

# EDJ 1995/3837

Tribunal Constitucional Sala 2ª, S 17-7-1995, nº 119/1995, BOE 200/1995, de 22 de agosto de 1995, rec. 773/1993  
Pte: Vives Antón, Tomás S.

## Resumen

*El TC desestima la demanda de amparo y declara que la omisión del Ayuntamiento de Barcelona de la apertura de un segundo trámite de información pública antes de la aprobación provisional de un Plan Especial, no puede traducirse en una violación del derecho de participación directa en los asuntos públicos que garantiza el art.23,1 CE, ya que la finalidad del referido trámite no es realizar un llamamiento al electorado para que ratifique una decisión previamente adoptada, que es lo que protegería dicho artículo, sino que se trata de un llamamiento a las personas o colectivos interesados al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdo.*

### NORMATIVA ESTUDIADA

RD 2159/1978 de 23 junio 1978. Reglamento de Planeamiento del Suelo  
art.130  
Ley 62/1978 de 26 diciembre 1978. Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona  
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
art.23.1 , art.27 , art.53.2 , art.66 , art.105 , art.125 , art.129 , art.137 , art.140  
Instr. Ratif de 19 diciembre 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos  
art.25  
Decl. de 10 diciembre 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos  
art.22

### ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	5
FALLO .....	8

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978  
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES  
Tribunal Constitucional  
PROCESOS CONSTITUCIONALES  
Recurso de amparo  
Derecho Fundamental alegado  
Derecho de participación  
Objeto  
Actos o vías de hecho de la Administración  
De Entidades Locales  
Sentencia  
Fallo desestimatorio  
  
DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS  
DERECHO DE PARTICIPACIÓN  
Derecho a la participación en asuntos públicos

### FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de amparo  
**Legislación**  
Aplica art.23, art.27, art.53.2, art.66, art.105, art.125, art.129, art.137, art.140 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
Aplica Ley 62/1978 de 26 diciembre 1978. Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona

Aplica art.130 de RD 2159/1978 de 23 junio 1978. Reglamento de Planeamiento del Suelo  
Aplica art.25 de Instr. Ratif de 19 diciembre 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos  
Aplica art.22 de Decl. de 10 diciembre 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos

### Jurisprudencia

Citada por STS Sala 3ª de 15 diciembre 2000 (J2000/50201)  
Citada por STC Sala 2ª de 16 julio 2001 (J2001/26466)  
Citada por STS Sala 3ª de 12 mayo 2003 (J2003/17745)  
Citada por STC Sala 1ª de 25 febrero 2003 (J2003/3854)  
Citada por SAP Alicante de 16 enero 2003 (J2003/4564)  
Citada por SAP Alicante de 17 enero 2003 (J2003/48923)  
Citada por STC Sala 2ª de 17 julio 2003 (J2003/50514)  
Citada por STS Sala 3ª de 15 julio 2003 (J2003/80850)  
Citada por STS Sala art. 61 de 3 mayo 2003 (J2003/8298)  
Citada por STS Sala art. 61 de 3 mayo 2003 (J2003/8299)  
Citada por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 febrero 2004 (J2004/13143)  
Citada por STS Sala 3ª de 12 julio 2004 (J2004/86877)  
Citada por STC Pleno de 13 septiembre 2011 (J2011/208390)

### Bibliografía

Citada en "Control judicial de la discrecionalidad urbanística a partir de la participación pública. Foro abierto"

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito registrado en este Tribunal el 16 marzo 1993, D. Emilio Alvarez Zancada, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de D. Joan y 25 personas más, interpone recurso de amparo contra STS Sec. 7ª Sala 3ª de 15 diciembre 1992, que estimó el recurso de apelación presentado contra la dictada por la Sec. 2ª Sala de lo Contencioso-administrativo TSJ Cataluña de 30 julio 1990. Dicha resolución había estimado la impugnación, tramitada por el cauce de la Ley 62/78 del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barcelona de 12 septiembre 1989, que ratificó la aprobación provisional, acordada por la Comisión de Gobierno del 12 julio anterior del denominado "Plan Especial de desarrollo de un Parque Urbano en el Sector Piscinas y Deportes de Barcelona". Se alega vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23,1 CE).

SEGUNDO.- Los hechos que están en la base de la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 22 julio 1988 el Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona acordó la aprobación inicial del "Plan Especial de desarrollo de un Parque Urbano en el Sector Piscinas y Deportes de Barcelona", así como someter el mismo a información pública por plazo de 2 meses. Durante dicho plazo formularon sus alegaciones diversas entidades, asociaciones y particulares, entre los que se encontraban los recurrentes en amparo. Una vez transcurrido el plazo para la información pública, el promotor único del plan "S., S.A." presentó un texto introduciendo modificaciones en el plan inicial, solicitando del Ayuntamiento su aprobación provisional. Sin abrir nuevo trámite de información pública la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento aprobó provisionalmente el plan el 12 julio 1989, siendo ratificado por el Consejo Plenario el 12 septiembre siguiente.

b) Frente a dicho Acuerdo, y tras la interposición de un recurso de reposición que fue desestimado por silencio administrativo, los ahora demandantes de amparo interpusieron recurso jurisdiccional por el cauce de la Ley 62/78, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. Dicho recurso fue íntegramente estimado por la Sala de lo Contencioso-administrativo TSJ Cataluña, que señaló la adecuación del cauce procesal elegido por entender que el trámite de información pública en la elaboración del planeamiento y en la introducción de modificaciones sustanciales previsto en la normativa urbanística, constituye una concreción legal del derecho fundamental que garantiza el art. 23,1 CE. En cuanto al fondo del asunto, entendió la Sala que las modificaciones introducidas tras la información pública eran de carácter sustancial, por lo que al no someterse a un nuevo plazo de información se violó el mencionado derecho.

c) Contra esta Sentencia interpusieron recurso de apelación tanto el Ayuntamiento de Barcelona como la Sociedad "S., S.A.", recursos que fueron estimados por la Sala 3ª TS, que procedió a revocar la sentencia de instancia. Entendió básicamente la Sección que, aun admitiendo a efectos meramente hipotéticos y dialécticos la interpretación extensiva que la sentencia recurrida hace del derecho fundamental proclamado en el art. 23,1 CE, no resulta posible declarar vulnerado tal derecho sin un previo enjuiciamiento de la legalidad ordinaria, y más en concreto, sin la determinación del carácter sustancial o no de las modificaciones introducidas, lo que no puede hacerse por el proceso especial y sumario de la Ley 2/78.

TERCERO.- Consideran los recurrentes que tanto los actos municipales como la posterior sentencia del TS han vulnerado su derecho a la participación en los asuntos públicos, protegido por el art. 23,1 CE, en relación con el mandato constitucional a los poderes públicos de facilitar dicha participación ciudadana (art. 9,2 CE). Se insiste en la demanda de amparo en que la resolución judicial no vulneró el art. 24,1 CE, puesto que razonó suficientemente la causa de desestimación del recurso, pero sí el art. 23,1 de la misma Norma fundamental en cuanto, apartándose de la doctrina del TC, revocó la sentencia del TSJ Cataluña que había estimado la demanda. Aunque comparten la

afirmación del TS de que el cauce de la Ley 62/78 no es adecuado para valorar problemas de legalidad ordinaria, recuerdan los recurrentes que es doctrina de este Tribunal que los derechos fundamentales de configuración legal pueden verse comprometidos por una incorrecta o irrazonable interpretación de la legalidad que los configura, por lo que no es posible renunciar a la revisión de tales interpretaciones pues, de otro modo, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria (SSTC 24/90, 25/90, 26/90 y 80/90). En el presente caso, los arts. 4,2 Ley del Suelo y 130 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico configuran mediante la información pública el derecho fundamental protegido por el art. 23,1, en relación con el art. 9,2, ambos de la CE; tales preceptos no especifican los supuestos en los que las modificaciones deben considerarse de naturaleza sustancial, limitándose a establecer el carácter preceptivo de la información pública en el caso de que tengan dicha naturaleza. El alcance de las modificaciones no es sino una cuestión fáctica de necesaria determinación por el Tribunal para integrar el concepto jurídico indeterminado "sustanciales", su examen no es un examen de la legalidad ordinaria sino la simple comprobación de elementos fácticos. Esta sería, por otra parte, la doctrina sostenida por el propio Tribunal Supremo en otras resoluciones, algunas de las cuales se mencionan en la demanda de amparo. La solución contraria conduce a la posibilidad de hurtar de facto la información pública, sin posible reacción desde el ámbito de protección del art. 53,1 CE. Por otra parte, no cabe duda que el derecho de participación ciudadana en la elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico se contiene -como una concreción legal del mismo- en el derecho fundamental reconocido en el art. 23,1 CE en relación con el mandato de promoción del art. 9,2 del mismo Texto constitucional; así se desprendería de la jurisprudencia del TC y del TS y así lo sostiene la generalidad de la doctrina científica.

Concluyen los recurrentes señalando que la estimación del recurso de amparo no debe llevar a devolver las actuaciones a la Sala 3ª TS sino que el asunto puede ser resuelto definitivamente por el propio TC restableciendo a los recurrentes en la integridad de su derecho fundamental vulnerado (STC 47/90).

CUARTO.- Mediante providencia 2 noviembre 1993 la Sec. 4ª de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y solicitar a la Sec. 7ª Sala 3ª TS que remitiera certificación o fotocopia adwerada de las actuaciones del recurso de apelación núm. 10211/90, y a la Sala de lo Contencioso-administrativo TSJ Cataluña la remisión en el mismo plazo las actuaciones correspondientes al rec. núm. 2045/89 y que procediera a emplazar a quienes hubieran sido partes en el procedimiento todo ello condicionado a que por el Procurador señor Alvarez Zancada se presentasen los poderes acreditativos de su representación.

QUINTO.- El 13 noviembre 1993 se aportó por el Procurador D. Emilio Alvarez Zancada la escritura original del poder general para pleitos otorgado a su favor por los recurrentes.

SEXTO.- El 15 diciembre 1993 se registró el exhorto del TSJ Cataluña mediante el que se acredita que se han realizado los emplazamientos oportunos. Ese mismo día entró en este Tribunal el escrito de personación y alegaciones de "S., S.A.", representada por el Procurador de los Tribunales D. Luis Suárez Migoyo. Al día siguiente se personó el Excmo. Ayuntamiento de Barcelona, representado por el Procurador D. Juan Ignacio Avila del Hierro.

SEPTIMO.- Una vez recibidas las actuaciones, mediante providencia 27 octubre 1994 la Sec. 3ª acordó tener por personados al Ayuntamiento de Barcelona y a la mercantil "S., S.A." y dar traslado de las actuaciones por el plazo común de 20 días a las partes personadas y al Mº Fiscal, al objeto de que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes.

OCTAVO.- Los recurrentes en amparo, en escrito registrado el 12 noviembre siguiente, dieron por reproducidas las alegaciones que formularon en la demanda de amparo.

NOVENO.- El día 28 siguiente, se registró en el Juzgado de Guardia de Madrid el escrito de alegaciones de "S., S.A.". Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo, se afirma en dicho escrito que los recurrentes en amparo confunden la función que corresponde al TC al pretender que actúe como una tercera instancia que revise los hechos y los pronunciamientos del TS, y que la sentencia impugnada no puede haber vulnerado en modo alguno el art. 23,1 CE, por lo que no se cumple el requisito previsto en el art. 44,1 b) LOTC. Entrando ya en el fondo del asunto se sostiene que la configuración legal del art. 23 CE se limita, en el presente asunto, a la Ley del Suelo, que exige que todo procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de urbanismo se ejecute con observancia del trámite de información pública que se abre tras la aprobación inicial. Pues bien, dicho trámite se cumplió, quedando únicamente la duda de si, a tenor de lo dispuesto en el Reglamento de Planeamiento debió abrirse un segundo trámite; ahora bien, esta cuestión corresponde al ámbito de la legalidad ordinaria por lo que no podía ser examinada en el proceso especial de la Ley 62/78, y tampoco puede serlo. en el presente recurso de amparo. Por otra parte, resulta más que cuestionable la interpretación del art. 23,1 CE que realizan los recurrentes y que admitió en su día el TSJ Cataluña pues no parece conforme con la doctrina del TC (SSTC 51/84 y 61/85). El citado precepto se refiere a las elecciones, referéndums, plebiscitos y consultas populares, pero no puede hacerse extensivo a la información pública de los planes, que se encuadraría en el art. 105 CE pero no en el art. 23 de la misma Norma fundamental. Por último, y con carácter subsidiario se analizan por extenso las modificaciones introducidas en el Plan urbanístico al objeto de demostrar que no se trataba de modificaciones sustanciales y que por ello, no era necesario un nuevo trámite de información pública. Por tales razones se solicita la desestimación del recurso de amparo.

DECIMO.- El escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Barcelona ingresó en este Tribunal el día 19 noviembre 1994. En él se sostiene, en primer lugar, que en el momento de producirse los hechos que están en la base de este amparo, estaba vigente la Ley urbanística de 1976 que exigía únicamente un trámite de información pública tras la aprobación inicial del Plan, no disponiendo nada acerca de la obligación municipal de repetición del referido trámite en el caso de que las modificaciones introducidas en el proyecto con ocasión de la aprobación provisional fueran de determinada transcendencia. Esta exigencia se contenía exclusivamente una norma infralegal, el Reglamento de Planeamiento Urbanístico que, por otra parte y en ese concreto extremo, carece cobertura expresa en una Ley formal. Además, el supuesto que nos ocupa no es encuadrable en el art. 23,1 CE pues la simple participación administrativa en

asuntos públicos concretos no forma parte del contenido constitucionalmente declarado del referido precepto. Así se desprende de forma clara de la doctrina del TC según la cual el art. 23,1 CE incluye derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático y más en concreto los derechos de sufragio activo y pasivo (STC 71/89), aspectos indisociables de una misma institución (SSTC 24/90 y 25/90). De forma explícita la STC 63/87 ha establecido que el derecho de participación activa se refiere a las consultas populares previstas en la propia CE. El art. 23,1 CE no comprende, en consecuencia, cualquier participación en cualesquiera asuntos públicos (STC 51/84). Por ello, las distintas participaciones que las Leyes pueden prever serán de muy distinta naturaleza según se muevan dentro del ámbito del derecho del art. 23,1 o en el plano de organización de una participación no política, en el que la Ley actúa su capacidad de configuración social en el marco y desarrollo de la Constitución, es decir, fuera del espacio delimitado por el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental. Por ello, de la reserva a la Ley de la configuración del contenido del derecho fundamental no puede derivarse en modo alguno que cualquier Ley que regule cualquier participación (aunque no sea la referida por el art. 23 C.E.) desarrolle el contenido del derecho proclamado en este precepto. En el presente caso, estamos ante una participación de índole administrativa, prevista en el art. 105 a) y c) CE, que queda fuera del derecho fundamental de participación política; cualquier otra conclusión conduciría a una desmesurada extensión del referido derecho fundamental.

Afirma, por último, el Letrado del Ayuntamiento de Barcelona que, aun en la hipótesis de la comprensión del supuesto debatido en el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental que se invoca ni al acto administrativo inicialmente recurrido ni a la sentencia del TS que puso fin a la vía contencioso-administrativa pueden imputarse lesión alguna de dicho derecho que pueda ser apreciada a través del cauce de la Ley 62/78. Es cierto que según la doctrina del TC y del TS, una aplicación incorrecta o errónea de la legalidad ordinaria puede traducirse en una lesión de un derecho fundamental apreciable a través del citado procedimiento especial de tutela de los derechos fundamentales, pero para que ello sea así, la legalidad ordinaria ha de ser la que, en ejercicio de la reserva de Ley correspondiente, desarrolle el contenido del derecho, y no cualquier otra Ley (STC 24/90); por ello, la interpretación de la regulación urbanística se agota siempre en una cuestión de legalidad ordinaria, competencia en exclusiva de los Jueces y Tribunales ordinarios, pues de la interpretación o aplicación irrazonable de dicha regulación nunca podrá hacerse derivar una lesión del derecho fundamental establecido en el art. 23,1 CE. A mayor abundamiento, no es posible apreciar en este caso una aplicación de la legalidad irrazonable y contraria a la CE, pues se ha celebrado el único trámite de información pública que prevenía la legislación entonces vigente. No puede desconocerse que al ser el Municipio una instancia representativa, en la que los órganos de gobierno son directamente elegidos por los ciudadanos, es la intervención de tales órganos la que cumple desde el punto de vista constitucional la participación de éstos. Los actos administrativos impugnados son expresión de dicha participación y colman en una democracia representativa el contenido del derecho fundamental aquí implicado. Por ello, la pretensión de los recurrentes significa la debilitación, cuando no el cuestionamiento, del sistema de gobierno representativo.

Concluye el escrito de alegaciones con la afirmación de que, en todo caso, el Ayuntamiento, al aprobar el Acuerdo impugnado, se limitó a cumplir lo dispuesto en el art. 130 del Reglamento de Planeamiento con una interpretación de la legalidad razonable; la demostración de lo contrario requeriría el examen de una cuestión técnica muy concreta y compleja de estricta legalidad infraconstitucional, análisis que desborda el juicio de legalidad que cabe hacer cuando se da la implicación de un derecho fundamental de configuración legal. En todo caso, los demandantes no intentan razonar en ningún momento por qué la aplicación de la legalidad realizada por el Ayuntamiento resulta irrazonable. Procede, en consecuencia, la desestimación de la demanda de amparo.

NOVENO.- El Ministerio Público formuló sus alegaciones el 1 diciembre. Comienza su escrito poniendo de relieve la necesidad de fijar cuál es la resolución realmente recurrida y señalando que, aunque en la demanda de amparo se impugnan tanto la sentencia TS como los actos administrativos -por lo que el recurso de amparo se basaría en el art. 43 LOTC -, en realidad únicamente se impugna la resolución judicial y ello porque la supuesta vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos atribuida a los actos administrativos fue subsanada por la concesión del amparo judicial en la primera instancia y porque las supuestas violaciones del derecho invocado tienen causas diferentes en las resoluciones administrativas -que se basaron en que las modificaciones no fueron sustanciales-, y en la sentencia -que se basó exclusivamente en la imposibilidad de utilizar el cauce procesal seguido para emitir un juicio de legalidad ordinaria-.

Una vez delimitado el objeto del recurso, examina el Fiscal si se ha producido alguna vulneración de derechos fundamentales. Comparte la afirmación de los recurrentes de que el derecho en juego no es el del art. 24,1 CE sino el del art. 23,1 de la misma Norma fundamental. Es éste un derecho de configuración legal cuyo contenido no es que todos los ciudadanos participen directamente de todos los asuntos públicos, sino que requiere una especial legitimación que la ley puede organizar (STC 51/84). Partiendo de esta consideración, es preciso recordar que la STC 24/90 ha declarado que el TC debe revisar, si a ello es instado en la vía de amparo, si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo "secundum constitutionem" y en particular si, dados los hechos apreciados por el órgano judicial, la aplicación de la legalidad ha podido afectar a la integridad del derecho fundamental comprometido (STC 79/89), pues de no ser así los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria y excluidos del control a través del amparo constitucional. En el presente caso, debe afirmarse el carácter de derecho de configuración legal, recogido en el art. 114 Ley del Suelo (Texto refundido aprobado por RDLeg. 1/92 de 26 junio), así como en los arts. 128 a 130 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, exigiéndose la información pública cuando se han introducido modificaciones sustanciales en el Plan urbanístico inicialmente aprobado. Desde esta perspectiva, no puede aceptarse la afirmación del TS de que la determinación de la sustancialidad o no de los cambios constituye un juicio de mera legalidad, no realizable a través del procedimiento de la Ley 62/78. La garantía de un derecho de configuración legal exige analizar en el mismo proceso de protección de los derechos fundamentales si se cumplen los requisitos legales para su ejercicio. Por todo ello, entiende el Mº Fiscal que la sentencia recurrida ha vulnerado el derecho a la participación directa al realizar una interpretación que no es la más favorable al mencionado derecho.

En cuanto al alcance del amparo, no comparte el Fiscal la solicitud de los recurrentes de que se anule la sentencia del TS sin retrotraer las actuaciones. De un lado, la vulneración derivada de dicha sentencia es realmente autónoma de la que hubieran podido producir los actos administrativos. De otro, el TS no ha examinado si los cambios introducidos en el Plan eran efectivamente sustanciales, siendo así que tal examen es decisivo y le corresponde hacerlo como Tribunal de apelación. Propone, en consecuencia, el Fiscal que se dicte sentencia estimatoria del presente recurso de amparo, se deje sin efecto la sentencia recurrida y se retrotraiga el procedimiento al momento inmediatamente anterior para que por la Sala 3ª TS se dicte nueva sentencia en la que, apreciando la concurrencia o no del requisito de "sustancialidad" de las modificaciones introducidas en el Plan, confirme la sentencia de instancia o declare que no se dan los requisitos legales para el ejercicio del derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos establecida en el art. 23,1 CE.

DECIMOSEGUNDO.- Por providencia 13 julio 1995 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Cuestión central en el presente recurso de amparo es la consistente en determinar si la omisión por parte "del Ayuntamiento de Barcelona de la apertura de un segundo trámite de información pública antes de la aprobación provisional de un Plan Especial (obligación prevista en el art. 130 del Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana para el supuesto de que se hayan introducido modificaciones que signifiquen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado) puede traducirse no sólo en una infracción de la legalidad controlable por los Tribunales ordinarios sino también -como afirman los recurrentes- en una violación del derecho de participación directa en los asuntos públicos que garantiza el art. 23,1 CE. De concluirse, tal y como sostienen las otras partes personadas en este proceso, que dicha infracción nunca puede suponer una violación del mencionado derecho fundamental, habría que coincidir con el TS en la inadecuación de la vía procesal elegida por los recurrentes (la de la Ley 62/78 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona) y, en consecuencia, desestimar la presente demanda.

SEGUNDO.- Así centrados los términos del debate, hay que empezar por recordar que, según el art. 23,1 CE, "los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal". La expresión "asuntos públicos" resulta aparentemente vaga y, a primera vista, podría llevar a una interpretación extensiva del ámbito tutelado por el derecho que incluyera cualquier participación en asuntos cuyo interés trascienda el ámbito de lo privado. Esta interpretación literalista de la expresión no es, desde luego, la única posible, y no parece tampoco la más adecuada cuando se examina el precepto en su conjunto y se conecta con otras normas constitucionales.

El art. 23,1 CE garantiza un derecho de participación que puede ejercerse de dos formas distintas, bien directamente, bien por medio de representantes. En relación con esta última posibilidad, la CE concreta que se trata de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, lo que apunta, sin ningún género de dudas, a la representación política, con exclusión de otras posibles representaciones -de carácter corporativo, profesional, etc. Así lo viene entendiendo de forma constante y uniforme este Tribunal que, al realizar una interpretación conjunta de los dos apartados del art. 23 CE - y dejando ahora al margen el derecho de acceso a las funciones públicas-, ha afirmado que en ellos se recogen "dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el art. 1 CE" (STC 71/89 f. j. 3º): el derecho electoral activo y el derecho electoral pasivo, derechos que aparecen como "modalidades o vertientes del mismo principio de representación política" (ibídem.). Se trata -hemos afirmado en nuestra STC 51/84- del derecho fundamental, en que encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el art. 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español.

Por eso, la participación en los asuntos públicos a que se refiere el art. 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 CE y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, desacuerdo con el art. 137 CE" (f. j. 2º). Asimismo, hemos venido reiterando que dicho precepto garantiza el derecho a que los representantes elegidos permanezcan en su cargo y puedan ejercer las funciones previstas en la ley. Hay por tanto, una estrecha vinculación entre los derechos reconocidos en los arts. 1 y 2 art. 23 CE y el principio democrático, manifestación, a su vez, de la soberanía popular (SSTC 32/85 149/88, 71/89, 212/93 y 80/94, entré otras).

Sobre esta base, este Tribunal ha rechazado la pretendida vinculación entre la condición de miembro de la Junta de Gobierno de una Facultad y el art. 23 CE (STC 212/93), o entre este mismo precepto y la elección de representantes sindicales, pues "lo que ejercitan los trabajadores en los procesos electorales sindicales no es una parcela subjetivizada del derecho que regula el art. 23,1 CE, sino un singular derecho, emanación del legislador, que se enmarca en las modalidades participativas de acceso de los trabajadores a la empresa (STC 189/93, f. j. 5º). E igualmente ha concluido que los cargos de la Junta de Gobierno de un Colegio de Abogados no se encuentran incluidos entre los cargos públicos- que contempla el art. 23,2 CE (STC 23/84), y lo mismo cabe decir del Secretario de un Colegio público (STC 80/94).

Esta conclusión es, por otra parte, la que se impone cuando el art. 23 CE se interpreta -tal y como exige el art. 10,2 de la misma Norma fundamental- de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia ratificados por España. Como pusimos de relieve en nuestra STC 23/84, la lectura del art. 22 de la referida Declaración y del art.

25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 "acredita que el derecho de acceso a los cargos públicos que regulan el art. 23,2, interpretado en conexión con el 23,1 y de acuerdo con tales preceptos, se refiere a los cargos públicos de representación política, que son los que corresponden al Estado y a los entes territoriales en que se organiza territorialmente de acuerdo con el art. 137 CE -Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias-" (f. j. 4º).

TERCERO.- Este entendimiento de la expresión "participar en los asuntos públicos", que hasta ahora hemos examinado desde la perspectiva del derecho de participación a través de representantes, es perfectamente trasladable (o más bien habría que afirmar que debe ser trasladado, puesto que nos movemos dentro del mismo precepto y no parece conveniente otorgar a una única expresión dos sentidos distintos) a la participación directa a la que igualmente se refiere el art. 23,1 CE. Aunque han sido menos las ocasiones en que este Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto, en ellas ha afirmado que "la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia CE (arts. 92, 149,1-32, 151,1, 152,2, 167,3 y 168,3)" (STC 63/87, f. j. 5º y ATC 399/90, f. j. 2º).

Todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir, a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía. Dentro de ellas habría que encuadrar también el denominado régimen de concejo abierto al que se refiere el art. 140 CE y, asimismo, este Tribunal ha vinculado con el art. 23,1 CE la iniciativa legislativa popular que establece el art. 87,3 CE (STC 76/94 y AATC 570/89 y 140/92). Y aún si se admitiera que la ley puede ampliar los casos de participación directa los supuestos habrán de ser en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra CE, en el que "priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa" (STC 76/94, f. j. 3º).

Fuera del art.23 CE quedan cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (ATC 942/85), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (SSTC 212/93 y 80/94). Para que la participación regulada en una ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo.

CUARTO.- Es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el art. 23,1 CE no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente. De hecho, el Texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones. En unos casos, se contiene un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así el art. 9,2 CE contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten "la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", y el art. 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

En otros casos, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos, algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, bien "ex constitutione", bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador; es el caso del art. 27, que en sus aps. 5 y 7 se refiere a la participación en la programación en la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos; del art. 105, según el cual la ley regulará la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas (ap. a), y la garantía de la audiencia de los interesados en el procedimiento de producción de actos administrativos (ap. c) art. 125, que prevé la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, y del art. 129 que en su ap. 1º remite a la ley el establecimiento de formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de determinados organismos públicos, y en su ap. 2º recoge un mandato a los poderes públicos para que promuevan eficazmente formas de participación en la empresa. Diversas fórmulas de participación -bien directamente, bien a través de órganos establecidos al efecto- se recogen también en los arts. 51, 52 y 131,2 CE.

Se trata, como es fácil apreciar, de formas de participación que difieren no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad -art. 9,3 CE - y del derecho de igualdad -art. 14 CE -). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el art. 23,1 CE, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la CE, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23,1 CE se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos a que se ha hecho alusión -si se exceptúa el jurado, cuya naturaleza no procede abordar aquí- se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden.

QUINTO.- Por otra parte, el hecho de que el art. 23,1 CE garantice un derecho cuyo ejercicio requiere la intervención del legislador no puede significar, obviamente, que cualquier forma de participación en asuntos de interés social, económico, profesional, etc. prevista en la ley pase a integrarse en el ámbito constitucionalmente protegido por el mencionado precepto. La forma de razonar debe ser más bien la contraria: sólo cuando estamos en el ámbito de la participación política a que se refiere el art. 23,1 CE la violación de una concreta forma de participación legalmente prevista puede traducirse en una violación del derecho fundamental. Desde esta perspectiva debe de

entenderse la afirmación de este Tribunal -recogida por los recurrentes su la demanda de amparo- de que el art. 23,1 CE "no garantiza un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de Entidades o sujetos de Derecho privado, que la ley puede, en tal caso, organizar" (STC 51/84, f. j. 2,1). Ese especial llamamiento, necesario para cualquier tipo de participación, debe ser además un llamamiento a intervenir directamente en la toma de decisiones políticas para que pueda considerarse como una facultad incluida en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho de participación ex art. 23,1 CE.

En consecuencia, para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el art. 23,1 CE, habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político -esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder- estaremos en el marco del art. 23,1 CE y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental que aquí examinamos.

SEXTO.- La aplicación de la doctrina precedente al presente recurso conduce a la desestimación de la demanda. Como ha quedado expuesto, consideran los recurrentes que el trámite de información pública previsto en la normativa urbanística (y, por lo que a este caso se refiere, en el art. 130 del Reglamento de Planeamiento) es una concreción del art. 23,1 CE. Así lo entendió igualmente la Sala de lo Contencioso-administrativo TSJ Cataluña al plantearse si la vía procesal seguida por los recurrentes la prevista en la Ley 62/78 era o no la adecuada. Conviene detenerse en los razonamientos del órgano judicial. Parte la Sala de la afirmación de este Tribunal de que el derecho a participar directamente -o por medio de representantes elegidos- en los asuntos públicos está configurado constitucionalmente como un derecho cuyos destinatarios son en principio los ciudadanos y que requiere una especial legitimación por parte de la ley. Una vez configurado por la norma legal un aspecto concreto del ejercicio del derecho, la violación de dicha normativa se traduce en una violación del derecho fundamental.

En el ámbito de los planes urbanísticos la participación de los ciudadanos se realiza a través del trámite de información pública, que ha sido caracterizado por el TS como forma de instrumentar su legitimación democrática. Rechaza la Sala que la información pública pueda incardinarse dentro del art. 105 CE, lo que llevaría a reconducir su tutela a la protección ordinaria y no a la prevista en el art. 53,2 CE. Se trata de derechos por su naturaleza no idénticos aun cuando con aspectos comunes en cuanto que la audiencia se articula básicamente como medio de posibilitar la tutela y defensa de los derechos en favor de los que ostentan un interés legítimo, y en este sentido ofrece un cierto carácter instrumental y adjetivo, mientras que la información pública supone un plus respecto de la audiencia puesto que no sólo la presupone en parte, sino que implica además una forma de participación directa en los asuntos de interés público, cual es la ordenación urbanística, dirigida a todos los ciudadanos.

Esta conclusión debe rechazarse a la luz de lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes. Sin necesidad de entrar ahora a determinar si el trámite de información pública es o no una concreción del art. 105 a) CE (aunque sí conviene poner de relieve que así viene entendiéndolo el TS: S 28 octubre 1988 Sala 4ª, y SS 11 marzo 1991, 9 julio 1991 y 23 junio 1994 Sala 3ª, Sec. 5ª, entre otras), o a analizar si existen o no diferencias entre dicha información pública y el trámite de audiencia que prevé el precepto constitucional, sí resulta claro que el derecho de participación que se considera vulnerado no es un derecho de participación política incardinable en el art. 23,1 CE. Se trata de una participación en la actuación administrativa -prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la CE-, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses "difusos"- para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan. Dicho derecho, cuya relevancia no puede ser discutida, nace, sin embargo, de la ley y tiene -con los límites a que antes hemos aludido- la configuración que el legislador quiera darle; no supone, en todo caso, una participación política en sentido estricto, sino una participación -en modo alguno desdeñable- en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

El hecho mismo de que muchas de estas formas de participación se articulen, como se ha dicho, a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el art. 23 CE, ésta, según tiene declarado este Tribunal, es reconocida primordialmente a los ciudadanos -uti cives- y no en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas por ejemplo) (SSTC 212/93 y 80/94, y ATC 942/85). Este hecho manifiesta, igualmente que no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos -en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado- precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un "tertium genus" que se ha denominado democracia participativa.

Es cierto que a través del trámite de información pública se dota de cierta legitimación popular al Plan aprobado -aunque tampoco puede olvidarse que en el presente caso la legitimidad democrática le viene dada por haber sido aprobado por un Ayuntamiento elegido democráticamente-; pero, su finalidad no es realizar un llamamiento al electorado para que ratifique una decisión previamente adoptada (ni para que determine el sentido de la que haya de adoptarse), sino, más bien, instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar, así como establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos de los potencialmente afectados. Se trata de un llamamiento a las personas o colectivos interesados al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdos. Evidentemente este último dato no quita relevancia a estas formas de participación que, por otra parte, se han visto reforzadas

por el mandato contenido en el art. 9,2 CE. Una vez establecidas, no son disponibles para los poderes públicos, pudiendo incluso viciar de nulidad las disposiciones adoptadas con infracción de las mismas. Sin embargo, no resultan reconducibles al art. 23,1 CE, por lo que no gozan de la protección especial del procedimiento preferente y sumario y del recurso de amparo a que se refiere el art. 53,2 CE.

En consecuencia, la infracción que se denuncia en la presente demanda de amparo, aunque se hubiera efectivamente producido, no podría traducirse en una vulneración del art. 23,1 CE, por lo que procede la desestimación del recurso.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el TC, por la autoridad que le confiere la CE de la Nación Española, ha decidido desestimar la presente demanda de amparo.

Dada en Madrid, a 17 julio 1995. José Gabaldón López, Presidente.- Fernando García-Món y González Regueral.- Rafael de Mendizábal Allende.- Julio Diego González Campos.- Carles Viver Pi-Sunyer.- Tomás S. Vives Antón, Magistrados.