediment administratiu en un sentit ampli, que inclou naturalment el procediment d'elaboració de reglaments, seguint així d'alguna manera la lògica de la LPA de 1958. Malgrat que actualment la tendència és de separació (observant la lògica del que regula i del que no regula la LPC) creiem que la funcionalitat del procediment no deixa de presentar importants aspectes en comú en tots els procediments. Vide una argumentació favorable a aquesta línia a López Menudo, «Los principios generales del procedimiento administrativo», *RAP*, núm. 129, 1992, pàg. 70, i a Delgado Barrio, «Participación ciudadana y disposiciones generales», a *Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito administrativo*, CGPJ, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, 1994, pàg. 116-120.

78. Concretament a Walter Gellhorn, l'any 1941: De la Cruz Ferrer, *op. cit.*, pàg. 86.

79. Embid Irujo ha destacat així mateix que el seu exercici mitjançant un procediment específic és el tret característic de la potestat reglamentària («Potestad...», *op. cit.*, pàg. 83). D'una altra banda, el creixent interès pel procediment ha provocat també l'interès per estudiar el fonament de la seva regulació per part del legislador (Cassese, «La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata», *Il foro italiano*, 1993).

80. Parejo Alfonso, *Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 134.

81. Vide Delgado Piqueras, *op. cit.*, pàg. 160.

82. Sánchez Blanco, «Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas», *RAP*, núm. 132, 1993, pàg. 46, 81 i 89.

83. Mantini, *Associazioni ambientaliste e interessi diffusi nel procedimento amministrativo*, CEDAM, Pàdua, 1990, pàg. 134.

visió garantista del procediment es manifesta insuficient davant la funció d'articulació dels diversos interessos en presència.⁸⁴

No cal insistir, doncs, en la riquesa d'aquest enfocament, que obre nous camins a l'activitat «participada» de l'Administració.

C. Referència al control judicial

Per tancar el cercle traçat en aquest apartat, cal recordar que és evident que avui, a la tasca de definició dels interessos generals, participen d'una manera rellevant, i fins i tot determinant,⁸⁵ els tribunals. No és estrany, doncs, que amb la revalorització del procediment creixi també la preocupació per tal de mantenir el control judicial dins els límits constitucionals,⁸⁶ tema que desborda clarament el nostre objecte de debat i que, per tant, queda simplement indicat.

V. Circumstàncies i condicions en què la participació en l'elaboració dels reglaments pot constituir un criteri de remissió

1. Configuració del caràcter i de les circumstàncies d'òptima potenciació de la participació ciutadana en l'elaboració dels reglaments

Arriba, doncs, el moment de recuperar el fil concret de la validesa de la participació ciutadana com a criteri de remissió. Entre la doctrina, Baño León ha formulat de manera expressa aquesta possibilitat, concretament en l'àmbit de la planificació, on ha arribat a la conclusió que, amb les possibilitats de participació —que vindria a compensar la pèrdua de legitimitat procedimental que implica la remissió al reglament—, hom tindria «*un fiable criterio de delimitación que puede ayudar a resolver dudas sobre la viabilidad constitucional de la remisión*».⁸⁷

Davant aquest tipus d'argumentació es pot dir que bàsicament s'oposarien dos blocs de consideracions crítiques:⁸⁸

A. En primer lloc se situa una afirmació sovint sobreentesa: que la participació ciutadana en l'elaboració dels reglaments se centra en l'àmbit dels «interessats», lluny de reflectir una participació en sentit ampli.

B. En segon lloc es diu (sens dubte amb el substrat de la primera afirmació present) que la participació que tractem no és equiparable de cap manera a la legitimació democràtica pròpia de les decisions parlamentàries. En definitiva, que no constitueix un mitjà idoni de democratització estricta que pugui influir en la configuració del sistema de fonts.

84. Malaret i García, «Los principios...», *op. cit.*, pàg. 311, 318 i 324.

85. Nieto García, «La Administración sirve...», *op. cit.*, pàg. 2221 i 2250.

86. Vide Embid Irujo «La relación...», *op. cit.*, pàg. 422; Nieto García, «La Administración sirve...», *op. cit.*, pàg. 2253; Malaret i García «Los principios...», *op. cit.*, pàg. 310-311.

87. *Op. cit.*, pàg. 147. En la mateixa línia d'establir una «compensació» entre el protagonisme reglamentari i el joc de la participació, Parejo Alfonso, *Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 49 i 51. L'argument democràtic també és utilitzat en les remissions en instàncies administratives dotades d'autonomia: vide Baño León, *op. cit.*, pàg. 157 i Chinchilla Marín, «El nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios», *REDA*, núm. 64, 1989, pàg. 567.

88. Tornos i Mas ha exposat aquestes perspectives crítiques: *op. cit.*, pàg. 501-503.

A precisar i discutir els problemes plantejats per aquests dos blocs d'objeccions, dediquem les pàgines següents, centrades així a analitzar el caràcter de la participació en qüestió, de manera que sigui també possible deduir-ne l'àmbit idoni de la seva utilització.

A. Entre la garantia i la participació

a) Aspectes generals

És necessari assenyalar en primer lloc que, en relació al primer grup de problemes indicat, si bé és cert que articles com el 105^a CE continuen parlant dels «ciutadans afectats», creiem que existeixen suficients arguments per arribar a una interpretació no restrictiva de la participació aquí analitzada.

D'entrada cal reconèixer que el tema és certament complex. Són múltiples els objectes que hom pot defensar amb l'única fórmula de la participació, de manera que el seu discurs esdevé imprecís i ambigu.⁸⁹ Es fa necessari, doncs, tractar de precisar els temes aquí implicats i esbrinar les finalitats (i amb aquest terme ja s'avança que són plurals)⁹⁰ de la participació objecte d'estudi. Tradicionalment, com se sap, es defineix la participació en l'elaboració dels reglaments en clau garant. Es tractaria així d'una garantia formal de defensa dels ciutadans afectats.⁹¹

L'enfocament garant ofereix, però, punts febles que la fan, per reduccionista, d'acceptació difícil. Així, s'ha contestat enèrgicament aquella línia davant el fet que en el procediment d'elaboració de reglaments no hi ha en sentit estricte interessats (STC 61/1985), essent així que el tarannà de la participació de l'art. 130.4 LPA és funcional i se centra a garantir la legalitat, encert i oportunitat de la disposició.⁹²

Aquests arguments tenen una força notable: s'ha de recordar la importància del procediment com a conducte de definició dels interessos generals amb la concurrència dels ciutadans, perspectiva que adquireix més sentit encara en el cas de l'elaboració dels reglaments.⁹³ De seguida, però, sorgeixen les complicacions, perquè sobre la base d'aquest argument pot resultar fàcil acabar proposant la concepció del procediment en qüestió com a conducte idoni de ponderació dels interessos en joc,⁹⁴ amb la qual cosa

89. Exposen magníficament aquest panorama Sánchez Morón, «Participación...», *op. cit.*, pàg. 3945; Pérez Moreno, «Crisis de la participación administrativa», *RAP*, núm. 119, 1989, pàg. 113; Santamaría Pastor, *op. cit.*, pàg. 247-248, i Nigro, «Il nodo della partecipazione», *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, pàg. 226.

90. Sáinz Moreno destaca com a finalitats de l'audiència en el procediment d'elaboració de reglaments, millorar la qualitat de les normes, protegir els interessos particulars potencialment afectats per aquestes i incrementar la seva legitimació democràtica («Audiencia del ciudadano», a *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, pàg. 648).

91. Així, Parada Vázquez, «Artículo 105. Los principios de audiencia y publicidad en las actuaciones de la Administración», a *Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1978. T. VIII*, dir. Alzaga, EDERSA, Madrid, 1985, pàg. 300 i 314. Malgrat això, aquest autor no deixa de reconèixer la presència també de la finalitat d'assegurar un major encert o eficàcia de la norma.

92. Els termes d'aquesta resposta, els desenvolupa Rebollo Puig, «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales», *RAP*, núm. 115, 1988, pàg. 113, 115, 117-118. Sánchez Morón també subratlla críticament la influència de la ideologia liberal en la concepció en clau garant (*La participación del ciudadano...*, *op. cit.*, pàg. 169 i 105-106).

93. *Vide* Malaret i García, «Los principios...», *op. cit.*, pàg. 314.

94. És el resultat al qual arriba López González des de la perspectiva del principi de proporcionalitat (*El principio general de proporcionalidad en Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988, pàg. 142-144). En termes molt semblants, De la Cruz Ferrer, *op. cit.*, pàg. 104.

allò que es creia haver expulsat en refusar la visió estrictament garant (la tutela dels afectats) torna a aparèixer. Es posa de manifest aquí una qüestió que, com ha assenyalat Nieto García, és cabdal: la naturalesa immanent o transcendent dels interessos generals en joc.⁹⁵ Si avui, en consideració a la interacció entre Estat i societat, sembla que la resposta pren el camí de la immanència, ¿com és possible defensar que no existeixen interessats en el procediment d'elaboració de reglaments? Malgrat l'enorme dificultat de donar respostes en aquest terreny,⁹⁶ podria intentar trobar-se una explicació en els termes següents. Quan es diu que avui el procés de definició dels interessos generals no pot prescindir de la concurrència dels ciutadans o dels grups, no només es fa referència a la necessitat de tenir en compte la posició d'aquells en defensa dels seus interessos, sinó també a un segon fenomen: el ciutadà no només ha de participar com a portador dels seus interessos particulars, sinó que també ho pot fer com a portador d'interessos generals, en una dinàmica d'implicació del ciutadà o dels grups en la defensa d'aspectes que interessin tota la comunitat.⁹⁷ Sembla que d'aquesta manera recuperaria sentit la separació del procediment i la visió garant.⁹⁸ No obstant això, pensem que també resultaria excessiu negar radicalment la concurrència de l'aspecte de la garantia. Que un ciutadà o grup participi en un procediment en defensa dels seus interessos particulars⁹⁹ no vol dir que la seva aportació no es pugui considerar a la vegada un punt de vista per considerar de cara a procurar l'encert de la norma. No existeix, així, cap obstacle per parlar de complementarietat, i no pas d'incompatibilitat, entre ambdues facetes.¹⁰⁰

Aquesta perspectiva sembla bàsica sobretot si es té en compte la naturalesa del procediment d'elaboració de reglaments, el qual és difícil pensar que per tractar-se d'una relació bilateral s'hagi de centrar únicament en els interessos individuals afectats. Si en l'àmbit de la legitimació en el procés contenciós administratiu i en el procediment administratiu la doctrina ha posat en relleu la tendència a l'ampliació del concepte d'interessat,¹⁰¹ cal considerar lògic que aquesta difuminació pràctica entre participació i legitimació adquireixi una vigoria singular en el cas del procediment d'elaboració de reglaments. Quin àmbit més idoni que aquest per fer realitat les afirmacions de Nieto sobre la importància decisiva dels moments anteriors al jurisdiccional o sobre la falta de monopoli de l'Administració per tal de declarar i defensar els interessos públics?¹⁰²

95. Nieto García, «La Administración sirve...», *op. cit.*, pàg. 2238-2239.

96. Nieto García, «La Administración sirve...», *op. cit.*, pàg. 2199.

97. Dintre d'un fenomen més general de tematitzar certs problemes per part dels ciutadans, tot transformant-los en públics, Estévez Araujo, *La Constitución...*, *op. cit.*, pàg. 135.

98. Si més no mentre aquest concepte («garant») no inclogui la tutela dels interessos públics.

99. No cal considerar mancat de fonament, en efecte, que davant la possibilitat d'elaboració d'una norma sempre hi hagi un cercle de subjectes amb majors expectatives de resultar afectats.

100. Així, Malaret i García ha parlat del paper garant del procediment d'elaboració de normes (*Règimen...*, *op. cit.*, pàg. 170); García de Enterría i Fernández Rodríguez parlen de la dificultat de distinció en el pla aplicatiu entre participació *uti singulus* i *uti cives* (*Curso...II*, *op. cit.*, pàg. 85-86); i el mateix Rebollo Puig sembla ser conscient d'aquesta inevitable complementarietat («La participación...», *op. cit.*, pàg. 117). *Vide* també Sánchez Blanco, «Sujetos, actores y factores en el procedimiento administrativo», *RAP*, núm. 111, 1986, pàg. 184-185 i Malaret i García, «Principios...», *op. cit.*, pàg. 315.

101. *Vide* per exemple Nieto García, «La discutible supervivencia del interés directo», *REDA*, núm. 12, 1977, pàg. 43 i 46; «La inactividad material de la Administración: veinticinco años después», *DA*, núm. 208, 1986, pàg. 28-31 i 34-44; i Malaret i García, «Principios...», *op. cit.*, pàg. 315-317.

102. Nieto García, «La discutible...», *op. cit.*, pàg. 50-51 i 48.

En definitiva, és possible parlar, si es prefereix, de la funció garant del procediment; però garant d'aspectes molt més amplis del que hom acostuma a entendre amb aquesta terminologia, la qual cosa significa reconèixer la necessitat de tutela de tots els interessos sense haver de renunciar a la perspectiva, complementària, de col·laboració entre ciutadà i Administració.¹⁰³

b) Els preceptes constitucionals: art. 9.2; 23.1 i 105.a CE

És important, doncs, a la vista de les reflexions anteriors, tractar d'interpretar el sentit dels preceptes constitucionals que es projecten sobre aquest tema.

Com ja s'ha dit més amunt, creiem que és discutible una interpretació restrictiva de la fórmula de l'art. 105.a CE, interpretació que facilitaria la situació de continuar ancorats en una manca de correspondència entre la tendència clara de fomentar el principi de participació i els conductes tècnics necessaris per fer-la realitat.¹⁰⁴

Com se sap, l'ampliació del tenor literal de l'art. 105.a CE ha estat fonamentada bàsicament a través de la seva connexió amb els art. 9.2 i 23.1 CE.

Quant a l'art. 23.1 CE, han estat diversos els autors que han criticat la interpretació que el ceneix a l'àmbit estrictament politicoelectoral, a la qual oposen un enteniment més ampli de la participació, inclosa la dimensió de l'Administració pública.¹⁰⁵ També la jurisprudència del Tribunal Suprem, sempre, però, d'una forma molt genèrica, ha defensat la connexió entre l'art. 23.1 i la participació en l'exercici de la potestat reglamentària.¹⁰⁶ Sens perjudici de reconèixer que efectivament l'art. 23.1 CE ha de ser també expressió d'un procés de democratització en general, s'ha d'indicar que existeixen importants arguments contraris a aquesta interpretació àmplia que, centrant-se en la redacció del precepte i la seva ubicació sistemàtica, condueixen a concloure que la interpretació àmplia de l'art. 23.1 convertiria en superflus o contradictoris els mandats dels apartats a i c de l'art. 105.¹⁰⁷ A més aquests arguments han rebut novament el suport de la doctrina del Tribunal Constitucional, en la seva recent Sentència 119/1995, de 17 de juliol, que ha tornat a interpretar l'àmbit protegit per l'art. 23.1 CE en clau de participació estrictament política.

Ara bé, precisament aquí és on entenem que es posa en relleu la importància de l'altre precepte en joc, l'art. 9.2 CE, a partir del qual sembla difícil defensar que la Constitució es limiti a reconèixer el que ja era present en l'ordenament jurídic. A partir de la jurisprudència del Tribunal Constitucional que ha confirmat l'eficàcia normativa dels principis continguts en aquest precepte (STC 18/1982, de 5 de maig, FJ 6), no sembla correcte argumentar-hi en contra al·legant el caràcter programàtic de l'article esmentat.¹⁰⁸

103. En aquest sentit són allisonadores les paraules de M. Cresti al voltant dels interessos difusos (*Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Giuffrè, Milà, 1992, pàg. 129-131).

104. Vide Nieto García, «La discutible...», *op. cit.*, pàg. 56. D'una altra banda, és interessant la crítica de Sánchez Blanco a l'art. 105.a CE, que segons ell «obliga a utilitzar la planoplia conceptual de derechos e intereses» («Sujetos...», *op. cit.*, pàg. 96).

105. Així, Sánchez Blanco «Sujetos...», *op. cit.*, pàg. 152; «La participación como coadyuvante del estado social y democrático de derecho», *RAP*, núm. 119, 1989, pàg. 142; Pérez Moreno, *op. cit.*, pàg. 107 i Álvarez Conde, *op. cit.*, pàg. 168.

106. Vide per exemple, la STS de 19 de maig de 1988 (FJ 2) i la STS de 21 de novembre de 1990 (FJ 3).

107. Díez Sánchez ha exposat amb claredat aquesta línia d'objeccions: *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Civitas, Madrid, 1992, pàg. 166-167.

108. Per exemple, Díez Sánchez, *op. cit.*, pàg. 177.

La relació de l'art. 9.2 amb el 105a ha estat defensada també per diversos autors, que veuen en el segon una manifestació concreta del primer.¹⁰⁹ El mateix es pot dir de certa jurisprudència del Tribunal Suprem, però sempre amb caràcter genèric, sense conseqüències pràctiques clares.¹¹⁰ Per últim, la STC 119/1995, de 17 de juliol, ha subratllat, en un cas d'informació pública, el «reforçament» que l'art. 9.2 CE implica en relació a les formes del que denomina la «democràcia participativa» (FJ 6).

Des del moment en què s'accepta que un dels trets del nostre Estat social i democràtic consisteix en la implicació del ciutadà en la defensa i cura dels interessos generals¹¹¹ —STC 18/1984, de 7 de febrer, FJ 3— i que els interessos col·lectius i públics són també dignes de tutela —STC 71/1982, de 30 de novembre, FJ 20; 62/1983, d'11 de juliol, FJ 2 i 214/1991, d'11 de novembre— creiem que és innegable la potencialitat de l'art. 9.2 CE en el camp de la potestat reglamentària, que, com s'ha dit, més que cap altre té com a nord els interessos generals. Es tracta, doncs, de destacar l'obligació constitucional d'oferir uns canals eficaços i amb respecte al principi d'igualtat en aquesta dimensió participativa i col·laboradora¹¹² en el procediment reglamentari.

El tràmit de la informació pública podria ser un canal idoni per donar sortida a aquestes exigències. Pensem, en efecte, que el fet que l'esmentat tràmit sembli orientat al subministrament de dades del ciutadà cap a l'Administració no el fa incompatible per naturalesa amb la funció de defensa dels interessos generals.¹¹³ Ara bé, això no vol dir que qualsevol que sigui la configuració de la informació pública aquesta serà sempre suficient: haurà de complir el requisit de garantir amb eficàcia el joc de la participació aquí estudiada. Caldrà, doncs, considerar insuficient el tràmit de la informació pública si, com és el cas del nostre ordenament,¹¹⁴ aquella no és capaç de fer possible una participació real i lliure. No és estrany, així, que es consideri adequada la informació pública per donar compliment a l'art. 105a CE, però almenys quan «*haya permitido a las entidades representativas las mismas posibilidades que les otorga la audiencia*» (fonamentalment exposar les opinions a la vista del projecte).¹¹⁵ No es tracta de considerar obligatori, evidentment, notificar l'inici del procediment a tots els interessats possibles en el sentit més ampli,¹¹⁶ però sí de postular l'existència d'un marc normatiu

109. Vide Álvarez Conde, *op. cit.*, pàg. 499; Sánchez Morón, *La participación del ciudadano...*, *op. cit.*, pàg. 93; Sánchez Blanco, «Sujetos...», *op. cit.*, pàg. 122; «La participación...», *op. cit.*, pàg. 134; Pérez Moreno, *op. cit.*, pàg. 124-125. En contra, però, Santamaría Pastor, *op. cit.*, pàg. 248.

110. Vide per exemple la STS de 25 de setembre de 1989 (FJ 3) i la STS 12 gener 1990 (FJ 6).

111. Vide Cresti, *op. cit.*, pàg. 132 i Alonso García «La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales», *REDA*, núm. 61, 1989, pàg. 55.

112. Destaquen la importància d'aquest tipus de participació, en relació a les possibilitats interpretatives de l'art. 86.4 LPC, Delgado Barrio, «Participación ciudadana...», *op. cit.*, pàg. 115 i Escusol Barra i Rodríguez-Zapata Pérez, *Derecho procesal administrativo*, Tecnos, Madrid, 1995, pàg. 144-145.

113. En contra, Escusol Barra i Rodríguez-Zapata Pérez, *op. cit.*, pàg. 144. En canvi Morell Ocaña destaca les diverses facetes d'aquest tràmit en les ordenances locals (*El régimen local español. I*, Civitas, Madrid, 1988, pàg. 209).

114. Així ho denuncia Alonso García, que afirma que aquesta fase «*es de alguna manera engañosa o ilusoria*», perquè l'Administració no està obligada a motivar la decisió contestant les al·legacions, fent de la participació oberta un mite (*op. cit.*, pàg. 58-59).

115. Rebollo Puig, «La participación...», *op. cit.*, pàg. 164.

116. Sens perjudici, lògicament, de la necessitat de consolidar a tots els àmbits una sèrie d'associacions representatives d'interessos generals conegudes per l'Administració i que hagin de ser convocades per aquesta: Alonso García, *op. cit.*, pàg. 54-55.

amb mesures reals i efectives (per exemple prohibir l'actitud d'ignorància per part de l'Administració quan un d'aquells representants en sentit ampli es manifesti en el procediment)¹¹⁷ per tal de fer possible la participació de tothom en condicions d'igualtat.

Per tant, que els mecanismes tècnics continuïn essent insatisfactoris¹¹⁸ és un aspecte que no ha d'impedir el reconeixement d'unes bases constitucionals que són, en la nostra opinió, presents.

B. La qüestió del principi democràtic

Es recordarà que el segon bloc d'objeccions consisteix a sostenir que el procediment administratiu d'elaboració de reglaments no és un conducte idoni de democratització. El tractament d'aquesta qüestió (de la qual ja es van avançar alguns aspectes a l'apartat IV.2) ens portarà directament a delimitar l'àmbit idoni de potenciació de la participació aquí tractada, capaç de constituir un criteri de decisió en els problemes de la delimitació de la reserva de llei.

S'ha de començar recordant que no es tracta d'equiparar el reglament «participat» a la llei. És evident que en els temes rellevants on es necessita una visió de conjunt la necessitat de la llei és clara. Però no és menys cert que la necessitat de contrastar opinions a l'hora de prendre decisions no s'acaba en aquest nivell,¹¹⁹ i menys en el context de l'Estat social. La idea no és substituir els mecanismes representatius, sinó complementar-los o harmonitzar-los amb els mecanismes de participació directa a tots els nivells.¹²⁰

Enfront de l'objecció consistent a dir que en l'àmbit legislatiu s'acaba l'essència de la democràcia cal oposar que, tal com puntualitza Santamaría Pastor, és molt discutible plantejar en aquests termes globals la caracterització de l'Administració, quan en realitat hi conflueixen diverses tendències que configuren un model obert. D'aquesta manera no hi ha obstacle per afirmar que la participació (i també altres principis: descentralització i desconcentració) completa la legitimitat democràtica de l'Administració.¹²¹

Particularment important és recordar que l'art. 9.2 CE vincula tots els poders públics,¹²² cadascun dels quals haurà de complir aquest mandat de la forma més adequada. D'aquesta manera la participació administrativa tindrà la seva rellevància màxima en els supòsits d'atribució de poders discrecionals, en els casos en què la llei

117. Vide Alonso García, *op. cit.*, pàg. 56.

118. Inclosa, cal reconèixer-ho, la redacció de certs preceptes de la Constitució. Sánchez Morón destaca en aquest sentit el desajust entre la part dogmàtica i orgànica de les constitucions occidentals (*La participación del ciudadano...*, *op. cit.*, pàg. 94).

119. Vide Serrano Moreno, *op. cit.*, pàg. 224-229.

120. Aquesta concepció ha estat exposada per diversos autors: per exemple, Pérez Moreno, *op. cit.*, pàg. 113-114, i Rodríguez Aguilera de Prat, *op. cit.*, pàg. 119. Vide també la nota anterior. La idea també es troba recollida al document polític «La FEMP y la Participación Ciudadana» de la Comissió Permanent de Participació Ciutadana (constituïda per acord de la III Assemblea General de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies).

121. Santamaría Pastor, *op. cit.*, pàg. 235-236 i 243. També Schmidt-Assmann accepta que les formes de la participació poden contribuir a un millorament jurídicament rellevant de la legitimitat democràtica objectivomaterial canalitzada a través de la Llei (*op. cit.*, pàg. 212).

122. Santamaría Pastor és rotund: «no hay en la CE precepto alguno que permita excluir la eficacia de la cláusula de Estado democrático respecto de la Administración pública» (*op. cit.*, pàg. 235).

contingui programes oberts o es tracti de complementar matèries sense una regulació exhaustiva,¹²³ trets característics, precisament, de la potestat reglamentària.

Aquesta perspectiva és cabdal: amb l'augment de les funcions de l'Estat i de la tècnica de la programació per objectius de la llei en relació a l'Administració, l'art. 9.2 CE troba una clara seu de projecció en la participació en el procediment d'elaboració de reglaments, de manera concordant amb el que s'ha mostrat en relació a la planificació¹²⁴ i en relació a les matèries que necessiten una regulació descentralitzada en general.¹²⁵

Creiem que les anteriors són dades que posen de manifest de manera clara la viabilitat de la idea de parlar d'un àmbit on la participació a nivell administratiu té el seu propi camp de legitimació, tot configurant espais de decisions en què la proximitat entre ciutadans i Administració proporciona l'àmbit idoni per articular el joc democràtic i participatiu que l'art. 9.2 CE demana amb trets d'universalitat.¹²⁶

Sobre aquestes bases la participació «pura» en qualitat de ciutadà i la participació en qualitat d'«afectat» constituïran dues perspectives complementàries que s'enriquiran mútuament d'acord amb la peculiaritat dels àmbits de decisió en els quals trobaran el seu medi.

2. *Condicions. El perill del neocorporativisme*

Sempre que es parla de la participació ciutadana en l'activitat de l'Administració pública, i més, cal suposar, si es fa en els termes de cercar-hi una argumentació capaç d'influir en el tema de la reserva de llei, és inevitable —i necessari— plantejar el tema del neocorporativisme.

Aquest fenomen és definit com un esquema institucionalitzat d'organització i articulació dels interessos socials que es juxtaposa al sistema de representació política i de llibertats individuals propi dels estats democràtics occidentals, sense substituir-lo formalment. Esquema que comporta la inevitable conseqüència de legitimar la desigualtat dels ciutadans davant els poders públics.¹²⁷

El quadre explicatiu d'aquesta situació es pot resumir en les notes següents:

- En primer lloc és evident que vivim en el si d'una societat «organitzacional», en què el poder d'influència de l'individu en la presa de decisions rellevants és gairebé nul.¹²⁸

123. En aquest sentit, Pérez Moreno, *op. cit.*, pàg. 124-125; Schmidt-Assmann, *op. cit.*, pàg. 212, i Lavilla Rubira, «Participación», *op. cit.*, pàg. 4775.

124. Mayntz, *op. cit.*, pàg. 262-263.

125. Estévez Araujo, «La crisis...», *op. cit.*, pàg. 127. Vide també Parejo Alfonso, *Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 120-121.

126. Àmbit en el qual és possible accomplir en un cert sentit el «mandat de distància» (expressió utilitzada per Schmidt-Assmann, *op. cit.*, pàg. 170) a menor escala, en correspondència amb el caràcter menor (la qual cosa no implica dir de poca importància) dels temes per decidir en l'elaboració dels reglaments, per oposició a la major escala de les decisions preses al Parlament.

127. Sánchez Morón, «Participación...», *op. cit.*, pàg. 3952-3954. Sobre el mateix tema, Rodríguez Aguilera de Prat, *op. cit.*, pàg. 116.

128. Vide García-Pelayo y Alonso, *op. cit.*, pàg. 105 ss. i Sánchez Morón, *La participación del ciudadano...*, *op. cit.*, pàg. 141.

- En segon lloc el fenomen del neocorporativisme i altres de similars constitueixen un risc inevitable per la naturalesa mateixa de l'Estat social.¹²⁹
- Així, el factor «estancament» o «instal·lació» esdevé un perill evident per a l'Estat democràtic.¹³⁰
- El tema, però, ofereix una gamma variada de conseqüències. L'Administració pot convertir la presència dels grups socials en mera ostentació o utilitzar-los sorneguerament com a instruments de control.¹³¹ Existeix també el perill que l'abús del procés d'identificació dels interessos de grup amb els generals acabi fent trivial i desprestigiant una noció solemne com és la de l'interès general.¹³²

Com es pot evitar que aquest conjunt tan variat de riscos acabi perjudicant la imatge de la idea de la participació objecte del nostre treball? Creiem que la resposta, si més no en l'àmbit dels principis, passa per insistir un cop més en el fet que la Constitució, lluny de consagrar el fenomen neocorporativista,¹³³ proporciona les bases per entendre la participació en clau democràtica i en plena igualtat d'oportunitats, tal com es dedueix de diferents preceptes (art. 9.2, 129.1, 27.5, 27.7 i 51.2 CE) i en els termes que hem tractat de fonamentar més amunt.

Finalment, un altre punt de partida conceptual que caldria tenir clar en aquest punt és el de circumscriure la participació als seus àmbits propis, idonis per a la seva potenciació, en els termes exposats a l'apartat V.1.B.¹³⁴ Només així serà possible caminar en la línia de la recuperació del paper central del Parlament i de consolidar el complement necessari de la participació oberta en l'àmbit administratiu, en un procés de renovació de la democràcia que no deixi de fomentar la participació directa de la societat, *«dando sentido así al profundo contenido material emancipador que tal idea potencialmente encierra»*.¹³⁵

VI. Consideració final

Arribar a regular adequadament els temes que han estat objecte de reflexió constitueix sens dubte un repte tecnicojurídic de primera magnitud.¹³⁶ Però no seria realista finalitzar aquestes línies sense advertir que, a més de comportar un repte jurídic, la potenciació fins al sostre constitucional de l'art. 9.2 CE de la participació ciutadana en

129. García-Pelayo y Alonso, *op. cit.*, pàg. 25, 135 i 203.

130. Dahrendorf adverteix que la participació, més enllà d'un cert punt, acaba creant grups amb poder de vet (*Ley y orden*, Civitas, Madrid, 1994, pàg. 172). Altres autors, en la mateixa línia, destaquen el perill del recorregut de la participació oculta (Sánchez Morón *La participación del ciudadano...*, *op. cit.*, pàg. 124) i el de la possibilitat de desviar-se dels interessos generals (Mayntz, *op. cit.*, pàg. 263-264 i Parejo Alfonso, *Crisis...*, *op. cit.*, pàg. 91).

131. Pérez Moreno, *op. cit.*, pàg. 93.

132. Nieto García, «La Administración sirve...», *op. cit.*, pàg. 2208.

133. Fenomen que Sánchez Morón qualifica de «paraconstitucional»: «Participación...», *op. cit.*, pàg. 3976.

134. Tot mantenint així un delicat equilibri sense renunciar, com indica M. Nigro, a cap dels valors en els quals segurament de forma contradictòria s'inspira la nostra societat: un adequat control social i el manteniment de l'organització estatal (*op. cit.*, pàg. 233-234).

135. Rodríguez Aguilera de Prat, *op. cit.*, pàg. 120.

136. Vide Schmidt-Assmann, *op. cit.*, pàg. 212. Mayntz ha mostrat com els aspectes tècnics de regulació, lluny d'ésser neutrals, tenen grans implicacions pràctiques (*op. cit.*, pàg. 265).

l'elaboració dels reglaments és condicionada per un problema social subjacent. No es tracta només del fet de viure en una societat en què la influència en la presa de decisions és gairebé patrimoni exclusiu de les organitzacions, sinó d'una altra dada, encara prèvia: l'escassa vocació participativa (sobretot en el sentit ampli: defensa dels interessos comuns) de la societat en general.¹³⁷ En aquest sentit és evident que per exemple la correcció dels fenòmens de neocorporativisme s'aconsegueix més amb un canvi d'actituds que no pas amb reformes jurídiques.¹³⁸

Així doncs, tant la dificultat de controlar el fenomen dels *lobbies* com la necessitat d'esperar un major arrelament dels «hàbits participatius»¹³⁹ són factors que aconsellen actuar amb prudència en l'àmbit objecte de la nostra anàlisi. Però considerem que precisament per tal de propiciar aquests canvis socials un bon punt de partida és el reconeixement sincer de les potencialitats transformadores del text constitucional, que fan possible parlar d'una legitimació democràtica de les normes reglamentàries capaç d'influir en el sistema de fonts en els termes que hem intentat defensar en aquest estudi. Només sobre aquesta base, per dir-ho amb les brillants paraules de Pérez Moreno, «*quizá pueda devolverse al ciudadano la fe en su compromiso con la vida comunitaria y la esperanza de que de verdad su dignidad personal es un fundamento del orden político y de la paz social*».¹⁴⁰

Bibliografía

- Alonso García, Enrique, «La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales», *REDA*, núm. 61, 1989.
- Álvarez Conde, Enrique, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1990.
- Baño León, José María, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid, 1991.
- Barcelona Llop, Javier, «Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, Ley y Reserva de Ley en el artículo 103.2 de la Constitución)», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- Basile, Silvio, «Los «valores superiores», los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, dir. García de Enterría-Predieri, Civitas, Madrid, 1981.
- Bassols Coma, Martín, «Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público», *RAP*, núm. 82, 1977.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

137. En relació a aquest punt: Bobbio, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pàg. 72; Rodríguez Aguilera de Prat, *op. cit.*, pàg. 106; i Delgado Barrio, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, pàg. 57-58 i «Participación ciudadana...», *op. cit.*, pàg. 138.

138. Sánchez Morón, «Participación,...», *op. cit.*, pàg. 3977.

139. En expressió utilitzada per Delgado Barrio.

140. Pérez Moreno, *op. cit.*, pàg. 132.

- Cassese, Sabino, «La disciplina legislativa del procedimiento administrativo. Una anàlisi comparada», *Il foro italiano*, 1993.
- Chevallier, Jacques, «Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général», *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général. I*, dir. Jacques Chevallier, PUF, 1978.
- *L'État de Droit*, Montchrestien, París, 1992.
- Chinchilla Marín, Carmen, «El nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios», *REDA*, núm. 64, 1989.
- Cresti, Marco, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Giuffrè, Milà, 1992.
- Dahrendorf, Ralf, *Ley y orden*, Civitas, Madrid, 1994.
- De la Cruz Ferrer, Juan, «Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria», *RAP*, núm. 116, 1988.
- De Otto y Pardo, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988.
- Delgado Barrio, Francisco Javier, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993.
- «Participación ciudadana y disposiciones generales», *Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito administrativo*, CGPJ Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, 1994.
- Delgado Piqueras, Francisco, *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1995.
- Díez Sánchez, Juan José, *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Civitas, Madrid, 1992.
- Embid Irujo, Antonio, «La relación entre los poderes del Estado en la reciente dogmática alemana», *RAP*, núm. 115, 1988.
- «Potestad reglamentaria», *RVAP*, núm. 29, 1991.
- Escusol Barra, Eladio i Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge, *Derecho Procesal Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1995.
- Estévez Araujo, José Antonio, «La crisis del principio de legalidad: la imagen jurídico-formal y la realidad material del funcionamiento de la administración», *Anuario de filosofía del derecho*, 1990.
- *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*. Trotta, Madrid, 1994.
- Favoreu, Louis, «Les règlements autonomes n'existent pas», *RFDA*, 1987.
- Fernández Farreres, Germán, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1983.
- Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1994.
- Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, i García de Enterría, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo. I, II*, Civitas, Madrid, 1995, 1993.
- Font i Llovet, Tomàs, «Algunas funciones de la idea de participación», *REDA*, núm. 45, 1985.
- García Macho, Ricardo, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, Barcelona, 1988.
- García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo, «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa», *Libro Homenaje a J.L. Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.
- *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 1994.
- *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995.

- García-Pelayo y Alonso, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1985.
- Garrorena Morales, Ángel, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Giannini, Massimo Severo, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milà, 1988.
- *El poder público. Estados y Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1991.
- Lavilla Rubira, Juan José, *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Civitas; Madrid, 1991.
- «Participación», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- López González, José Ignacio, *El principio general de proporcionalidad en Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo; Sevilla, 1988.
- López Menudo, Francisco, «Los principios generales del procedimiento administrativo», *RAP*, núm. 129, 1992.
- Malaret i García, Elisenda, *Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial*, Civitas, Madrid, 1991.
- «Los principios del procedimiento administrativo y el responsable del procedimiento», *Administración Pública y Procedimiento Administrativo*, dir. J. Tornos, Bosch, Barcelona, 1994.
- Mantini, Pierluigi, *Associazioni ambientaliste e interessi diffusi nel procedimento amministrativo*, CEDAM, Pàdua, 1990.
- Mayntz, Renate, *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1985.
- Morell Ocaña, Luis, *El régimen local español, I*, Civitas, Madrid, 1988.
- Nieto García, Alejandro, «La discutible supervivencia del interés directo», *REDA*, núm. 12, 1977.
- «La inactividad material de la Administración: veinticinco años después», *DA*, núm. 208, 1986.
- «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 1994.
- Nigro, Mario, «Il nodo de la partecipazione». *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980.
- Parada Vázquez, José Ramón, «Artículo 105. Los principios de audiencia y publicidad en las actuaciones de la Administración», *Comentarios a las Leyes políticas. C.E. de 1978. T. VIII*, dir. O. Alzaga, EDERSA, Madrid, 1985.
- Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988.
- *Crisis y renovación en el Derecho Público*, CEC, Madrid, 1991.
- *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993.
- «La potestad normativa de las llamadas Administraciones independientes: apuntes para un estudio del fenómeno», *Administración instrumental. Libro Homenaje a M.F. Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994.
- Pérez Moreno, Alfonso, «Crisis de la participación administrativa», *RAP*, núm. 119, 1989.
- Pizzorusso, Alessandro, «Interese pubblico e interessi pubblici», *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1972.

- Rebollo Puig, Manuel, «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales», *RAP*, núm. 115, 1988.
- «Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno», *RAP*, núm. 125, 1991.
- Rodríguez Aguilera de Prat, Cesáreo, «Problemas de la democracia y de los partidos en el Estado Social», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, 1990.
- Rubio Llorente, Francisco, «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», *RAP*, núm. 100-102, 1983.
- «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho», *REDC*, núm. 16, 1986.
- «El principio de legalidad», *REDC*, núm. 39, 1993.
- Sáinz Moreno, Fernando, «Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico», *REDA*, núm. 8, 1976.
- «Audiencia del ciudadano», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- Sánchez Blanco, Ángel, «Sujetos, actores y factores en el procedimiento administrativo», *RAP*, núm. 111, 1986.
- «La participación como coadyuvante del Estado Social y Democrático de Derecho», *RAP*, núm. 119, 1989.
- «Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas», *RAP*, núm. 132, 1993.
- Sánchez Morón, Miguel, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, CEC, Madrid, 1980.
- «Participación, neocorporativismo y Administración económica», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1988.
- Schmidt-Assmann, Eberhardt, «La legitimación de la Administración como concepto jurídico», *DA*, núm. 234, 1993.
- Serrano Moreno, José Luis, *Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*, Comares, Granada, 1992.
- Serrano Triana, Adolfo, «El principio de legalidad: algunos aspectos problemáticos», *REDA*, núm. 20, 1979.
- Tornos i Mas, Joaquim, «La relación entre la Ley y el Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional», *RAP*, núm. 100-102, 1983.
- Truchet, Didier, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1977.
- Villacorta Mancebo, Luis, «Aspectos de la reserva de ley en el sistema constitucional español», *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez. I. Derecho Público*, Universidad de Cantabria, Facultad de Derecho, 1993.
- Viver i Pi-Sunyer, Carles, «La parte final de las leyes», *La forma de las leyes*, GRETEL, Bosch, Barcelona, 1986.

