

lues of a determined society in a determined historical moment. Consequently, every society should have a juridical system that responds in the best possible way to its particular necessities and specific requirements. This is the same as a juridical system which not only guarantees security from a normative point of view, but also justice, and in this way enables the spheres of validity and efficiency to coincide to a maximum. In this way juridical systems, juridical concepts and science of law are, at the same time, means and ends created by man for theoretical and practical reasons. The resulting paradoxes of the juridical system and juridical science are none other than the reflection and consequence of the specific nature of the nomos, child of antimony: of rationalism, of stability, i. e. of conservation and problematics, of movement, that is to say, of innovation. Hence the causes of the complex, twofold, antinomic nature of every juridical system and of juridical science which is knowledge insofar as action is concerned and action insofar as knowledge is concerned. Cognitive investigation of two or more juridical systems involves, apart from a comparative study, the detailed comparison between a determined juridical system and one or more juridical systems, with a view to finding either their universal, common characteristics, of those that are original and peculiar to one particular system, or in short, their specific differences. There is a close corelationship between this comparative study of the different juridical systems and the history of law, because the knowledge of each one of the points of comparison, that is to say of each juridical system, necessarily implies the knowledge of their genesis and historical development. The comparative study of these juridical systems, in time and in space, is especially important in our technological era which, at the same time as the traditional dimensions of space and time are being revolutionized, emphasizes the relative character of every juridical system, of the concepts thereof, and of the conceptual construction and systematization and emphasizes therefore the correspondnecessity to define and approach the problem from a historical point of view.



PARTICIPACION CIUDADANA EN LA POLITICA LOCAL

I

SENTIDO Y ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. *La participación ciudadana en el contexto de la sociedad política.*—Mientras que la sociedad liberal burguesa matizó toda la problemática social de un modo abstracto, destacando básicamente su dimensión formal y manteniendo al cuerpo de ciudadanos apartado del juego político, podía prescindirse de la consideración de los supuestos socioeconómicos y antropológicos de la realidad política. Pero el dinamismo que impera en el mundo actual, determinado por el impacto de la técnica, la explosión demográfica, las ilimitadas posibilidades de los medios de comunicación, y sobre todo por el avance de la socialización han destruído las pretensiones de universal validez de las ideologías y de las estructuras surgidas del individualismo burgués, y obligan a reconsiderar, junto a las problemáticas institucional y doctrinal, las manifestaciones de la vida política y del comportamiento humano con el dinamismo que los caracteriza, cuyo estrato esencial confluye en la idea de participación.

Las instituciones jurídico-políticas tradicionales son fruto de una concepción que partía del divorcio entre la sociedad y el Estado. Pero a esta concepción del mundo han sucedido otras —revolucionarias o simplemente reformistas— que, no obstante su disparidad, tienen como denominador común la abertura de los órganos políticos y administrativos a la participación de las *fuerzas vivas* de la sociedad.

Con los supuestos que ofrece la realidad histórica actual, el Estado se configura sobre una plataforma demográfica, temporal y territorial con las siguientes dimensiones:

a) En primer lugar, integran la sociedad política los llamados *factores de situación*, en los que interviene más la naturaleza de las cosas que la libertad humana. Estos factores configuran la *estructura socioeconómica* de

la sociedad, que ofrece una gran dosis de determinismo, dimanante de una pluralidad de causas del orden más diverso (geográfico, económico, técnico, histórico, etc.), cuya influencia repercute en la configuración del sistema político —y también de las estructuras locales—, hasta el extremo de que si no se reconoce en el ordenamiento jurídico se incurre en un peligroso fraude patológico.

b) En segundo término, hay que contar con la *dimensión eficiente* de la sociedad política, plasmada en la idea de *poder*, que es central, aunque no exclusiva, de aquella sociedad. Todos los fenómenos políticos, sin excepción, pueden ser estudiados desde la perspectiva del Poder.

c) En la estructura de la sociedad política, e íntimamente relacionado con el factor poder, hay que contar con la faceta *ideológica* o *de sentido*, que contribuye a configurar el fin político conforme a las exigencias de una concreta concepción del mundo que ofrece la justificación ideal de un determinado orden.

d) Conjugando estos tres pilares básicos de la sociedad política —económico-social, de poder y de sentido— se forman otras dos dimensiones esenciales de la misma: una de naturaleza histórico-jurídica, plasmada en el *cuadro institucional* del Estado, y otra eminentemente dinámica, que se manifiesta en la *vida política* dentro o al margen del Estado, en la que imperan los móviles y las actitudes que insertan a los individuos y a los grupos en las formaciones sociales en que se mueven. Estas actitudes y los comportamientos que las exteriorizan nos interesan especialmente porque implican *una participación o una abstención por parte de los ciudadanos*.

En situaciones de normalidad política, los cinco sectores que acabamos de enumerar mantienen entre sí una fecunda *intercomunicación* que opera en todas direcciones y en todos los sentidos, con una intensidad directamente proporcional al grado de *cultura política*. Sin perjuicio de que el nivel de desarrollo cultural y económico justifiquen la prevalencia de alguno o algunos de los cinco aspectos referidos sobre los demás, la normalidad presupone una mutua reciprocidad en la transmisión de mensajes desde cada uno de ellos hacia los otros, pues cuando se produce un desequilibrio surgen una serie de bien conocidas situaciones patológicas. En efecto, la supervaloración de las condiciones socioeconómicas o de los *factores de situación* en perjuicio de los otros elementos degenera en la absorción del individuo por un determinismo histórico (nacionalismo) o económico (marxismo); la exaltación del factor poder puede motivar sistemas despóticos o arbitrarios, basados en la apología de la fuerza; la estimación extrema de la orientación ideológica nos llevaría a ver en la sociedad política un ser metafísico o utópico; la colocación del acento en el orden jurídico institucional nos de-

para una visión artificiosa, de la que ha sido ejemplo el llamado Estado de derecho liberal burgués, y en fin, la visión estrictamente psicológica o *behaviorista* de la realidad política olvida los elementos estructurales y funcionales que son necesarios como soporte de los comportamientos humanos.

Insistimos, pues, en la necesidad de establecer una vasta red de canales de comunicación entre todas y cada una de las dimensiones de la sociedad política para que se consolide un eficaz sistema de diálogos y de controles mutuos.

La idea de *participación* se sitúa, como queda dicho, en la faceta o dimensión dinámica de la realidad política; en la órbita del comportamiento, y concretamente del comportamiento de los ciudadanos, pues el de los gobernantes es tema que aquí no interesa. Como tal comportamiento, la participación debe hallarse condicionada por los mensajes y controles que recibe de las fuerzas socioeconómicas e ideológicas y por las presiones del Poder y de las instituciones. Pero, a su vez, la participación es también centro emisor que incide y condiciona todos y cada uno de estos elementos de presión y de control.

El comportamiento ciudadano se traduce en participación cuando, en lugar de adoptar una actitud pasiva, ya sea por coacción (sumisión), por convicción (adhesión) o por rutina (apatía), desarrolla una *actividad consciente* en el marco de la ciudad. A través de la participación, el ciudadano interviene en la gestión de los servicios públicos sin formar parte de los órganos políticos y administrativos. *Participación, civismo y cultura política* son, por tanto, conceptos que se superponen.

2. *Alcance de la participación ciudadana.*—Centrado el sentido de la participación en el ámbito de la sociedad política, pasamos a analizar seguidamente su verdadero alcance. Planteado en sus justos límites, el problema de la participación constituye el centro neurálgico de la democracia, o sea de la intervención popular en el ejercicio del Poder o en la resistencia u oposición al mismo. A través del vehículo de la participación, los ciudadanos que forman la sociedad política pasan a ser parte presente en la misma, convirtiéndose, hasta cierto punto, en gobernantes. Y este «tomar parte» o «hacerse presente» en la sociedad implica, en consecuencia, una especie de desdoblamiento de la personalidad, pues al pasar a ser miembro de la realidad política no se pierde la dimensión privada de aquélla.

Veamos algunas de las características de la participación en la sociedad actual (1):

(1) Sobre la participación en general: I. FETSCHER: *L'idée de participation poli-*

a) Así como las doctrinas liberales vieron en la participación un simple medio —no un fin— para garantizar las libertades individuales frente a los posibles excesos del Poder, y los primeros demócratas descubrieron en ella ya un fin en sí, traducido en el ejercicio de los derechos políticos, actualmente se ha operado una transformación radical que destaca en la participación el afán de ser beneficiario de las prestaciones de bienes y servicios que ofrece el Estado. Se impone —como dice Iring Fetscher— la mentalidad pasiva del consumidor, reforzada por los métodos de la publicidad comercial orientada a la venta de «líderes vedetizados». Los electores, ante los equipos de políticos profesionales que aspiran al Poder, participan fundamentalmente en función de los servicios y ventajas que esperan de aquéllos. Los ciudadanos se orientan hacia unos «productos» lanzados publicitariamente conforme a unos móviles privados al servicio del afán de Poder.

Para luchar contra esta participación meramente *cuantitativa* no hay más vía que la de realizar un proceso de *socialización* democrática dirigido a contrarrestar el dominio incontrolado de los grupos de presión que sirven a los intereses privados, especialmente en el ámbito de los medios informativos. Por un lado, la consolidación de grupos activos que representen las fuerzas reales de la vida social —familia, profesión, trabajo, etcétera—, y por otro, una bien orientada política formativa son los caminos adecuados para consolidar una participación cualitativa en sus posibilidades actuales de elección, control y consejo.

b) La participación, desde otro punto de vista, se lleva a cabo a través de un proceso dinámico que refleja un comportamiento *cívico* frente a otros comportamientos pasivos de mera pertenencia o lealtad. Pero se participa de muy diversas maneras, siendo de destacar un mayor grado de actividad ciudadana en las clases superiores que en las inferiores. Aquéllas se interesan

tique aujourd'hui, 1968; P. GONZÁLEZ CASANOVA: *La teoría actual de la participación política y la enajenación*, 1967; J. N. KHOSLA: *The participation of users or directly interested persons in Public Administration*, Bruselas, 1969; J. H. LINDQUIST: *Socioeconomic status and political participation* («West. Pol. Quart.», 1964, IV); A. MEISTER: *Participación organizada y participación espontánea* («Comunidades», 1966, I); U. MELOTTI: *Cultura e partecipazione sociale nella Città in trasformazione*, Milán, 1966; L. W. MILBRATH: *Political participation*, Chicago, 1965; M. NAVARRO RUBIO: *La participación social*, Málaga, 1967; *Participation, priorities and planning* («The Pol. Quart.», 1968, IV); *Public Administration Review*, 1969, I (número dedicado al tema: «Alienation, Decentralization and Participation»); E. ROKKAN (Ed.): *Approaches to the study of political participation* («Acta Sociologica»); LUIS G. SAN MIGUEL: *Participación en el poder y control de las "élites" como problema de la democracia moderna* (REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 1965, núm. 143); R. M. SCAMMON: *Electoral participation* («The Annals», 1967); S. VERBA: *Democratic participation* («The Annals», 1967, núm. 373).

más por la política, tienen mayores conocimientos y opiniones más precisas y son más activas electoral y políticamente. Las causas de esta mayor participación de los estratos sociales más altos se centran en su mayor integración en la realidad política porque creen poder influir más en ella, a la vez que son más influidas por la misma, viven en un medio social en el que la participación es más solicitada y reflejan una actitud más favorable hacia el sistema político establecido (2).

3. *Cauces de participación.*—La desaparición en la vida política moderna de los procedimientos de democracia directa —cuyos últimos vestigios se hallan en las decadentes *Landesgemeinden* suizas— vinculan íntimamente la participación a los procedimientos representativos de base electoral. Pero hay que tener presente que el mandato representativo —a diferencia del clásico mandato imperativo— quiebra toda necesidad de coincidencia entre el representante y el representado. La elección es más un procedimiento selectivo que representativo, y el gobernante así nombrado pasa a ser no un mandatario de sus electores, sino un depositario de la soberanía nacional. Esta debilitación de los vínculos entre representantes y representados admite algunos paliativos a través de ciertos procedimientos, como la publicidad y la reelegibilidad, la primera proyectando y controlando la gestión de los representantes, y la segunda condicionando esta gestión para que sea acogida favorablemente por la opinión pública (no obstante, una reelegibilidad indefinida daría lugar a la proliferación de aduladores populares).

La participación, sin embargo, no se agota en los cauces jurídicos del sufragio. Existen otras vías de acción ciudadana que en nuestra sociedad alcanzan una importancia fundamental. En un agudo estudio, Sherry A. Arnstein (3) distingue hasta ocho grados de participación ciudadana que, de mayor a menor intensidad, son los siguientes: control ciudadano, poder delegado, colaboración, conciliación, consulta, información, terapia y manipulación. En realidad, sólo los tres primeros eslabones suponen una verdadera participación; los tres centrales, más que grados de participación son posibilidades de oír y de ser oídos por parte de los ciudadanos, sin que impli-

(2) J. STEINER: *Bürger und Politik. Theoretisch-empirische Befunde zur politischen Partizipation der Bürger in den westlichen Demokratien*, Meisenheim, 1968.

(3) *A ladder of citizen participation*, en «Journal of the American Institute of Planners», 1969, 4 (XXXV). Para un sistemático estudio de los cauces formales e informales de participación, vid. AGUSTÍN GORDILLO: *Planeamiento social: cauces de participación ciudadana* (Ponencia presentada al V Congreso Hispano-Luso-Americano de Municipios, Santiago de Chile, 1969).

quen ejercicio de Poder, y los dos últimos anulan toda posibilidad de participación real, camuflándola tras ciertas técnicas de sugestión.

Desde otro punto de vista, cabe hablar de una participación difusa y de una participación organizada. La primera se mide por el interés de los ciudadanos hacia la vida política, o sea por el valor que se concede a las preocupaciones de interés general —locales o nacionales— dentro del marco de la existencia cotidiana. Es fundamentalmente una expresión del civismo.

La participación organizada se estructura en el seno de los grupos que operan en la sociedad —que pueden incluso desplegar poder delegado de los órganos políticos y administrativos—, que son los cauces más valiosos para que el ciudadano pueda hacer valer sus aspiraciones y sus convicciones políticas. Estos grupos son del orden más diverso y, como veremos, juegan un papel muy importante en el marco de las estructuras locales:

Los procedimientos consultivos abren también considerables posibilidades a la participación ciudadana. En las esferas administrativas se produce una abertura hacia los sectores representativos de los intereses sociales a través de los órganos de consulta que se constituyen al margen de los decisorios, ejecutivos y jurisdiccionales, integrándose normalmente por tres categorías de participantes: los que proceden de la propia Administración (que por ello pierden su condición de ciudadanos), los representantes de los intereses generales (diputados, senadores, concejales, etc.) y los que representan los intereses colectivos o particulares concretos, procedentes de grupos o de esferas cualificadas.

Centrado este trabajo al estudio de la participación ciudadana en el ámbito local, interesa destacar que la proximidad que en él se da entre el representante y el representado confiere una fuerza especial a la participación, muy particularmente a los efectos de planeamiento o programación, pues persiguiéndose con ésta la adaptación de los recursos a las necesidades sociales no se puede prescindir de quienes soportan estas necesidades.

II

PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

1. *La planificación: su ámbito.*—La participación ciudadana, sea cual sea su manifestación, no se lleva a efecto satisfactoriamente si no se contemplan los hechos con una visión de futuro. De ahí la necesidad de establecer un *plan*, es decir, una normativa con miras a la ejecución de un proyecto. El

tema de la planificación, con sus múltiples problemas conexos, es hoy una cuestión clave, tanto en la política como en la Administración (4). El plan, que presupone a la vez la determinación de un fin y la fijación de unos medios idóneos para conseguirlo, permite conocer la meta que se persigue y establecer las prioridades que se estiman necesarias para la mejor realización de los objetivos.

De ahí que una de las necesidades primordiales de las Administraciones locales, en sus diversos ámbitos territoriales —municipal, metropolitano, comarcal, provincial y regional— es la de entrar en relación con el fenómeno planificador (5). En la esfera local la planificación adquiere una importancia especial, hasta el extremo de que incluso los partidarios del liberalismo económico creen que es éste un campo propicio para usar con mesura de la planificación, pese a que la programación urbana es aún, en la mayoría de los casos, una de las actividades más rudimentarias que pueden darse en este orden de cosas, especialmente en cuanto a su efectividad (6).

La evolución del Municipio y la configuración de otras esferas territoriales reclaman urgentemente una acción planificadora eficaz que afronte el control y el encauzamiento del desarrollo de las aglomeraciones urbanas y evite las graves consecuencias de las decisiones improvisadas.

La revolución urbanística operada bajo el signo del capitalismo industrial dio lugar a una proliferación incontrolada de núcleos desorganizados, cuyas consecuencias más graves se observan en el ámbito de la vivienda. La acción política tradicional basada en un intervencionismo limitado o en la reglamentación del «caso concreto» carecen ya de utilidad. Con ellos, la gran ciudad seguiría siendo el núcleo de descomposición de que nos hablaba Abenjaldún en el siglo XIV, la «tumba de la raza» de Rousseau o el «foco de podredumbre» de Tolstoi. Es aleccionador el hecho de que mientras en el mundo occidental, durante el siglo XIX, disminuía la media de mortalidad infantil, en Nueva York pasó del 145 por 100 al 240 por 100 entre 1810

(4) Vid. M. FRAGA IRIBARNE: *Planificación y orden jurídico-político*, en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 1955, núm. 80.

(5) Vid. La interesante ponencia de S. MARTÍN RETORTILLO: *Planificación de la actividad municipal*, presentada al IV Congreso Hispano-Luso-Filipino-Americano de Municipios, Barcelona, 1967.

(6) R. TRIAS FARGAS: *Criterios económicos de la planificación urbanística de Barcelona*, en «Rev. Jurídica de Cataluña», 1962, pág. 298, que recuerda, además, que un periódico satírico alemán definía al economista como «una persona que andaba midiendo viviendas obreras y quejándose de que era demasiado pequeñas, sin hacer nada para mejorar la situación».

y 1870, y sin ir tan lejos, en Londres, en el año 1952 murieron 5.000 personas a consecuencia de la contaminación atmosférica (7).

Para afrontar esta situación, el *laissez-faire* ofrecía meros paliativos del todo insuficientes. De ahí la necesidad del establecimiento de una planificación sobre la base de un estudio exhaustivo de los propósitos y de los medios de los entes locales. Todo plan se basa en una programación de actividades orientadas a alcanzar un objetivo propuesto. «En definitiva.—afirma Carrasco Belinchón—, la programación de actividades representa un intento de conciliar la eficacia con la libertad», y las principales causas de su desarrollo son: el vertiginoso crecimiento de las necesidades sociales, el desequilibrio entre estas necesidades y los recursos apropiados para satisfacerlas, la creciente ampliación de las actividades públicas y la ineludible ordenación de estas actividades para obtener en el grado más óptimo posible la satisfacción de las mencionadas necesidades (8). Posiblemente las primeras manifestaciones de una programación o planificación científica, orientada a resolver problemas sociales nacidos de la revolución urbanística, se encuentran en algunas ciudades norteamericanas que confeccionaron planes a fines del siglo XVIII (Washington) y principios del XIX (Búffalo, Detroit, Manhattan).

En España, en el momento de reseñar los antecedentes de la planificación municipal no puede silenciarse el proyecto facultativo de ensanche de la ciudad de Barcelona, elaborado por el ingeniero don Ildefonso Cerdá, aprobado por Real orden de 7 de junio de 1859 y que fue implantado como definitivo por el Real decreto de 31 de mayo de 1860, que dispuso que todas las construcciones que se intenten levantar en lo sucesivo en Barcelona y pueblos inmediatos se verificarían con arreglo a dicho proyecto.

2. *Caracteres del planeamiento en el ámbito local.*—Originariamente la planificación tenía un marcado acento urbanístico y se inspiró en dos orientaciones: el movimiento de la *ciudad jardín*, iniciado por el inglés Ebenezer Howard, y el de la *ciudad bella*, importado de Francia (9). Pero desde la primera posguerra mundial la planificación se ha convertido en una actividad extremadamente compleja, que reclama la cooperación de los especialistas, de los políticos y de los ciudadanos. «Es preciso tener información sobre crecimiento de la población, mortalidad, tecnología, gustos y modas, juicios

(7) Vid. A. WEBER: *The growth of the cities in the XIXth century*, Nueva York. 1899 (reed. 1963); L. WIRTH: *On cities and social life*.

(8) *La programación en las Corporaciones locales*, en «Revista de Estudios de la vida local», 1960, núm. 114, pág. 805.

(9) N. ANDERSON: *Sociología de la comunidad urbana*, trad. México, 1965, pág. 565.

de valor de la comunidad y otros muchos aspectos de la vida urbana, además de los datos económicos corrientes. Esto como punto de partida. Pero en el curso del análisis el elemento institucional y el político habrán de ser tenidos en cuenta» (10).

La planificación de las comunidades locales es, pues, una actividad compleja que reclama una acción interdisciplinaria y colectiva, tanto en orden a los fines a conseguir como a los medios a utilizar; es un camino entre el presente y el futuro que requiere una constante adaptación entre las partes y el todo: «elección consciente de los fines y puesta en práctica de los medios», fijando el «proyecto fundamental del Municipio» y el modo de proceder para consolidarlo (11). La realización de estos objetivos, a pesar de que la iniciativa reside fundamentalmente en los órganos administrativos, reclama un esfuerzo colectivo, pues la planificación, para ser realista y humana, debe conservar una gran flexibilidad, y sobre todo no debe ser impuesta desde el exterior. «¿Acaso puede encontrarse un móvil mejor para suscitar la participación de los ciudadanos y de los grupos —se pregunta Théry— que la reestructuración de su ciudad, a la que se les invita para que se expresen libremente, tanto en el estudio de las necesidades como en la ejecución de las realizaciones?» (12). Las nociones de *plan* y de *participación*, lejos de excluirse, se complementan y condicionan mutuamente. No se olvide que la planificación constituye el instrumento de una previsora y prudente política que ha de dirigir el rumbo de la entidad local —pueblo, ciudad, metrópoli, comarca, provincia o región—, vinculando a administradores y administrados.

3. *Los planes de acción municipal.*—Para alcanzar los fines que determinan su existencia, las Administraciones locales deben realizar una serie de actividades que en los Municipios se engloban en las siguientes rúbricas: urbanismo, patrimonio, Sanidad, Beneficencia, abastos, transportes, acción cultural, acción social y Policía urbana, y en las provincias: vías públicas, transportes, agua y electricidad, agricultura y ganadería, industria, Beneficencia, crédito popular, acción cultural y cooperación municipal (13).

Una acción planificadora adecuada debe contemplar todas estas dimensiones de la actividad de las Administraciones locales, pues si bien es cierto que los primeros planes se iniciaron con los presupuestos y las obras públi-

(10) TRÍAS FARGAS, cit., pág. 309.

(11) R. LEDRUT: *Sociologia urbaine*, París, 1968, cap. II.

(12) En *Socialisation et persone humaine* Lyon, 1961, pág. 350.

(13) Cfr. arts. 101 y 242 de la ley de Régimen Local.

cas, hoy día abarcan todas las actividades de las Corporaciones, respondiendo a un básico principio de *universalidad*. Sin una visión de conjunto es imposible valorar debidamente la actuación de cada uno de los sectores, en cuanto a su justificación y prioridad.

Por otra parte, es esencial que todas las partes del plan o programa aparezcan unificadas en el conjunto —principio de *unidad*— no como una mera suma, sino como resultado de una directriz. «Las propuestas de los distintos sectores de la actuación municipal o provincial se hacen necesariamente dentro de las limitaciones de la especialización que a cada uno le corresponde y adquieren nuevas significaciones cuando se examinan con referencia a los otros sectores en un esfuerzo para armonizar el conjunto total», debidamente coordinado con los planes nacionales (14).

Los postulados de universalidad y unidad se complementan con el de *flexibilidad*: «la programación ha de ser flexible, porque el futuro depara una serie de factores imprevisibles que exigen una tarea incesante de readaptación y reajuste». La necesidad de mantener un equilibrio constante entre los fines y los medios, el deseo de perfectibilidad y la armonía con la opinión pública hacen de la planificación un proceso dinámico en constante renovación. La acción planificadora actual supera aquella primitiva concepción que se basaba más en impedir que en crear (15), y se guía por una flexible labor de previsión, contando siempre con las aspiraciones, el trabajo y la vida de los ciudadanos (16). Así como la planificación estática es insuficiente para mantener la permanente adaptación entre objetivos y medios, con una programación flexible y dinámica se alcanza la necesaria continuidad en la tarea planificadora en sus ámbitos temporal, funcional y territorial.

El ordenamiento local español de la planificación total de las actividades municipales se reguló por primera vez en la ley de Régimen especial para el Municipio de Barcelona (texto articulado aprobado por el Decreto de 23 de mayo de 1960). La medida fue extendida más tarde al Ayuntamiento de Madrid, en virtud de su ley Especial (Decreto de 11 de julio de 1963). En ambos Municipios —únicos que en España deben planificar su actuación por imperativo legal—, existen tres escalones diferenciados por la duración y concreción de su contenido: el plan general de acción municipal, el programa de actuación y la revisión anual de éste.

(14) Vid. arts. 42, 2), y 31, 3), de las leyes Especiales de Madrid y Barcelona, respectivamente.

(15) Vid. A. LAURE: *La planification urbaine en France*, en «Rev. de L'Action Populaire», febrero 1963.

(16) ANDERSON: Op. cit., pág. 583.

Los fines del plan general, según la ley de Barcelona, consisten en «asegurar la unidad de orientación y ordenado desenvolvimiento de la acción municipal y de sus órganos, la gradual y equilibrada atención de las diversas funciones municipales y su coordinación en armonía con los valores culturales, sociales y económicos de la comunidad», así como en *informar sistemáticamente a los ciudadanos de la situación presente y trayectoria futura del Municipio y de sus problemas, necesidades y aspiraciones* (art. 31).

Debe destacarse el carácter omnicomprendivo del plan general, tanto en Madrid como en Barcelona, que ha de formar un sistema *unitario, coherente y total* y contener al menos las siguientes secciones: «plan de objetivos municipales», en el que se señalen los propósitos de cada sector de actuación, los niveles que han de alcanzar periódicamente los servicios municipales y el estudio e identificación de los principales factores que influyen en el coste de los servicios; «plan de obras y servicios», que desarrollará los que sea menester organizar, establecer, ampliar o renovar para alcanzar los objetivos previstos, con su evaluación cuantitativa aproximada, y «plan financiero», en el doble aspecto de gastos que deberán afrontarse para cubrir los objetivos señalados y de recursos económicos que sean necesarios, por vía de ingresos, fondos de reserva o empréstitos. Sobre la base del plan general, la Alcaldía forma un «programa de actuación» de seis años, que debe ser aprobado por el Concejo Pleno y revisado anualmente.

Con el fin de desarrollar el ciclo completo de la programación y de asistir constantemente a la Corporación funciona en el Ayuntamiento de Barcelona el *Gabinete Técnico de Programación*, órgano de estudio y asesoramiento, bajo la inmediata dependencia del alcalde (17).

Con estas disposiciones es un hecho que la Carta Municipal de Barcelona y la ley Especial de Madrid se enfrentan con uno de los problemas más generales que aborda la teoría contemporánea de la Administración —la primera operación de la función administrativa, según Fayol— y lo enfocan no sólo en su aspecto técnico, sino que respeta el elemento político, dando entrada a la expresión de los deseos y valores del cuerpo social, de la ciudadanía. Se aspira a que la planificación de la acción de las Corporaciones locales, a la vez que aparato administrativo eficaz, responda a un criterio representativo, reflejado en una amplia anuencia de voluntades.

(17) La ley Especial de Madrid regula el llamado «Gabinete técnico de Organización y Métodos», como órgano de estudios y asesoramiento, si bien no se le asigna específicamente la función de desarrollar el ciclo completo de la programación.

III

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN

1. *Necesidad de la participación; obstáculos.*—La configuración de los órganos de planificación social en todas sus esferas territoriales y funcionales está directamente vinculada a la titularidad del Poder político, es decir, a la problemática de quienes, en las distintas fases del recorrido de este Poder, participan visible o invisiblemente en su ejercicio, ya se trate de un líder, de una *élite*, de un grupo o de una masa popular.

En nuestra sociedad, donde la legitimidad del Poder tiene una base democrática, es obvio que el planteamiento social no es patrimonio exclusivo de los gobernantes ni de los técnicos. Hay que ver en la planificación uno de los cauces de afirmación de la voluntad popular a través de la participación —junto a los elementos políticos y técnicos— de organismos integrados en las colectividades locales que hagan posible un control ciudadano del planeamiento social, orientando así su existencia futura.

La vida local se ha considerado siempre como una escuela de democracia y como la órbita para formar a los hombres que integrarán las *élites* políticas. El contacto entre los ciudadanos y los poderes locales resulta valioso para que el Municipio adquiera la vitalidad y el dinamismo que le es esencial. La trama formada por los individuos que viven, circulan, producen, consumen, se educan y se divierten dentro de un sector territorial concreto no se puede mantener marginada. Por otra parte, el contacto de los representantes locales con la opinión pública y con la Prensa, así como el conocimiento de un mundo administrativo y financiero y las relaciones con los órganos centrales, contribuyen a desarrollar en aquéllos un valioso espíritu de síntesis. En Francia, por ejemplo, donde el ejercicio de las responsabilidades locales es un estimable foco de civismo, de los 465 diputados que integraban la primera Asamblea de la V República, 300 acumulaban a su mandato parlamentario un cargo representativo a nivel municipal o departamental y otros 41 habían ejercido previamente estas funciones (18).

Pero no se nos ocultan las dificultades que se oponen a una participación efectiva de los ciudadanos en el planeamiento social, muy particularmente en los grandes municipios. Normalmente se cree que el hombre de la calle es útil, pero, básicamente, en forma negativa: «puede decir lo que

(18) R. AUBIN: *Communes et démocratie*. París, 1965, II, pág. 190.

no quiere que se haga en el plan, pero por lo común no es capaz de decir cómo debe ser el plan. El experto es quien lo hace, y si se dirige a la gente del pueblo es por intermedio de los grupos organizados. Los directores de estos grupos organizados serán capaces de hacer proposiciones positivas, pero las harán con más facilidad si ya se les presenta el plan hecho» (19). Con frecuencia, la participación se agota en procedimientos formales, sin alcanzar a desplegar un poder efectivo, y el plan pasa a ser patrimonio de los técnicos, supervisado por los políticos y desconocido por los ciudadanos (20). Ello es debido fundamentalmente a las siguientes causas: complejidad y tecnificación creciente de la Administración, tendencia a la centralización, desinterés de las masas para tomar parte en la participación, política particularista de los grupos de presión y actitud exclusivista de la burocracia y de los técnicos.

Todos estos factores determinan una ruptura entre las estructuras administrativas y las formaciones sociales, en perjuicio de la participación efectiva de los ciudadanos, en la que se nota un elevado grado de abstencionismo.

Para superar esta situación es preciso aceptar la creencia de que un Municipio —y en menor medida las restantes estructuras locales— no es una suma de ciudadanos abstractos e intemporales, sino un conjunto de instituciones al servicio del bien común, articuladas sobre personas, familias y grupos que operan en la sociedad. Todo el problema consiste —aclara Aubin— en establecer y mantener un equilibrio estable entre los ciudadanos que protagonizan la vida cotidiana, por un lado, y el «aparato» institucional que ejerce el poder local, por otro, procurando que entre ambos niveles exista una red de comunicaciones en constante funcionamiento.

Para conseguir este propósito, Henri Théry destaca una triple área:

a) Poner de manifiesto los fundamentos que condicionan la trama de la vida social, o sea las estructuras que reflejan el espíritu animador de la comunidad y que sirven de soporte a las actitudes y la conducta de los ciudadanos.

b) Descubrir las tendencias y los valores de la vida en el ámbito local —lo mismo en pueblos que en ciudades y en comunidades supramunicipales— y contribuir a hacerlos más densos y más ricos.

c) Finalmente, estudiar la manera de consolidar un nexo vivificador en-

(19) ANDERSON: Op. cit., pág. 583.

(20) En un *poster* francés se refleja irónicamente este fenómeno en el siguiente texto: «Je participe, tu participes, il participe, nous participons, vous participez... ils profitent».

tre la vida social de base y la acción institucional, hallando los marcos territoriales más idóneos para mantener la proximidad e intercomunicación entre los ciudadanos y los poderes locales, teniendo en cuenta los datos demográficos, culturales y económicos (21).

2. *Participación electoral*.—La mejor manera de satisfacer la aspiración a participar en la gestión pública local se realiza a través de la elección de los administradores por los administrados, especialmente en las actuales democracias, que pretenden ser representativas de toda la sociedad: «Los dos sexos están cada vez más igualmente representados; el reclutamiento, que antes se hacía predominantemente en la alta y media burguesía, tiende a generalizarse, y las reformas en el sistema general de la educación nacional impulsan a esta dirección» (22). No obstante, hay que admitir que en el ordenamiento español la democracia municipal y provincial retrocede en numerosos puntos hacia una pérdida de funciones (23). De ahí la necesidad de señalar las siguientes orientaciones para garantizar en lo posible el principio de representatividad en las esferas locales:

a) Hay que aspirar ante todo a que el cuerpo electoral sea lo más amplio posible, introduciendo el sufragio universal en el sistema de elección de concejales y diputados, lo que, como afirma Carro Martínez (24), sería perfectamente compatible con el régimen de representación orgánica que impera en España, en donde, como es sabido, los concejales se reclutan una tercera parte por elección de los vecinos cabezas de familia, otra tercera parte por elección de los Organismos sindicales radicantes en el término y la última tercera parte entre los miembros de las entidades económicas, culturales y profesionales, designados por cooptación de los primeros tercios (25).

b) Los concejales —y también los diputados— deberían ser depositarios de un poder político efectivo, o, como dice Bermejo y Gironés, aquellas personas «en las que se delega y concreta la gestión comunal, como miembros integrantes de los Organismos que la rigen» (26). En la práctica, el

(21) *La participation a la vie des communautés locales*, en «Socialisation et personne humaine», Chronique sociale de France, Lyon, 1961.

(22) FRAGA IRIBARNE: Op. cit., pág. 41.

(23) Vid. JOSÉ MARÍA BOQUERA: *El sistema representativo municipal*, en «Problemas políticos de la vida social», tomo V. Madrid, 1965.

(24) *La representatividad en la vida local*, en «Problemas políticos de la vida local», tomo VII, 1967. También GARCÍA HERNÁNDEZ, en ídem, tomo I, 1961.

(25) Artículo 86 de la ley de Régimen Local (sobre la elección de diputados provinciales arts. 227 y sigs.).

(26) *Concejales*, en «Nueva Ercil». Seix, tomo IV, pág. 642.

principio de representatividad corre el riesgo de diluirse cuando el elegido se encuentra trabado para poder realizar una labor eficaz, como consecuencia de la primacía de otros poderes políticos (centrales o locales) o técnicos, a los que se reconoce o se irroga una mayor efectividad. No cabe duda de que el sistema de gobierno de un «alcalde fuerte» nombrado por el Poder central y asistido por un Gabinete administrativo puede constituir un serio obstáculo a la representatividad municipal, que se sacrifica en aras a la eficiencia, y que podría paliarse con las soluciones que propugna Carro Martínez para coordinar los principios de eficacia y democracia, centradas en una limitada intervención concejil en la elección o designación de los alcaldes. Hay que reconocer que uno de los más graves peligros que amenazan hoy al ciudadano, e incluso a sus representantes elegidos, es la dificultad de controlar a los altos funcionarios y a los técnicos, artífices reales de muchas decisiones políticas que escapan al control de los elementos representativos.

c) Finalmente, toda verdadera representación, si no quiere convertirse en un instrumento formal de designación, debe poseer una serie de resortes que permitan un control permanente del administrador por el administrado, basados en un contacto con los grupos representativos de las «fuerzas vivas» y en una adecuada labor de los medios de comunicación, que operan como valiosas fuentes de información para facilitar una estrecha cooperación entre los titulares del mando y los ciudadanos atraídos por la cosa pública.

3. *Participación a través de los grupos.*—Un segundo cauce de participación ciudadana en el planeamiento social se lleva a cabo por medio de la acción que desarrollan los grupos sociales, ya sea colaborando con las autoridades o ejerciendo un control de las mismas. Dentro de los grupos y de las formaciones sociales se abren a los ciudadanos numerosas posibilidades de integrar su vida con la de las colectividades locales a las que pertenecen. Estos grupos son del orden más diverso, pudiendo citarse como más representativos los siguientes:

a) Grupos *informales* o *espontáneos* que surgen de la vida común como fruto de la naturaleza sociable del hombre, y que proliferan en los órdenes familiar, vecinal, recreativo, deportivo, artístico, turístico, sindical, cultural, etcétera. Reflejan el estadio de las relaciones naturales y abiertas, que no pueden ser ignoradas a los efectos de la planeación de la vida local (27).

b) Siguen los grupos *organizados*, también de la índole más diversa:

(27) Vid. R. AUBIN: Op. cit., págs. 17 y sigs.

culturales (28), recreativos, políticos, económicos, de asistencia, de turismo, de consumidores, juveniles, etc. En Ginebra, por citar un ejemplo, existe una asociación activa por cada cien habitantes, y en París, una cuarta parte de sus habitantes participan como mínimo en una de estas agrupaciones. A través de tales estructuras se ponen de manifiesto las necesidades ciudadanas, y una buena política de relaciones públicas debe aproximarlos a las autoridades para consolidar un diálogo y una colaboración permanentes. Algunos de estos grupos se configuran como verdaderos «grupos de presión» que implican una eficaz participación ciudadana en la acción política de los Organismos locales.

c) En un tercer escalón encontramos las *instituciones a nivel municipal*, Organismos de carácter mixto integrados —en diferente proporciones— por representantes directos del Municipio, por representantes de otros Organismos públicos o semipúblicos, por representantes de agrupaciones privadas, y finalmente, por personas cualificadas. Con frecuencia, estos Organismos mixtos (Comisiones, Consejos, Juntas, Jurados, Patronatos, etc.) cumplen funciones valiosas de estudio, de coordinación, de ejecución y hasta de decisión. Sus manifestaciones son muy numerosas: asociaciones de contribuyentes para exacciones de contribuciones especiales, Juntas de distrito (órganos de relación con los administrados creados en Barcelona y Madrid para la más eficaz administración del término municipal), Organismos de cooperación particular en la realización de obras públicas, Empresas mercantiles municipalizadas, órganos de gestión (Parques y jardines, Pompas fúnebres, Patronatos de la Vivienda, etc.), Comisiones mixtas para el estudio sectorial del programa de acción municipal, etc.

d) Finalmente, a nivel *extra* o *supramunicipal* existe también una vasta gama de instituciones que, como las precedentes, suponen la participación de los ciudadanos en la acción de las entidades locales. A escala provincial y metropolitana funcionan una serie de Comisiones, Patronatos, Juntas y Jurados que integran vocales natos, electivos, representativos y de libre nombramiento (29). No hay que olvidar tampoco los Organismos a nivel

(28) Un exhaustivo estudio de los «círculos culturales» que actúan en el área de Milán ha sido efectuado por UMBERTO MELOTTI: *Cultura e partecipazione sociale nella città in trasformazione*, Milán, 1966.

(29) Entre las Comisiones provinciales destacan la de «Servicios Técnicos», la de «Urbanismo», amén de otras instituciones culturales, económicas, sanitarias, sociales, etcétera. A nivel comarcal, en la «Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios».

regional, de los que son ejemplo peculiar las Comisiones de Desarrollo Económico Regional (C. O. D. E. R.) de Francia (30).

4. *Participación ciudadana y ejercicio de las funciones públicas.*—En el adecuado ejercicio de las funciones públicas por los funcionarios se da también un cauce de participación, a consecuencia de la condición de ciudadanos que concurre en ellos, que lleva implícita cierta representatividad. No cabe desconocer que toda participación es, por esencia, *parcial*, es decir, implica un desdoblamiento de la personalidad, separando la parte que se integra en la vida política (sea de ámbito local o nacional) y la que permanece íntimamente vinculada al «yo» individual.

Hemos apuntado ya que en nuestro mundo la burocracia y la técnica se han organizado en grupos que actúan visiblemente en interés propio, incumbiendo al político el deber de hacer prevalecer el interés de la colectividad. Si el único custodio eficaz de los gobernantes es —como enseñaron los griegos— el propio sentido moral de los hombres, es preciso que por encima del poder técnico exista un poder político suficientemente fuerte para evitar que caiga en manos de expertos deshumanizados y para mantener a la técnica en el lugar y el nivel que le corresponde a fin de que el balance de sus fabulosos progresos sea siempre positivo (31).

IV

CANALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. *Objetivos.*—Llegamos a la conclusión de que la conciliación de la acción planificadora con el ideal democrático de la participación entraña serias dificultades. Es cierto que las responsabilidades que impone la democracia no son incompatibles con la planificación racional, pero no lo es menos

(30) Las C. O. D. E. R. —y también los organismos especiales de la región de París— se orientan a integrar, junto a las representaciones territoriales, otras de carácter económico, profesional cultural y social. Vid. la Circular del Primer Ministro Francés de 28 de agosto de 1968 y sus anexos, que abordan el problema de la reforma, en este sentido, de las Comisiones de Desarrollo Económico Regional. El Distrito de la Región de París está sujeto a un régimen especial creado por ley de 2 de agosto de 1961 y sus organismos básicos son: el Consejo de Administración, el Órgano ejecutivo y un Comité consultivo económico y social (C. C. E. S.), integrado por sesenta personas eminentemente representativas.

(31) Vid. J. XIFRA: *Introducción a la Política*. Barcelona, 1965, págs. 213 y sigs.

que para hacer viables ambos principios hace falta abordar una reforma de las estructuras vigentes. La planificación social reclama una participación que no ha de limitarse a unas elecciones intermitentes. Es indispensable que el pueblo se asocie a los poderes locales de un modo más íntimo y que consolide una presencia más real en los órganos responsables del desarrollo del municipio, de la provincia y de la región.

El planeamiento social es algo más que un complejo de decisiones de los Poderes públicos o de los técnicos en ellos enmarcados; es ante todo una adecuación de medios y fines sobre la base de la integración de todos los intereses, las necesidades y las aspiraciones de la colectividad en la plenitud de sus manifestaciones.

Los actuales medios de colaboración son insuficientes para complementar la también insuficiencia de políticos y técnicos para llevar a cabo una planificación social eficaz. Hace falta que se convierta en realidad la colaboración directa de Organismos y entidades no políticas ni politizadas, amparadas en los derechos de reunión y de asociación, y para ello es preciso:

a) Intensificar y extender los cauces de participación ciudadana ante el progresivo desinterés por la cosa pública, motivado en su mayor medida por las peculiaridades de la llamada sociedad de consumo.

b) Integrar, ante el moderno y creciente fenómeno de la «metropolización», en los Organismos rectores de las áreas de este tipo a los representantes de los intereses de las comunidades enmarcadas, igual que al ciudadano medio, a través de cauces adecuados.

c) Encauza la utilización del tiempo libre (ocio) para incrementar el nivel cultural y cívico de la comunidad como presupuesto esencial del planeamiento.

d) Ofrecer una información completa a la población de las decisiones, de los problemas y de las necesidades de los entes locales, estimulando así al ciudadano para que perticipe activamente.

2. *El presupuesto informativo.*—Superado el estricto cauce liberal de las funciones públicas, actualmente, tanto el Estado como el Municipio deben afrontar una fabulosa cascada de actividades en forma de prestaciones, entre las que se cuenta la permanente formación e información del ciudadano.

No es posible hablar de una participación real en el planeamiento sin que exista un vasto circuito de canales informativos entre los administradores y los administrados, actuando en un doble sentido. El planeamiento social, para ser coherente, debe basarse en una buena información. El diálogo entre las esferas políticas y ciudadanas es un presupuesto esencial, tanto para dar a conocer las necesidades, las sugerencias y los sentimientos de los

ciudadanos como para que éstos tengan noticia de las realizaciones y de los proyectos.

Actualmente el nivel informativo en el ámbito local es débil: sus medios no consiguen consolidar ni generalizar una información mínima (32) y no cumple los requisitos indispensables que deberían caracterizarla, y que Aubin resume del siguiente modo (33): a) La información es útil en todos los niveles de la vida local, tanto en la gran urbe como en el municipio rural y debe alcanzar a los sectores más amplios de la población. b) La información debe ser completa, a fin de que se ofrezca a los ciudadanos la posibilidad de elección entre los distintos puntos de vista. c) La información debe presentarse de un modo asequible al mayor número de ciudadanos; y d) La información debe traducirse en realizaciones concretas y visibles, no en proyectos teóricos o a largo plazo.

La actividad informativa en el ámbito local, además de contar con los tradicionales medios de la Prensa escrita y audiovisuales, dispone de canales específicos, tales como los edictos, avisos, anuncios de las sesiones municipales y provinciales, boletines locales, etc. Tampoco debe olvidarse, a este respecto, el encauzamiento de la educación cívica desde la escuela, y también la canalización del modo de invertir el tiempo libre, facilitando así la tarea formativa e informativa de los ciudadanos (34).

3. *Adecuación territorial y funcional.*—Una adecuada política de participación ciudadana debe orientarse ante todo a facilitar la integración entre los grupos sociales y las instituciones políticas y administrativas que permita consolidar un diálogo permanente entre los poderes locales y los ciudadanos sobre una base netamente democrática que presupone por lo menos las siguientes exigencias: elaboración de un *plan de actuación* municipal, provincial o regional; adecuada distribución de funciones y competencia, eficaz labor de estudio e investigación, competencia de los representantes, garantía de la libertad en la adopción de decisiones y respeto a las minorías.

Se impone la necesidad de pulsar todos los resortes que faciliten la integración del ciudadano en las entidades locales, pues cuando falta esta inte-

(32) S. C. DODD ha probado que, en los Estados Unidos, la intensidad de la interacción suscitada por la difusión de un mensaje es inversamente proporcional al volumen de la población (*A Power of Town Size Predicts in Internal Interacting*, en «Social Forces», 1957). Vid. también M. JANOWITZ: *The Urban Community Press*, Glencoe, 1952.

(33) Op. cit., pág. 58.

(34) Sobre el empleo del tiempo libre, vid. L. GONZÁLEZ SEARA: *Opinión pública y comunicación de masas*. Barcelona, 1968, págs. 69-129.

gración quiebra igualmente la participación y se crea un estado de desconfianza y de tensión entre los administradores y los administrados. Estos afirman que no se les permite entrar en el «juego» y aquéllos sostienen que no hacen nada para intentarlo. Una gestión estática que no afronte una eficaz labor de relaciones públicas, es decir, de aproximación de grupos sobre la base de la confianza mutua, debilita los sentimientos de pertenencia a la vida colectiva y anula la participación ciudadana.

Las estructuras de integración colectiva son, en nuestra sociedad dinámica, insuficientes e inadaptadas; los canales de comunicación social no son los apropiados. Se impone, pues, una reestructuración de las Administraciones locales dirigidas hacia los siguientes propósitos:

a) Configurar los cuadros operativos más adecuados para la aproximación de los ciudadanos y los poderes locales, facilitando así la integración y consiguiente participación de aquéllos, tanto en el seno de los espacios locales como en los sectores especializados de actuación de las entidades en los órdenes demográfico, económico, social y cultural.

b) En el ámbito territorial, respetar la existencia de unidades de dimensiones y características muy diferentes (barrios, suburbios, grupos residenciales, municipios rurales, metrópolis y sus áreas, comarcas, provincias, regiones), cuyas necesidades son también distintas. En cada uno de estos sectores existen formaciones sociales que deben ser utilizadas en beneficio de la integración social y de la participación en el planeamiento local.

c) La adecuación de las instituciones territoriales de participación ciudadana reclama una estructura peculiar en las grandes urbes y en los pequeños municipios rurales. Las primeras requieren soluciones de base federativa, descentralizadora o desconcentradora, y los segundos necesitan acudir a la cooperación intermunicipal.

d) En el aspecto funcional se impone también una labor de adaptación de los grupos al dinamismo de la sociedad, sobre la base de realizar un inventario de las tareas que deben acometerse, y de las posibilidades y grado de participación de aquellos grupos interesados en ella, procurando hallar en las funciones de planificación el *optimum* resultante de la colaboración entre elementos ciudadanos, políticos y técnicos.

e) Formar equipos de carácter mixto para intervenir en la realización y revisión de los trabajos sobre el análisis sectorial del programa de actuación de las actividades locales. Ejemplo: Comisiones sobre los factores físicos y demográficos; sobre factores socioeconómicos; de urbanismo y vivienda; de deportes, turismo, parques y jardines; de transporte y circulación; de

abastos y servicios; de cultura y bellas artes; de Sanidad y asistencia social (35).

Lo cierto es que nuestra civilización tiene necesidad de un contacto íntimo entre las instituciones y los ciudadanos, a través de unos vínculos que fundan en una gran síntesis: la gestión de los asuntos públicos y las exigencias de la vida social. Y ello sin olvidar que hay que anteponer siempre la dimensión vital y humana del grupo al marco institucional en que se desenvuelve. En el ámbito local se lograron las primeras conquistas efectivas de la libertad y de la democracia, porque —como dijo Tocqueville— «es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres, y las instituciones locales son para la libertad lo que las escuelas primarias son para la ciencia» (36). La democracia sólo tiene posibilidades de establecerse, mantenerse y desarrollarse en aquellos Estados que la ejercen cotidianamente, a pequeña escala, en el seno de las demarcaciones locales (37), y sería una grave injusticia, contraria al orden normal de las cosas, confiar a una comunidad superior aquello que por su propia naturaleza pueden procurar las comunidades más reducidas, y por tanto, más compenetradas con la actividad vital de los ciudadanos que las integran.

JORGE XIFRA HERAS

R É S U M É

L'idée de participation se situe dans l'orbite du comportement des citoyens et constitue donc l'un des centres névralgiques de la démocratie. A travers la participation, les citoyens qui forment la société politique, arrivent à constituer une part entière dans celle-ci, se convertissant de cette façon, dans une certaine mesure, en gouvernants. Cependant, dans l'actuelle société de masse, la participation se nuance de façon particulière, et ne s'épuise pas dans les canaux juridique du suffrage. Il existe d'autres voies de participation du citoyen à travers les groupes qui opèrent dans la société, qui constituent les chemins les plus importants pour faire valoir leurs aspirations.

La participation des citoyens n'atteint pas de façon satisfaisante son but, si l'on n'observe pas les faits dans une perspective de futur: de là dérive la

(35) Tomamos esta enumeración de las Comisiones Mixtas creadas —sin demasiado éxito— en el seno del Ayuntamiento de Barcelona para el programa 1967-1972.

(36) Vid. *De la démocratie en Amérique*, capítulo V.

(37) Vid. A. GASSER: *L'autonomie communale et la reconstruction de l'Europe*. París, 1946. Especialmente, págs. 12 y 181.

nécessité d'établir un plan, c'est à dire, un ensemble de normes dans le but d'exécuter un projet. Et, dans les communautés locales, la planification réclame une intervention des citoyens et des groupes, de façon à réstructurer la cité. Il faut voir dans la planification, l'une des voies d'affirmation de la volonté populaire au travers de la participation, en union avec des éléments politiques et techniques et d'organismes intégrés dans les collectivités locales ce qui rendrait possible un control de citoyenneté de la planification sociale.

Il existe cependant, de sérieux obstacles qui s'opposent à une participation effective des citoyens dans la planification sociale, spécialement dans les grandes municipalités, ce qui rend difficile d'équilibre entre les citoyens de la vie quotidienne et l'appareil institutionnel qui exerce le pouvoir.

L'un des plus grands dangers qui menacent aujourd'hui le citoyen, et même ses représentants élus, est la difficulté de contrôler les hauts-fonctionnaires et les techniciens, véritables promoteurs de grand nombre de décisions politiques qui échappent au contrôle des éléments représentatifs.

L'auteur étudie la participation des citoyens à travers les voies électorales et les différents groupes, afin de mettre en relief les difficultés de concilier l'action planificatrice avec l'idéal démocratique de la participation, difficultés qui doivent être supérees en intensifiant l'intérêt des citoyens; en intégrant les éléments représentatifs des nouvelles formations locales (métropoles, régions, etc.); en canalisant l'utilisation des loisirs, et en offrant à la population, une information complète sur les décisions, les problèmes et les nécessités des entités locales.

S U M M A R Y

The idea of participation is on the same orbit as the behaviour of the citizens and constitutes, therefore, one of the nerve centres of democracy. Through this participation the citizens come to form an active part of the political society they belong to and are turned, up to a certain degree, into governors. Nevertheless, in today's society of masses, participation takes on a different attitude and does not end up in the juridical channels of suffrage. There are other channels of citizen participation through the groups that operate in society, and these channels are of the utmost value to the citizen to enable him to fulfill his aspirations.

Citizen participation cannot satisfactorily be carried out if the facts are not contemplated with a view to the future; hence the necessity of establishing a plan, that is to say, a series of rules and regulations with the idea of carrying out a project. In local communities, planning requires the intervention of the

citizens and of the groups in order to restructure the town. Social planning constitutes one of the channels of affirmation of the people's will through the participation—together with political and technical elements—of organisms integrated in local collectivities which allow a citizen control over social planning.

However, there are serious obstacles which prevent an effective participation of citizens in social planning, especially in the big municipalities and which upset the balance between the citizens living every day life and the institutional body that exercises the power.

One of the greatest dangers that threatens the citizen today and even his elected representatives, is the difficulty to control the high up civil servants and technicians who are the real keystones of many political decisions that escape the control of the representative elements.

The author writes about citizen participation through electoral channels and through the different groups, and points out the difficulties one comes up against when trying to conciliate the action of planning with the democratic ideal of participation, difficulties that must be overcome by increasing the interest of the citizens; integrating the representative elements of the new local formations (metropolis, regions, etc.); organizing the employment of free time and keeping the people fully informed about the decisions, problems and necessities of the local organizations.

