

EL NUEVO IMPULSO A LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (*)

JUAN M^o PEMÁN GAVÍN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. EL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PLASMADO EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y EN EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES. — III. EL NUEVO IMPULSO DADO POR LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS A LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL. — IV. LA PLASMACIÓN NORMATIVA DE ESTE NUEVO IMPULSO: LOS REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE SEGUNDA GENERACIÓN. — V. LAS NOVEDADES EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN INCORPORADAS A LA LEY DE BASES POR LA LEY 57/2003, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL. — VI. CONSIDERACIONES FINALES. SOBRE EL ALCANCE Y LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ESFERA MUNICIPAL. LA INNECESARIEDAD DE UNA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA RELATIVA A LA MATERIA.

(*) Trabajo elaborado como ponencia para la Jornada sobre «La vigencia del Municipio: ciudadanía y participación. El Municipio ante la reforma del régimen local en España», organizada por la Diputación Provincial de Zaragoza en Ejea de los Caballeros, el 13 de mayo de 2005, bajo la dirección de Jesús Colás Tenas. La versión definitiva del trabajo se cierra en julio de 2005.

Los textos normativos que cito abreviadamente son los siguientes: CE (Constitución Española de 1978), LBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), LMMGL (Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local), LOREG (LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General), TCE (Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957), TRRL (RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local), y ROF (RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).

I. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana constituye sin duda uno de los ejes fundamentales del régimen local español desde la promulgación de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), en la que se plasmó el mandato general de que las entidades locales faciliten «la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local» (art. 69.1) y se destacó este aspecto con particular énfasis en relación con los Municipios, cuya noción misma aparece vinculada a su consideración de «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos» (art. 1.1).

Las previsiones sobre «información y participación ciudadanas» contenidas en dicho texto legal (Capítulo IV del Título V: arts. 69 a 72) se completarían con las más detalladas reglas establecidas al respecto en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986, formando un *corpus* normativo que ha presidido el desenvolvimiento de esta materia a partir de entonces, sin perjuicio obviamente de los desarrollos y complementos particularizados que se han ido introduciendo por las Leyes autonómicas sobre régimen local y por los específicos Reglamentos Orgánicos o de participación ciudadana de cada Municipio.

La apertura de estas vías de participación ciudadana en la gestión pública local se explica perfectamente teniendo en cuenta, además de las condiciones favorables a la participación que —en virtud de la propia naturaleza de las cosas— se producen en el ámbito local (1), el contexto histórico de auge de las ideas participativas que se dio durante los años setenta y primeros ochenta del siglo pasado. Un contexto en el que se apuesta por complemen-

(1) Me refiero obviamente a esa relación directa y cercana entre ciudadanía y Administración que se da en las entidades locales construidas sobre la base de una comunidad vecinal existente en un asentamiento humano o núcleo de población. Esta situación se produce en el caso de los Municipios y de las entidades inframunicipales, donde la propia naturaleza de las cosas facilita que las personas perciban los asuntos públicos como comunitarios, es decir, como propios. Lo que no sucede en cambio en la misma medida en las entidades locales de ámbito supramunicipal como son las provincias o las comarcas.

Es ilustrativo al respecto lo que señalaba uno de los clásicos de nuestro municipalismo, Adolfo POSADA, cuando afirmaba que «de todas las sociedades políticas —territoriales y totales— el Municipio es la que ofrece, con una más espontánea naturalidad, el conjunto orgánico de las exigencias y condiciones de una unidad de vida íntima, sustantiva, democrática; concentrada en el grupo de vecinos que forman la comunidad de habitación en la que, por lo menos consiste el Municipio...» (*La democracia y el servicio público en el régimen municipal*, trabajo publicado originariamente en 1915 que se incluye en el libro recopilativo *Escritos municipalistas y de la Vida Local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, pp. 195 y ss., 202, subrayado del autor).

tar los mecanismos de la representación política (participación mediante representantes elegidos en los procesos electorales) con diversas fórmulas de participación ciudadana directa en los asuntos públicos que inciden en concreto sobre la organización y los procedimientos de actuación de las Administraciones públicas.

La propia Constitución aparece impregnada en diversos de sus preceptos de este auge de lo participativo —de «euforia participativa» se habló expresivamente en la doctrina de la época— sin perjuicio de que remita a la legislación ordinaria la decisión sobre el grado o la intensidad de la participación ciudadana y la fijación de los concretos cauces o instrumentos al servicio de la misma. Y resulta claro por otro lado que el énfasis en la participación dejaría huellas evidentes en el conjunto de la legislación positiva dictada durante los años ochenta; no sólo por tanto en la legislación de régimen local, sino también en otros ámbitos materiales como son el relativo a la Enseñanza —incluyendo por supuesto la universitaria—, la Sanidad o los Servicios Sociales (2).

(2) Una aproximación general al fenómeno de la participación ciudadana en la Administración pública durante el período previo a la aprobación de la Constitución puede encontrarse en el trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La participación del administrado en el ejercicio de funciones administrativas*, en el libro colectivo *Homenaje a Segismundo Royo Villanova*, Madrid, 1977 y en el *Curso de Derecho Administrativo II*, 1ª ed. Civitas, Madrid, 1977, escrito en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ, de donde tomo la referencia a la «euforia» por la participación a la que se refirió SCHMITT-GLAESER. En las páginas 75 a 86 del *Curso II* se contiene una exposición general sobre el concepto de participación ciudadana, sobre las funciones que cumple y una clasificación de las diferentes modalidades en las que se concreta; exposición que se ha mantenido en lo fundamental en las sucesivas ediciones de esta obra (vid. por ejemplo las pp. 85 a 96 de la 4ª edición, Madrid, Civitas, 1993, y las pp. 83 a 94 de la 9ª ed., Madrid, Civitas, 2004). Unos años más tarde (a mediados de los ochenta) está fechada otra exposición general sobre la materia, la de LORENZO MARTÍN RETORTILLO, *La participación en la Administración pública: principios y límites*, en el vol. col. sobre *La participación*, publicada por la Facultad de Derecho de Lérida en 1985, pp. 63-106; trabajo en el que queda reflejada la amplia recepción de las ideas participativas en nuestro Derecho positivo —tanto en la Constitución como en diversas Leyes promulgadas durante la primera mitad de la década de los ochenta—, pero en el que el Prof. MARTÍN-RETORTILLO desarrolla también un discurso sobre la necesidad de compatibilizar la participación ciudadana con otros valores constitucionales que operan como límites o correctivos de la misma (en particular se centra en el principio de legalidad, en el carácter servicial de la Administración Pública y en el principio de eficacia). Fueron también aportaciones relevantes sobre la materia, dentro de una amplia bibliografía, las de S. MUÑOZ MACHADO, *Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración*, RAP 84 (1977), y de M. SÁNCHEZ MORÓN, *El principio de participación en la Constitución española*, RAP 89 (1979) y *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, CEC, Madrid, 1980. Este último señalaría en otro trabajo posterior (*Participación, neocorporativismo y Administración Económica*, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, vol. V, p. 3943) que la insistencia del constituyente español en la idea de participación se explica como una reacción frente al autoritarismo del régimen político de la

* * *

Pasados veinte años desde la entrada en vigor de la LBRL, podemos observar cómo el principio participativo no sólo no ha perdido fuerza en el mundo local sino que ha adquirido en los últimos años un renovado impulso en claro contraste con lo que sucede en otros ámbitos —como es el caso a mi juicio de las Universidades— en los que puede hablarse, si no de crisis de la participación, sí al menos de un enfriamiento de la intensidad con la que la misma se vive en el plano de la realidad (3). Frente a este reflujo de lo participativo que se observa en otros ámbitos podemos observar en efecto cómo desde finales de la década de los noventa no son pocos los Municipios españoles que han desarrollado una política activa de participación y han experimentado nuevas vías de participación ciudadana revitalizando a la vez las ya previstas con anterioridad, razón por la que cabe hablar de una segunda etapa de efervescencia o euforia participativa. Un fenómeno éste que, por otra parte, no resulta exclusivo de nuestro país sino que surge en un escenario internacional que se mueve también en esta dirección, con un intercambio muy vivo de ideas y de experiencias que refuerzan sin duda el nuevo impulso a la participación en la esfera municipal.

El inicio de la presente década —podemos hablar aquí también del inicio del tercer milenio, habida cuenta de la Historia milenaria de la institución municipal— ha venido marcado por tanto por una apuesta del municipalismo por una relación más intensa y directa con la ciudadanía y creo que merece la pena reparar en un fenómeno que tiene a mi juicio la entidad suficiente para configurar un movimiento o tendencia general que constituye algo más que una serie de iniciativas aisladas. Me propongo en concreto en el presente estudio dar cuenta de modo sintético de los nuevos datos que emergen sobre la materia, tanto en el nivel de lo que podemos calificar como «fenomenología» de la participación, esto es, en la *praxis*

época precedente y también como reflejo del clima ideológico de la época en que la Constitución se elabora, dado que entonces «dicha idea se hallaba en el centro del debate político y doctrinal de los Estados industrializados de Occidente».

(3) La doctrina se ha hecho eco de este enfriamiento de lo participativo, al menos desde finales de los años ochenta. Véase al respecto A. PÉREZ MORENO, *Crisis de la participación administrativa*, RAP 119 (1989), estudio en el que subrayó diversos «síntomas de decaimiento» de la euforia participativa. También M. SÁNCHEZ MORÓN en el trabajo citado sobre *Participación, neocorporativismo y Administración económica*, fechado a finales de 1988, detectó un enfriamiento del impulso participativo diez años después de la promulgación de la Constitución, tanto en el terreno de la vida pública («podría decirse que en la calle la idea de participación ha perdido fuerza y no suscita la misma adhesión de voluntades») como en el ámbito doctrinal: «parece un tema pasado de moda, e incluso puede advertirse que el acento se vuelca más en la crítica de los instrumentos de participación existentes y en una reacción frente a sus efectos perniciosos, que en la proposición de soluciones alternativas o más perfectas».

de nuestra vida pública local (epígrafe III) como también en el de su plasmación normativa (epígrafes IV y V). Ello nos pondrá en condiciones de formular algunas observaciones y reflexiones de carácter general al respecto (epígrafe VI).

Pero antes de entrar a exponer y valorar los nuevos datos resulta necesario partir de las opciones que en torno a la materia se consagraron en la legislación estatal sobre régimen local de mediados de los años ochenta a la que hemos aludido, esto es, en la Ley de Bases de Régimen Local (en su versión inicial de 1985) y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico (1986). A ello nos referiremos en primer lugar.

II. EL MODELO DE PARTICIPACIÓN PLASMADO EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y EN EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Interesa en efecto tomar como punto de partida de la exposición sobre la materia —antes de referirnos a su evolución y a las novedades más recientes—, el tratamiento legislativo de la participación ciudadana que se incorporó a la LBRL y al ROF; disposiciones que dieron al tema de la participación ciudadana los perfiles fundamentales que el mismo ha venido teniendo en el régimen local español post-constitucional.

A. Centrándonos en primer lugar en la LBRL —en su versión inicial—, los datos esenciales que emergen son a mi juicio los siguientes:

a) La LBRL enfatiza claramente la participación ciudadana dentro de las declaraciones y principios de alcance general que contiene, en lugares por cierto muy diferentes desde el punto de vista sistemático: en la concepción misma del Municipio que figura en el art. 1.1 de la Ley (4), en la enumeración del derechos y deberes de los vecinos que incluye el art. 18 (5) y en el precepto que abre el Capítulo dedicado específicamente a la participación ciudadana (Capítulo IV del Título V) (6). Queda así claro que,

(4) «Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades».

(5) Entre ellos se incluye (art. 18.1.b) el derecho de «participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal».

(6) Art. 69.1: «Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia participación sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local».

con independencia de las diversas modalidades concretas que se contemplan, la participación ciudadana constituye un principio general informador del Derecho local español.

b) También dentro del nivel de las opciones de proyección general, cabe subrayar la vinculación entre participación e información y transparencia que impregna el Capítulo IV del Título V de la Ley, en el que se aborda no sólo la participación en sentido estricto sino también —como anuncia el rótulo que lo preside («Información y participación ciudadanas») — los flujos de información hacia los vecinos. Y debe dejarse constancia asimismo de que la LBRL preserva en todo caso las facultades decisorias de los órganos de representación de las entidades locales, limitando con ello el alcance que pueden tener las fórmulas participativas: «las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan» —leemos en el art. 69.2— «no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados en la ley». Participación sí, por tanto, pero salvando los mecanismos de decisión de los asuntos públicos locales, que corresponden a órganos representativos y responsables establecidos legalmente.

c) En relación con los *instrumentos concretos de información* a los ciudadanos, la Ley de Bases contempla la publicidad de los Plenos como criterio general (art. 70.1), establece reglas precisas sobre publicidad de las Ordenanzas locales y de los planes de urbanismo (art. 70.2) y reconoce el derecho de los ciudadanos a ser informados por la Administración municipal, previa petición razonada (art. 18.1.e) y a obtener «copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones Locales y sus antecedentes» (art. 70.3).

d) Por lo que se refiere a las *fórmulas de participación*, la LBRL se refiere a los «órganos territoriales de gestión desconcentrada» en los barrios o distritos de las ciudades o en núcleos separados de población, pero sin establecer concreciones sobre tales órganos (art. 24) (7). Se ocupa también de las consultas populares a nivel municipal, incorporando al respecto algunas reglas de orientación claramente restrictiva (art. 71) (8). Y dedica un

(7) «Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los Municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio».

(8) Las previsiones restrictivas son de carácter procedimental (se exige autorización del Gobierno de la Nación para cada consulta popular que se celebre) y también material (el ámbito de la consulta son «aquellos asuntos de la competencia propia municipal que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local»).

artículo a las Asociaciones de vecinos —el art. 72— cuyo contenido preceptivo es más bien limitado, pues establece tan sólo directrices de alcance general, pero en el que queda claro que la Ley de Bases está pensando en una participación ciudadana que se encauza fundamentalmente a través de las Asociaciones de vecinos (9); Asociaciones de vecinos que habían tenido una gran importancia *de facto* en la vida local española durante el período de la transición política —incluyendo a estos efectos tanto los últimos años del régimen de Franco como los primeros años de la democracia (10)—.

Por otro lado, no puede pasarse por alto la relevancia que ha tenido y tiene el trámite de información pública en los procedimientos administrativos de la esfera local —que es a la vez instrumento para la información del ciudadano y para la participación de éste—, con arreglo a lo previsto en el conjunto del ordenamiento local y también en diversas leyes sectoriales que tienen una gran incidencia sobre las entidades locales, como es el caso de las leyes urbanísticas y las medioambientales. La propia LBRL contiene preceptos en los que se evidencia la importancia que tiene el trámite de información pública en el ámbito local al regular algunos procedimientos concretos (art. 49: elaboración de las Ordenanzas; art. 112. 3: elaboración de los Presupuestos), si bien no lo menciona expresamente en el Capítulo relativo a la participación ciudadana (11).

(9) El texto del art. 72 es el siguiente: «Las Corporaciones Locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del artículo 69. A tales efectos, pueden ser declaradas de utilidad pública».

(10) En el propio debate constituyente se puso de relieve el relevante papel que las Asociaciones de vecinos venían jugando, a través de una enmienda presentada por el Senador Lorenzo Martín-Retortillo en la que se proponía que el texto de la Constitución mencionara a las Asociaciones de vecinos, al igual que menciona a los Sindicatos, las organizaciones empresariales o los Colegios profesionales. La enmienda no prosperó, pero la defensa de esta enmienda por el prof. Martín-Retortillo fue la ocasión para que quedaran huellas en el debate constituyente de la importancia que estas Asociaciones habían tenido durante los años setenta. Vid. al respecto el relato que se contiene en su libro *Materiales para una Constitución*, Akal, Madrid, 1984, pp. 47-50, donde se transcribe una intervención realizada en agosto de 1978 en la que se alude al fenómeno de las Asociaciones de vecinos como «una cuestión palpitante en la reciente historia española» y a las luchas ciudadanas canalizadas a través de ellas como «un capítulo bonito de nuestra reciente historia», destacándose su papel en el terreno del urbanismo y de la defensa de las zonas verdes.

(11) Tampoco se mencionan en este Capítulo los supuestos concretos de *iniciativa vecinal* contemplados en determinados procedimientos administrativos de especial transcendencia, como son los de creación de nuevos Municipios por segregación (art. 9.3 TRRL), la implantación del sistema de concejo abierto en Municipios con población superior a los 100 habitantes (art. 29.2 LBRL) o la creación de entidades locales menores (art. 45.2 LBRL). En tales casos la iniciativa vecinal se entiende como una solicitud firmada por la mayoría de los veci-

e) Por último, no puede omitirse una referencia a la opción por un sistema de gobierno con participación directa de los vecinos que resulta inherente al denominado *concejo abierto*, en este caso con un carácter alternativo respecto a los mecanismos de la democracia representativa puesto que en los Municipios en los que se aplica el régimen de concejo abierto la Asamblea de vecinos sustituye al Pleno del Ayuntamiento y por tanto no hay un órgano colegiado formado por representantes electos, sino una Asamblea de la que forman parte todos los electores. El sistema no fue introducido *ex novo* por la LBRL, pero ésta lo generalizó al imponerlo —sin posibilidad de excepción— a todos los Municipios de población inferior a 100 habitantes (art. 29.1), que no son pocos como es bien sabido en el conjunto de España.

B. Estas pautas fijadas por la Ley de Bases fueron en su momento desarrolladas por el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre) a través de unas previsiones —contenidas fundamentalmente en su Título VII relativo al Estatuto del Vecino—, que han tenido una relevancia práctica mucho mayor de la que en principio derivaría del modesto valor normativo de la disposición en la que se insertan, concebida en términos de supletoriedad (12). Un valor normativo que no le permite condicionar, por supuesto, los desarrollos sobre la materia contenidos en la legislación autonómica sobre régimen local, ni tampoco las opciones que cada Ayuntamiento quiera plasmar en su respectivo Reglamento Orgánico en el ejercicio de sus potestades normativa y de autoorganización, pero que no le ha impedido jugar un importante papel en la práctica como norma efectivamente aplicada en los numerosos Municipios que han venido careciendo de Reglamento Orgánico y también como referente normativo que se ha tenido muy en cuenta a la hora de redactar la legislación autonómica en relación con las materias que trata y los propios Reglamentos Orgánicos municipales. En todo lo cual no ha resultado irrelevante el apreciable nivel de calidad técnica y de rigor con el que está redactado.

Las aportaciones del ROF se centraron sobre todo en la regulación de los mecanismos de publicidad y de transparencia de las actuaciones muni-

nos residentes en el Municipio o en la porción del Municipio que se pretende segregar o constituir como entidad local menor. No se trata por tanto de procedimientos que puedan ser iniciados mediante una solicitud individual de los vecinos, ni tampoco en virtud de una solicitud colectiva que no alcance a la mayoría de los mismos, sino por *solicitud colectiva de la mayoría de la población*.

(12) El tema del alcance normativo del ROF fue objeto en su momento de una minuciosa Resolución interpretativa de la Dirección General de Administración Local de 27 de enero de 1987 (BOE de 28 de enero). En ella se matizó dicho alcance normativo declarando que sus preceptos tienen —salvo algunas excepciones— valor simplemente supletorio respecto a los Reglamentos Orgánicos de las entidades locales.

cipales, en la regulación *ex novo* del derecho de los vecinos a título individual a presentar propuestas de actuaciones municipales (13) y en un tratamiento bastante pormenorizado de las fórmulas de fomento de las Asociaciones de vecinos y de los instrumentos de participación utilizables por las mismas. Menos pormenorizadas resultan en cambio las previsiones sobre los cauces orgánicos de participación ciudadana, aspecto en relación con el cual se contempla la posibilidad de que existan Juntas Municipales de Distrito y Consejos sectoriales (arts. 128 a 131), así como otros «órganos desconcentrados» (art. 131.2), pero sin ofrecer apenas concreciones al respecto (14).

Por lo que se refiere a los mecanismos de transparencia informativa, el ROF aborda la publicidad de las sesiones plenarias, lo que comporta la difusión pública de las correspondientes convocatorias y órdenes del día así como el carácter público del desarrollo de las sesiones mismas (15). Impone además la difusión pública de los acuerdos del Pleno y de un resumen del contenido de sus sesiones, así como también de los acuerdos de la Comisión de Gobierno (hoy Junta de Gobierno Local) y de las resoluciones del Alcalde (16). Y contempla la existencia de una Oficina de Información que canaliza la difusión de los extremos aludidos así como, en general, toda la actividad relacionada con la información proporcionada a los ciudadanos (17).

En cuanto a las previsiones relativas a las Asociaciones de Vecinos, son bastante pormenorizadas —como hemos apuntado— y reflejan clara-

(13) Véase sobre ello lo dispuesto en el artículo 231 del ROF.

(14) En relación con las Juntas Municipales de Distrito, se limita a contemplar la posibilidad de que mediante Reglamentación municipal se creen dichas Juntas y se regule su composición, ámbito territorial y funciones (arts. 128 y 129). Algo más explícitas son las previsiones sobre Consejos Sectoriales, en relación con los cuales el ROF dispone que desarrollarán exclusivamente funciones de informe y propuesta en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo y atribuye su presidencia a un miembro de la Corporación nombrado por el Alcalde. En ninguno de los dos casos, por tanto, las disposiciones del ROF son directamente operativas (*self-executing*), sino que requieren para su efectividad una normativa orgánica propia en cada Municipio.

(15) Vid. Arts. 227 a 229. En el desarrollo de las sesiones del Pleno se establece la posibilidad de que los asistentes puedan intervenir en las mismas, en los términos que fija el art. 228, de modo que las sesiones plenarias constituyen no sólo un instrumento de información para los vecinos, sino también un cauce de participación, aunque ciertamente limitado, de los mismos en los asuntos municipales.

(16) Vid. Art. 229, en sus apartados 2 y 2.

(17) Vid. art. 230, en el que se contempla que la Oficina canalice las solicitudes individuales de información, las solicitudes para la obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes, así como la consulta de archivos y registros administrativos.

mente la opción de canalizar la participación ciudadana fundamentalmente a través del asociacionismo vecinal. En particular cabe destacar que, como apoyo municipal a las Asociaciones, se prevé el otorgamiento de subvenciones y la utilización por las mismas de los locales y los medios de difusión del Ayuntamiento (arts. 232 y 233) siempre que estén inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales (art. 236). Con el mismo condicionamiento de que estén inscritas en el Registro, se les otorga un derecho de información cualificada en relación con los asuntos municipales (art. 234) y se prevé que canalicen la participación de los vecinos en los Consejos sectoriales y en los órganos desconcentrados —«órganos colegiados de gestión desconcentrada»— (art. 235). Por otra parte, se contempla de manera específica la intervención de los representantes de las Asociaciones en las sesiones del Pleno (art. 228.1) e incluso la posibilidad de que tales representantes sean convocados a las sesiones de las Comisiones Informativas, que no tienen un carácter público (art. 227.2).

C. El bloque normativo integrado por las disposiciones sobre información y participación ciudadanas de la LBRL y del ROF marcó las pautas que han presidido el desenvolvimiento de la materia a partir de entonces en nuestro Derecho Local, si bien es claro que el protagonismo del ROF se ha ido aminorando paulatinamente a medida que se elaboraban las Leyes autonómicas sobre régimen local y los diferentes Reglamentos Orgánicos municipales.

En cuanto a las Leyes autonómicas, cabe destacar su regulación de las consultas populares (18) así como sus aportaciones a la hora de perfilar los órganos de participación (órganos territoriales desconcentrados y Consejos sectoriales) (19), órganos cuya existencia efectiva y cuya ordenación deta-

(18) Véase, por ejemplo, para el caso de Cataluña, los arts. 144 a 146 de la Ley 8/1987, de 1 de abril, Municipal y de Régimen Local, completados mediante el Reglamento de consultas populares municipales aprobado por Decreto 294/1996, de 23 de julio. Para el caso de Navarra, art. 96 de la Ley Foral de Administración Local (Ley 6/1990, de 2 de julio). En Aragón, art. 157 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local.

(19) Para el caso de Cataluña, los arts. 58 a 62 de la Ley 8/1987 se ocuparon de los órganos territoriales de gestión desconcentrada en los distritos o en núcleos separados de población y de los Consejos sectoriales. En Murcia, la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local, reguló los órganos territoriales de gestión desconcentrada en los barrios o pedanías, en los que existe una Junta de Vecinos y una Asamblea de Vecinos (vid. arts. 37 a 42). En Galicia, la Ley 5/1997, de 23 de julio, se ocupó de los órganos territoriales de gestión desconcentrada y de los Consejos Sectoriales que pueden existir en los Municipios con más de 20.000 habitantes (arts. 69 a 72). En Aragón, la Ley 7/1999 establece reglas sobre las Juntas de Distrito o Barrio que pueden existir en los Municipios de más de 5.000 habitantes (art. 38), sobre los Consejos Sectoriales (arts. 39 y 40) y sobre las Juntas de Vecinos; estas últimas pueden existir en núcleos de población separados de la capital del Municipio, siendo obligatoria su constitución si lo solicita la mayoría de los vecinos interesados (art. 41).

llada queda supeditada en todo caso a la aprobación de los correspondientes Reglamentos municipales. La elaboración de estos Reglamentos ha sido por tanto condición necesaria para la efectividad de los cauces orgánicos de participación contemplados en la legislación local estatal y autonómica; no en cambio para la efectividad de otros mecanismos de información y participación previstos en la LBRL y en el ROF, conformados a través de normas de aplicación directa. Quizás sea esta aplicación directa de no pocas de las previsiones del ROF —cuya aprobación y entrada en vigor precedió a la de los Reglamentos Orgánicos y de participación (20)— lo que explique su amplio influjo a la hora de redactar tales Reglamentos, los cuales han tenido muy en cuenta en efecto las disposiciones del ROF a la hora de regular los instrumentos de información y participación de los vecinos (21).

III. EL NUEVO IMPULSO DADO POR LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS A LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL

Como hemos apuntado al principio, el fenómeno de la participación ciudadana ha adquirido un nuevo impulso en el mundo local español durante los últimos años, pudiendo observarse que desde finales de la década de los noventa son numerosos los Ayuntamientos que han apostado por una vivencia más intensa de la participación vecinal realizando al efecto una política activa sobre la materia que les ha llevado a experimentar nuevas vías y a desarrollar con mayor vigor otras ya existentes.

A. No estoy seguro de poder identificar y jerarquizar todas las razones que contribuyen a explicar este nuevo impulso participativo en el ámbito municipal que ha venido a poner fin a un período caracterizado, en términos generales, por una escasa vitalidad en la vivencia de la par-

(20) Aunque la versión inicial de la Ley de Bases no contemplaba una reglamentación municipal de la participación ciudadana separada del Reglamento Orgánico, en la práctica dicha reglamentación separada ha tendido a consolidarse. En la actualidad, tras la LMMGL, la LBRL se refiere expresamente a la normativa municipal sobre participación ciudadana: véase al respecto, entre las normas de aplicación general, lo dispuesto en el art. 70 bis.1 y, en relación con los Municipios de gran población, lo dispuesto en el art. 123.1.c, que incluye la participación ciudadana entre las materias propias de los «reglamentos de naturaleza orgánica».

(21) Ilustrativo en este sentido resulta el Reglamento tipo de participación elaborado por la FEMP en 1987 (Federación Española de Municipios y Provincias, *Reglamento tipo de participación ciudadana para Municipios menores de 20.000 habitantes*, Madrid, 1987), que constituye por lo demás un buen exponente de los planteamientos sobre participación que incorporan los Reglamentos municipales de participación ciudadana elaborados a finales de los años ochenta y principios de los noventa, que hoy podemos considerar como de «primera generación».

ticipación (22). Pero resulta claro en todo caso que el elemento clave al efecto es la voluntad de los propios Ayuntamientos propiciada por el hecho de que se haya impuesto un discurso sobre la modernización a nivel local que hace del énfasis en la participación uno de sus ingredientes fundamentales —aparte de otras ideas que resultan comunes en los discursos sobre la modernización al uso en otros niveles de Administración, como sucede con la preocupación por la calidad en los servicios, la apuesta por las nuevas tecnologías de la información o el objetivo de la simplificación administrativa— hasta el punto de hacer de este énfasis en la participación uno de los ejes del municipalismo actual. Dentro de este contexto, ha habido algunos Ayuntamientos que han liderado el movimiento en esta dirección, abriendo nuevos caminos que luego otros han seguido con un cierto efecto de arrastre o imitación. Efecto que se apoya desde instancias externas a los propios Ayuntamientos (por ejemplo, algunas Diputaciones provinciales o fundaciones y grupos de estudio e investigación que vienen apoyando las iniciativas en materia de democracia participativa) y que se refuerza también sin duda por el hecho de que el fenómeno haya alcanzado una notoria dimensión internacional. Dimensión internacional que queda claramente atestiguada por la celebración de encuentros y foros intermunicipales sobre la materia impulsados por Municipios de diversos Estados —como sucede con la reciente creación del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (23)— o, tam-

(22) En un trabajo fechado a finales de 1990, Miguel SÁNCHEZ MORÓN diagnosticaba un «proceso de repliegue» de la participación ciudadana en muchos Municipios y apuntaba diversas causas como explicación al respecto: el descenso de la tensión e ilusión colectiva producida por la normalización democrática, la difusión de ideologías individualistas neoliberales, el excesivo protagonismo de los partidos políticos en nuestra vida institucional, la debilidad de nuestro tejido asociativo (aunque no por igual en todas las zonas del país) y el hecho de que los instrumentos de participación hubieran perdido en muchos casos la espontaneidad y la frescura iniciales al formalizarse y ordenarse por medio de reglamentaciones estrictas (vid. *El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana* en el vol. dirigido por T. FONT LLOVET, *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, p. 316).

Por lo que se refiere específicamente a las asociaciones de vecinos —que durante los años setenta asumieron una función de reivindicación democrática y de oposición *de facto* a los gobiernos municipales del momento—, es claro que perdieron una parte de su protagonismo con la plena consolidación, a partir de 1979, de los cauces democráticos de representación política a través de los partidos y de las elecciones, pasando muchos de sus líderes a formar parte de las nuevas Corporaciones municipales.

(23) El Observatorio es un foro creado por un conjunto de Municipios de diversos países cuyos objetivos son dar a conocer y analizar las experiencias que los diferentes Ayuntamientos vienen desarrollando en materia de democracia participativa, crear un fondo documental sobre la materia y realizar encuentros al efecto. Desde su creación viene celebrando anualmente una Conferencia Internacional sobre temas de participación en el ámbito municipal, la primera de las cuales se celebró en Barcelona en noviembre de 2001 y la última se ha

bién, por las últimas aportaciones del Consejo de Europa sobre participación ciudadana en la vida pública a nivel local.

Por lo que se refiere a este último aspecto —la obra del Consejo de Europa— merece la pena destacar que las actuaciones del Consejo de Europa sobre la materia no son ni mucho menos nuevas, sino que tienen un recorrido ya amplio dentro del cual cabe destacar la Recomendación del Comité de Ministros sobre participación a nivel municipal de 1981 —Recomendación n^o R (81) 18— y, por supuesto la propia Carta Europea de la Autonomía local de 1985, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, cuyo contenido está sin duda muy vinculado con las ideas de participación y democracia (24). Pues bien, dentro de esta consolidada trayectoria se ha producido en los últimos años un nuevo impulso al respecto bien perceptible en las recientes Recomendaciones del Comité de Ministros que se refieren al tema, entre las que destaca la Recomendación sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local de 6 de diciembre de 2001 —Recomendación (2001) 19—, que sustituye a la de 1981 con un abanico más completo de fórmulas participativas que apuntan a unos objetivos sin duda más ambiciosos sobre la materia (25). Surge aquí por tanto

celebrado en Buenos Aires en noviembre de 2004. Amplia información al respecto puede encontrarse en www.oidpart.com.

(24) Es más, puede decirse que toda la dilatada y amplia acción del Consejo de Europa en materia local se fundamenta en la idea que es en el nivel local donde el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos puede ser ejercido más directamente, de modo que la existencia de entidades locales dotadas de autonomía y competencias efectivas constituye un presupuesto para dicha participación. Es justamente esta perspectiva la que permite situar a las actuaciones sobre la esfera local dentro de los fines institucionales del Consejo de Europa, habida cuenta de que «el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa» (Preámbulo de la Carta Europea de la Autonomía local). Principios democráticos comunes por cuya salvaguarda y promoción vela el Consejo, de acuerdo con el art. 1 del Estatuto del Consejo aprobado en Londres el 5 de mayo de 1949. Como expresivamente señala el Informe explicativo elaborado con ocasión de la citada Carta Europea de la Autonomía local, dicha autonomía constituye «uno de los pilares de la democracia que el Consejo de Europa tiene por misión defender y desarrollar».

(25) En su Preámbulo la Recomendación (2001) 19 considera a la democracia local «una de las piedras angulares de la democracia» cuyo reforzamiento es «un factor de estabilidad» afirmando que dicha democracia local debe ejercerse «en un contexto nuevo y estimulante». Alude a la exigencia de «métodos más directos, flexibles y *ad hoc* de participación» y a la disponibilidad de una gran variedad de medidas que «pueden ser adaptadas a las diferentes situaciones de las colectividades locales». Subraya el carácter esencial del diálogo entre los ciudadanos y los electos locales y apela también a los cambios que han sucedido desde la aprobación de la Recomendación de 1981 sobre participación a nivel municipal, cambios que justifican su sustitución por otra nueva Recomendación. Sobre la base de estas ideas, la Recomendación enuncia una serie de «principios esenciales» de la política de participación democrática a nivel local (Anexo I) y enumera una serie de «acciones y medidas» para favorecer

un importante elemento de apoyo para las iniciativas municipales en este terreno a través de un instrumento —las Recomendaciones del Comité de Ministros— cuya carencia de efectos jurídicamente obligatorios no le impide jugar un papel relevante como expresión de unos objetivos y unas directrices que se asumen institucionalmente por el Consejo de Europa y marcan un camino de convergencia para todos los Estados que forman parte de la Europa amplia englobada hoy en esta organización internacional de ámbito regional (26).

B. Pero con independencia de cuáles sean los factores desencadenantes de este renovado impulso participativo y la medida exacta de su respec-

y reforzar la participación de los ciudadanos en el nivel local (Anexo II): A) acciones y medidas de carácter general; B) acciones y medidas relativas a la participación en las elecciones locales y al sistema de democracia representativa; C) acciones y medidas relativas a la participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión y en la gestión de los asuntos locales; y D) acciones y medidas específicas relativas a categorías específicas de ciudadanos que, por diferentes razones, tienen más dificultades para participar.

También cabe citar la Recomendación del Comité de Ministros «sobre los servicios de proximidad en las zonas urbanas desfavorecidas» de 13 de febrero de 2003 —Recomendación (2003) 2— y la Recomendación del Comité de Ministros «relativa a la participación de los jóvenes en la vida local y regional» —Recomendación (2004) 13—.

(26) Hoy son ya 46 los Estados miembros del Consejo de Europa que engloban a una población que alcanza los 800 millones de habitantes. Tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la antigua Unión Soviética, el Consejo de Europa ha alcanzado una dimensión «pan-europea» (incluye por ejemplo a Ucrania, la Federación Rusa y las Repúblicas del Cáucaso) rebasando su inicial dimensión europeo-occidental.

Mucho menos conocida a nivel mediático que la Europa comunitaria que ha dado lugar a la actual Unión Europea, y mucho menos estudiada también en el terreno doctrinal, ha desarrollado no obstante una importante labor en numerosos campos, en relación con los cuales ha impulsado un amplio proceso de convergencia entre los Estados miembros, abriéndose también a la cooperación con Estados no miembros. Desde luego en materia de derechos humanos, donde sobresalen sin duda los logros en torno al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos de 1950 y sus Protocolos adicionales, pero también en numerosas materias que están fuera de las competencias de la Unión Europea, como es el caso del régimen de las entidades locales y la descentralización a nivel local.

A diferencia de la Unión Europea, el Consejo de Europa no es una organización de integración sino de cooperación: es una Organización Internacional regional centrada en la protección de los derechos humanos y en la cooperación política y jurídica entre Estados que no renuncian a su soberanía. De ahí que sus formas de actuación se sitúen en la órbita de los instrumentos clásicos de cooperación entre Estados propios del Derecho Internacional, con procedimientos de convergencia y armonización que son menos contundentes, por supuesto, que los de la Europa comunitaria. Una excelente exposición, sintética y actualizada, sobre el Consejo de Europa puede encontrarse en el libro de F. BENOÎT-ROHMER y H. KLEBER, *Le Droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen*, Ediciones del Consejo de Europa, Estrasburgo, 2005, con una amplia información complementaria en los Anexos, en los que se incluye la relación completa de los Convenios elaborados. Véase en concreto una referencia al valor de las Recomendaciones del Comité de Ministros como instrumento de armonización jurídica en pp. 123-126.

tiva relevancia, lo cierto es que tal impulso existe y tiene una realidad objetiva fácilmente constatable, encontrándose extendido geográficamente y englobando a Municipios de muy diferente «perfil» en cuanto a tamaño y características. Aunque no sea posible por supuesto hacer una medición exacta del fenómeno, dado el elevado número y la extrema diversidad de los «actores» en presencia y la no menos extrema dispersión de los datos y de las fuentes, la realidad de este nuevo impulso puede en efecto corroborarse por diferentes vías: desde la observación directa de la vida municipal como ciudadano, a la consulta de las experiencias que se van incorporando a los catálogos o «bancos» de buenas prácticas municipales, las consultas a las páginas web que mantienen los Ayuntamientos —bien pertrechadas habitualmente con un gran despliegue informativo y documental—, los estudios que se han ido publicando sobre algunas experiencias participativas realizadas en determinados Municipios o los datos que aparecen en los medios de comunicación.

Utilizando datos procedentes de fuentes tan diversas como las apuntadas, podemos observar en efecto cómo en los últimos años diversos Ayuntamientos han elaborado sus instrumentos de planificación más importantes —como son los Planes Generales de Ordenación Urbana, los programas de protección ambiental y desarrollo sostenible que se enmarcan en la denominada «Agenda 21», y también los Planes Estratégicos o los Programas de acción municipal que han elaborado algunas ciudades— diseñando al efecto procedimientos específicos que tienen un carácter intensamente participativo al incorporar planteamientos mucho más ambiciosos que los que derivan de las exigencias procedimentales impuestas normativamente, que giran habitualmente como es sabido en torno al trámite de información pública (27). La propia elaboración de los Reglamentos de participación ciudadana ha seguido en algunos casos un procedimiento singularmente participativo, sometiendo su texto a un amplio proceso de debate público y de aportaciones ciudadanas (28).

(27) Un ejemplo ilustrativo al respecto lo proporciona el «Programa de Actuación Municipal 2004-2007» del Ayuntamiento de Barcelona, elaborado a través de un procedimiento participativo que está descrito en la *Memòria del procés de participació. Programa d'Actuació Municipal 2004-2007*, accesible en www.bcn.es. O también el proceso de revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Parla (Madrid) a cuyo efecto se ha creado una organización *ad hoc*, con una impronta fuertemente participativa (vid. <http://experiencias.psoe.es>). Para el caso de las Agendas 21 Locales, puede citarse el ejemplo de la Agenda 21 de Jaca que se ha venido elaborando durante los años 2004 y 2005 (amplia información al respecto en www.jaca.es).

(28) Este es el caso de los procedimientos que se han seguido o se están siguiendo en la elaboración de los Reglamentos de participación ciudadana de ciudades como Barcelona, Avilés, Badalona o Lérida.

Podemos observar también en no pocos Ayuntamientos una apuesta decidida por potenciar al máximo la transparencia informativa sobre la gestión pública municipal a través de una acción informativa y de comunicación que excede con mucho del cumplimiento de las previsiones contenidas en el ROF —antes aludidas— y que se apoya además no sólo en los medios tradicionales como son los Boletines Municipales o la prensa escrita (29), sino que hace un uso muy intenso de la difusión de información a través de Internet y a través de la radio y la televisión locales (30).

Resulta asimismo perceptible que la utilización de las nuevas tecnologías no sólo se ha puesto al servicio de la transparencia informativa mediante la ampliación de los flujos de información que se ponen al alcance de la ciudadanía, sino que constituyen también un instrumento para facilitar el acceso y la comunicación del ciudadano con la Administración municipal, ya sea para la realización de determinados trámites administrativos o para dirigirse a los distintos servicios o autoridades municipales formulando consultas, quejas o sugerencias (31).

Y podemos comprobar, en fin, cómo se están experimentando e introduciendo nuevas fórmulas de participación como son las audiencias públicas (32), las encuestas ciudadanas de opinión, las consultas populares a

(29) En algún caso se han modernizado medios de difusión de gran tradición histórica como es el «pregonero». Es el caso del Ayuntamiento de Torrent (Valencia), en torno a 30.000 habitantes, que ha puesto en marcha un servicio de información ciudadana al que denomina «El Pregoner» consistente en un vehículo municipal equipado con un sistema de megafonía que transita por la ciudad dando a conocer informaciones de interés ciudadano.

(30) Es por supuesto Internet el instrumento de información y comunicación que más se ha desarrollado en los últimos años y que los Ayuntamientos han utilizado de forma creciente. Las páginas web municipales se han convertido en unos gigantes tableros de anuncios —unos tableros de anuncios «virtuales» cuya información en soporte físico requeriría un tablón de anuncios real de dimensiones ciertamente espectaculares—. En ellas los Ayuntamientos «cuelgan» no sólo una muy amplia información sobre los temas propiamente municipales sino también la relativa a numerosos temas de interés ciudadano o que tienen que ver con la vida ciudadana en un sentido muy amplio. A través de Internet es posible, por ejemplo, seguir la retransmisión en directo de las sesiones que celebra el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona o consultar los videos de las sesiones ya celebradas por dicho Pleno.

Por lo que se refiere específicamente al urbanismo, puede verse el Informe monográfico elaborado por el Defensor del Pueblo Andalúz *Internet como instrumento de participación y garantía de transparencia en el ámbito urbanístico*, octubre de 2002, en el que se da cuenta de las recomendaciones formuladas por esta institución en relación con la materia y de los progresos realizados por los Ayuntamientos andaluces al respecto.

(31) A través de los portales municipales es posible realizar determinados trámites y dirigirse a los servicios y autoridades municipales incluyendo al propio Alcalde («Buzón del Alcalde»). También se han potenciado servicios menos novedosos como los específicos teléfonos de información a disposición del ciudadano.

(32) Las audiencias públicas son sesiones abiertas a todos los ciudadanos que quieran participar en las que éstos son informados y escuchados en relación con un tema de competencia municipal.

nivel de barrio o distrito, la elaboración de presupuestos participativos (33), la formación de jurados o consejos ciudadanos para pronunciarse sobre algún asunto concreto (34), los foros ciudadanos y talleres de debate, etc. (35). Fórmulas que ofrecen al ciudadano individual —no necesariamente integrado en asociaciones— nuevas posibilidades de participar que complementan los mecanismos ahora considerados «clásicos», como son los Consejos sectoriales de carácter consultivo, que están muy vinculados al asociacionismo vecinal (36).

C. Todo ello resulta claramente indicativo de que la participación ciudadana en el ámbito local ya no consiste sólo en la previsión y regulación de unos cauces de participación que la normativa en vigor pone a disposición de los ciudadanos, y que éstos pueden utilizar o no, sino que constituye además en no pocos casos el objeto de una política activa de los Ayuntamientos que éstos tienden a desarrollar de manera estable. La participación ciudadana se convierte así en uno de los ámbitos o áreas de la acción municipal que va más allá del mero fomento del asociacionismo vecinal y que

(33) Se trata de procedimientos específicos de carácter participativo para elaborar los presupuestos municipales, especialmente en su Capítulo de inversiones. Sobre la base de la experiencia de otros países —su origen es brasileño— diversos Ayuntamientos españoles han elaborado presupuestos participativos siguiendo metodologías diversas. Amplia información sobre la cuestión puede encontrarse en R. GOMÀ y O. ROMERO, *Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos*, en el vol. col. dirigido por J. FONT, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, E. GANUZA FERNÁNDEZ y C. ALVAREZ DE SOTOMAYOR (coord.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003, y C. PINEDA, *Los presupuestos participativos en España: un balance provisional*, «Revista de Estudios Locales», 78 (2004).

(34) El jurado o consejo ciudadano es un grupo de personas seleccionado al azar que tras un exhaustivo proceso de información adoptan una decisión sobre una cuestión determinada. Ello exige obviamente la dedicación de varias jornadas completas, por las que se les compensa económicamente, y algún tipo de asesoramiento o dirección externa por parte de algún profesional experto. Sobre esta fórmula participativa véase Jordi SÁNCHEZ (coord.), *Participación ciudadana i govern local: els Consells Ciutadans*, Ed. Mediterrània, Barcelona, 2000, Joan FONT y Lucía MEDINA, *Consejos ciudadanos en España: ¿Un despilfarro europeo?*, en el vol. col. citado *Ciudadanos y decisiones públicas* y Clare DELAP, *Jurados ciudadanos en el Reino Unido*, en el mismo volumen.

(35) Para una visión de conjunto de las nuevas fórmulas participativas véase el trabajo de R. GOMÀ y J. FONT, *La democracia local: un mapa de experiencias participativas*, en la obra *Ciudadanos y decisiones públicas*, pp. 61 y ss, especialmente pp. 69-76, donde se abordan «los principales ejes innovadores de la reciente explosión participativa». También, aunque con referencia específica a Cataluña, el libro de Joan SUBIRATS y otros *Experiències de participació ciutadana en els Municipis catalans*, Escuela de Administración Pública de Cataluña, 2001.

(36) En algunos casos los Consejos sectoriales han sido objeto también de renovación mediante la introducción de determinadas novedades como son la incorporación a los mismos de ciudadanos seleccionados al azar o la creación de Consejos infantiles.

se refleja en el propio organigrama de los Ayuntamientos. En efecto, éstos tienden a dotarse de unas Áreas o Concejalías de participación ciudadana, las cuales cuentan con una estructura administrativa de soporte —unos servicios técnicos profesionalizados— a cuyo frente hay un responsable político de la Corporación.

D. Por otro lado conviene subrayar que este auge de lo participativo ha estado unido también a un proceso de desconcentración administrativa en nuestras ciudades que ha buscado una aproximación a los vecinos no sólo a través de los servicios administrativos que se ofrecen desde las Juntas de Distrito u otros órganos desconcentrados en núcleos de población separados, sino también a través de una dotación territorialmente equilibrada de equipamientos e instalaciones municipales de diversa índole que se gestionan desde los Distritos: equipamientos deportivos y culturales, servicios sociales, centros cívicos, centros de mayores y de jóvenes, policía de barrio, etc. Proceso que, unido a otros que han afectado a la ubicación de servicios de marcado protagonismo autonómico como son los sanitarios (Centros de Salud) y los educativos (Colegios e Institutos), ha incidido de forma notoria sobre nuestra geografía urbana, mejorando paulatinamente la proximidad y accesibilidad de los servicios públicos más importantes. Puede decirse por tanto que los procesos de profundización en la participación y en la desconcentración territorial se han desarrollado de forma paralela en los últimos años reforzándose mutuamente.

E. Por último, debemos notar que todo este movimiento de iniciativas y experiencias novedosas ha venido a plasmarse también en el terreno de la normativa municipal autónoma, y concretamente en los propios Reglamentos municipales de participación ciudadana que se han elaborado en los últimos años. En ellos han quedado reflejadas algunas de las nuevas fórmulas ensayadas, resultando perceptible en los mismos un nuevo aliento y una renovación general de la materia. Merece la pena detenerse brevemente en estos Reglamentos, lo que hacemos justamente a continuación.

IV. LA PLASMACIÓN NORMATIVA DE ESTE NUEVO IMPULSO: LOS REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE SEGUNDA GENERACIÓN

Sucede en efecto que el nuevo impulso participativo que se ha vivido en el mundo local durante los últimos años ha empezado a plasmarse también en la elaboración de nuevos Reglamentos de participación ciudadana que sustituyen a los elaborados en el período inmediatamente posterior a la aprobación de la Ley de Bases y el ROF, esto es, a finales de los ochenta y principios de los noventa. Podemos hablar así de una «segunda gene-

ración» de Reglamentos de participación ciudadana que sustituyen a los de «primera generación» llevando a cabo una renovación general de la materia.

A la vista de algunos de estos Reglamentos (37), no resulta difícil identificar algunas pautas comunes en cuanto a los temas que abordan y las ideas a las que responden, sin perjuicio por supuesto de la existencia de aspectos peculiares en cada caso:

A. Resulta patente en primer lugar la tendencia a una *ampliación de las cuestiones que se abordan* por los Reglamentos de participación ciudadana. Se tratan por supuesto los temas ya consolidados con anterioridad (medios de transparencia informativa, participación en las sesiones de los órganos de gobierno, asociacionismo vecinal, órganos colegiados de participación, consultas populares) con una regulación renovada respecto a los Reglamentos de primera generación, pero se incorporan también previsiones sobre otros medios de información y de participación (audiencia pública, encuestas de opinión, utilización de nuevas tecnologías, etc.) a las que se añaden habilitaciones de carácter general mediante cláusulas abiertas con relaciones ejemplificativas (38).

(37) Tengo en cuenta especialmente el contenido de los Reglamentos de participación ciudadana de Santa Coloma de Gramanet, Zaragoza y Barcelona; Municipios de muy diferente tamaño y características que aprobaron un nuevo Reglamento de participación con anterioridad a la LMMGL (Ley 57/2003, de 16 de diciembre). Se trata del Reglamento de Participación Ciudadana de Santa Coloma aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 25 de junio de 2002 (que derogó al anterior Reglamento de 1990), del Reglamento de Órganos Territoriales y de Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza, aprobado por el Pleno el 30 de octubre de 2002 (que deroga al de 1989) y de las Normas reguladoras de la Participación Ciudadana de Barcelona aprobadas el 22 de noviembre de 2002 (que derogaron a la anterior normativa de 1986). En este último caso, la normativa municipal se aprueba en desarrollo de la Ley singular del Municipio de Barcelona (Carta Municipal de Barcelona aprobada por el Parlamento de Cataluña como Ley 22/1998 de 30 de diciembre).

También tengo en cuenta el Reglamento de participación ciudadana de un Municipio de dimensión más reducida: el de Gallur; Municipio de la provincia de Zaragoza en torno a los 3.000 habitantes, cuyo Reglamento de Participación Ciudadana fue aprobado por el Pleno respectivo el 29 de julio de 2004. Y el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004. Con ello se completa una «muestra» de Reglamentos de participación correspondientes a Municipios muy diversos entre sí, pertenecientes a tres Comunidades Autónomas distintas y gobernados por mayorías de diferente color político.

(38) Es el caso del art. 78 del Reglamento de Zaragoza, único precepto de un Capítulo dedicado a los «instrumentos mixtos de participación ciudadana», en virtud del cual «el Ayuntamiento de Zaragoza, conforme al Plan de comunicación y participación ciudadana, podrá promover la utilización de instrumentos de participación local basados en mecanismos de colaboración de los ciudadanos individuales y las entidades de la sociedad civil organizada, como los presupuestos y programas de inversión participativos y los talleres de debate sobre propuestas de futuro». El mismo contenido tiene el art. 48 del Reglamento de Gallur.

Pero junto a ello, se abordan también aspectos que no constituyen propiamente manifestaciones de la participación ciudadana, ni siquiera en una acepción amplia de la misma, como sucede con los catálogos o cartas de servicios municipales, el Defensor del ciudadano (39), la gestión de servicios o equipamientos municipales a través de asociaciones ciudadanas u otras entidades sin ánimo de lucro (40), los premios o distinciones que implican un reconocimiento municipal de determinadas personas o entidades con méritos relevantes (41), el ejercicio del derecho de petición (42),

También contiene una cláusula abierta el Reglamento de Madrid, cuyo art. 70 dispone lo siguiente:

«Con el fin de promover la participación de los ciudadanos en el diseño de las políticas sectoriales que redunden en beneficio de su calidad de vida y cuando se considere oportuno en función de las necesidades que se detecten, el Ayuntamiento establecerá en la ciudad, en los distritos o en los barrios, diferentes técnicas participativas para que los ciudadanos participen de forma activa y se impliquen en el proceso de toma de decisiones, tales como:

— Consejos y foros temáticos, temporales o permanentes, de expertos o de participación vecinal.

— Paneles ciudadanos.

— Encuestas deliberativas para que los ciudadanos participen de forma activa y vinculante en el proceso de toma de decisiones.»

Véase también lo dispuesto por el art. 29 de las Normas de Barcelona.

(39) Se trata obviamente de una figura análoga al Defensor del Pueblo y a las instituciones autonómicas similares, pero con una función específica en relación con las actividades y servicios del respectivo Ayuntamiento. Véase al respecto el art. 22 del Reglamento de Santa Coloma de Gramanet, que remite a un específico Reglamento del Defensor del Ciudadano de 28 de febrero de 2000. Por su parte, el Reglamento de Zaragoza reguló (arts. 79 a 83) la figura del Defensor del Ciudadano, pero la posterior creación de una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, introducida por la LMMGL para los Municipios de gran población (vid. art. 132 LBRL y arts. 196 a 199 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza aprobado por el Pleno el 26 de noviembre de 2004), deja sin sentido la existencia del Defensor del Ciudadano.

(40) Vid. art. 12 de las Normas de Barcelona sobre «gestión cívica de equipamientos y servicios municipales» que desarrolla lo establecido por el art. 34 de la Carta Municipal. Dicha gestión cívica puede utilizarse para «las actividades y servicios susceptibles de gestión indirecta», exigiéndose su adjudicación mediante concurso público «cuando existan varias entidades u organizaciones con idénticas o parecidas características» (art. 34 de la Carta Municipal).

Véase también el art. 13 del Reglamento de Santa Coloma, así como los arts. 51 y 52 del Reglamento de Madrid. En este último caso el Reglamento se refiere a la gestión de «servicios y equipamientos municipales de carácter social, cultural y deportivo» a través de las entidades ciudadanas declaradas de utilidad pública (art. 51), contemplándose también la participación de las entidades ciudadanas de los Distritos en la gestión de los «equipamientos de proximidad, tales como centros culturales, casas de juventud, instalaciones deportivas de barrio, centros de igualdad de oportunidades, [o] centros de recursos para inmigrantes».

(41) Vid. art. 51 del Reglamento de Zaragoza y, en los mismos términos, art. 19 del Reglamento de Gallur.

(42) El derecho de petición tiene como es bien sabido un radio de acción muy amplio, dentro de su carácter subsidiario o «residual respecto a otros procedimientos de relación entre

o las fórmulas de mediación en situaciones conflictivas (43). Lo cual refleja una tendencia general a que estos Reglamentos aborden, en torno a la información y participación ciudadanas, toda una amplia serie de cuestiones que conforman de modo genérico las relaciones de la Administración municipal con los vecinos y, con ello, el estatus general de los vecinos en el respectivo Municipio. Sin perjuicio por supuesto de las regulaciones específicas de materias concretas (ordenanzas fiscales, regulaciones sobre determinados bienes y servicios municipales, etc.), los Reglamentos de participación ciudadana tienden a contener un desarrollo general, en la órbita de la normativa autónoma municipal, de los derechos de los vecinos contemplados en el art. 18 de la LBRL (44).

B. Por lo que se refiere a las nuevas formas de participación que se contemplan, merece la pena destacar los contenidos más relevantes de las que tienen una presencia más extendida.

1) La *audiencia pública* permite abordar cuestiones de interés municipal en sesiones abiertas a todos los que deseen participar en el debate sobre las mismas. Caracterizadas por tanto por la oralidad y por su carácter público, constituyen una vía tanto para la presentación por el Ayuntamiento de determinados temas al vecindario, con el correspondiente debate posterior, como para la formulación de propuestas por parte de los vecinos (45). Previstas

los ciudadanos y los poderes públicos» (Exposición de Motivos de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición). Constituye ciertamente un cauce de «participación ciudadana en las tareas públicas» (según subraya igualmente la Exposición de Motivos de la Ley citada), pero también un cauce de expresión y defensa de intereses de carácter meramente individual. Esta amplitud aparece consagrada en el art. 3.1 de la LO 4/2001, en virtud del cual «las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendida en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general».

(43) Vid. art. 31 de las Normas de Barcelona, que remite a un Reglamento específico la regulación y creación de los servicios de mediación comunitaria, y art. 71 del Reglamento de Madrid.

(44) En este contexto puede explicarse la inserción en los Reglamentos de participación de preceptos en los que se formulan valores y principios de proyección general sobre el conjunto de la acción pública municipal. Puede verse en este sentido el Reglamento de Zaragoza, cuyo art. 6 enuncia diversos «principios generales» que «informan el conjunto de los Reglamentos y Ordenanzas municipales y la actuación municipal» (junto a la participación ciudadana, la igualdad de oportunidades, la desconcentración administrativa, la solidaridad, el equilibrio entre los distritos y barrios y las políticas activas contra cualquier discriminación).

(45) La audiencia pública está contemplada en todos los Reglamentos de participación ciudadana que venimos citando. Una buena formulación condensada se su contenido es la que figura en el art. 27 del Reglamento de Madrid: «la audiencia pública constituye [...] un espacio de participación para la presentación pública por parte del Ayuntamiento y posterior debate entre éste y la ciudadanía, sobre cuestiones especialmente significativas de la acción municipal. También es un mecanismo para la formulación de propuestas por parte de la ciudadanía.»

en las ciudades grandes tanto para el conjunto de la ciudad como en el ámbito de cada barrio o distrito (46), los Reglamentos de participación especifican en cada caso quiénes pueden promover la convocatoria de las audiencias públicas y en particular el número de vecinos requerido para ello (47).

2) También tiene una presencia generalizada la *iniciativa ciudadana* o vecinal que los Reglamentos considerados desdoblan en dos modalidades: la iniciativa para la aprobación de normas municipales (iniciativa normativa popular) que requiere el apoyo de un número mínimo de los vecinos del respectivo Municipio y es por tanto una iniciativa colectiva (48), y la iniciativa ciudadana para actividades de interés público. En este segundo supuesto se trata de la posibilidad de que cualquier vecino pueda promover la realización de actividades de interés público y de competencia municipal presentando la iniciativa correspondiente y exigiéndose al efecto que aporte medios económicos o trabajo personal (49).

3) Está igualmente generalizada la mención a la posibilidad de que los Ayuntamientos realicen *encuestas o sondeos de opinión*, estableciéndose algunas previsiones generales al respecto, entre ellas la exigencia de una difusión transparente de los resultados de los sondeos (50).

(46) Así sucede en los casos de Barcelona, Zaragoza y Madrid.

(47) La regulación más completa y la que conlleva una apuesta más firme por la utilización efectiva de esta fórmula es la que figura en las Normas de Barcelona, en la que se contempla que la audiencia pública se integre normalmente en procesos participativos de más amplio alcance. Me parece en particular significativo que la celebración de audiencias tenga carácter preceptivo para la aprobación de los presupuestos y de las Ordenanzas fiscales (art. 27 de las Normas) y que en los diferentes distritos de la ciudad se exija la celebración de una audiencia pública sobre «el estado del distrito», por tanto de carácter general, como mínimo cada dos meses «con la finalidad de potenciar la comunicación periódica entre el Consejo de Distrito y la ciudadanía y de servir como instancia de interrelación permanente» (art. 26.7 de las Normas de participación y art. 45 de las Normas reguladoras del funcionamiento de los distritos).

En el caso de Santa Coloma, su Reglamento exige al menos dos audiencias públicas anuales, una sobre las ordenanzas fiscales y otra sobre los presupuestos.

(48) Vid. para Barcelona, art. 28 de la Carta y art. 7.1 de las Normas de participación. También, art. 45, párrafo 6º, del Reglamento de Zaragoza, art. 12 del Reglamento de Gallur, y art. 19 del Reglamento de Madrid. Nótese sin embargo el muy diferente nivel de exigencia en cuanto al número de vecinos que han de apoyar la iniciativa: en Barcelona se exige tan sólo el 1% de los empadronados mayores de 16 años y en cambio en Madrid se exige, conforme a lo dispuesto por la LMMGL (art. 70 bis.2 LBRL), el 10% de los vecinos.

(49) La fórmula fue introducida por la Carta Municipal de Barcelona (vid. art. 32 de la Carta y art. 7.2 de las Normas de participación) y está también prevista en los Reglamentos de Santa Coloma (arts. 1.6 y 26), Zaragoza (art. 45) y Madrid (arts. 20 y 21). En los casos de Zaragoza y Madrid se exige que el vecino presente la iniciativa a través de las asociaciones de vecinos.

(50) Vid. art. 23 del Reglamento de Santa Coloma, art. 48 del Reglamento de Zaragoza, art. 15 del Reglamento de Gallur y arts. 26 y 69 del Reglamento de Madrid.

4) Junto a ello, debe notarse que es también una constante en los Reglamentos de participación de segunda generación la expresa consideración de *Internet* como una herramienta al servicio de la información y la participación en la órbita municipal, así como para facilitar la relación de los ciudadanos con la Administración municipal. En este sentido debe subrayarse que las páginas *web* y el correo electrónico aparecen expresamente incorporadas al acervo de medios que se regulan, contemplándose como instrumentos de difusión de información a la que los vecinos pueden acceder de manera ágil y sencilla —no sólo la relativa a la actividad municipal sino toda la información de carácter público que se genera en el respectivo Municipio— y para la transmisión de comunicaciones dirigidas por los vecinos a la Administración municipal: realización de trámites concretos en determinados procedimientos administrativos, presentación de quejas o sugerencias a las autoridades municipales y participación en debates sobre proyectos en curso mediante la expresión de opiniones al respecto (51).

5) A las fórmulas mencionadas, cuya regulación constituye como hemos apuntado un lugar común en los Reglamentos considerados, habría que añadir otras que por el momento no se han generalizado (las consultas populares a nivel de distrito) (52) o que simplemente aparecen mencionadas en los Reglamentos pero sin una regulación que les dé un contenido perfilado (es el caso, por ejemplo, de los talleres de debate, de los presupuestos participativos y de los consejos o jurados ciudadanos).

C. Pero al margen de la referencia a las nuevas vías de participación que se contemplan, lo más importante es subrayar las ideas fundamentales que impregnan el conjunto de la regulación contenida en los Reglamentos últimamente elaborados, a cuyo efecto es posible identificar algunos *elementos conceptuales comunes* en los mismos. Entre ellos se sitúan a mi juicio, además del entendimiento amplio de la participación ciudadana en los términos ya apuntados, los siguientes:

a) Es patente en primer lugar el propósito de potenciar la participación del ciudadano individualmente considerado: sin perjuicio por supuesto de mantener y renovar el fomento de las asociaciones de vecinos y las fórmulas de participación de éstas en la gestión pública local, se busca facilitar

(51) Véanse por ejemplo las muy explícitas previsiones del art. 30 de las Normas de Barcelona, sobre «las tecnologías de la información y la comunicación al servicio de la participación» o el contenido del art. 16 del Reglamento de Santa Coloma, sobre «participación democrática a través de la red».

(52) Vid. art. 35 de la Carta Municipal de Barcelona y art. 28 de las Normas de participación. Tampoco se han generalizado por el momento las «Memorias participativas» que han de diseñar preceptivamente específicos procesos de participación con ocasión de la elaboración de planes o disposiciones municipales de especial relevancia (art. 22 de las Normas).

también la participación del ciudadano individual, no necesariamente asociado (53).

b) Resulta asimismo notoria la pretensión de ensanchar al máximo la base social de la participación, incluyendo a determinados efectos expresamente a los menores de edad mayores de 16 años (54) o de modo genérico a los jóvenes (55), así como a los extranjeros empadronados en el correspondiente Municipio (56).

c) En términos generales puede decirse que en los Reglamentos recientes queda plasmada una visión de la participación ciudadana como un objetivo a conseguir del que se esperan importantes beneficios para la gestión pública local (57): no se trata por tanto solamente de la regulación norma-

(53) En la Exposición de Motivos del Reglamento de Madrid se afirma la voluntad de superar una situación caracterizada por el siguiente diagnóstico: «con el paso del tiempo se ha desarrollado una participación institucionalizada, excesivamente burocratizada [...] creándose órganos de participación que paulatinamente han ido perdiendo interés para los ciudadanos». A lo que añade lo siguiente: «es un hecho constatado que la participación se ha desarrollado, casi exclusivamente, como una relación administrativa entre los Ayuntamientos y las asociaciones de vecinos del municipio, dejando muy poco espacio a la participación activa de los ciudadanos individualmente considerados. Ello ha propiciado un creciente desinterés por la participación, dando lugar a una situación de falta de compromiso que se hace necesario abordar». En la misma línea se mueve la Exposición de Motivos de las Normas de Barcelona cuando destacan que constituye una directriz esencial de las mismas «la creación de los canales más adecuados para facilitar la *participación universal*, a partir de la idea de que todo aquel que quiera participar pueda hacerlo» (subrayado mío).

Por otro lado, cabe destacar que la distinción entre las vías de participación individual y a través de las asociaciones impregna la sistemática de algunos Reglamentos. Así, el Reglamento de Zaragoza se refiere separadamente a los «instrumentos de participación individual» (arts. 45-50), a la «participación de la sociedad civil organizada en el Ayuntamiento de Zaragoza» (arts. 52 a 77) y a los instrumentos mixtos (art. 78). La misma estructura sistemática impregna también el Reglamento de Gallur.

(54) En el Municipio de Barcelona se contempla la participación de los empadronados mayores de dieciséis años en el ejercicio de la iniciativa ciudadana para la elaboración de Ordenanzas, para promover la celebración de audiencias públicas o para solicitar el sometimiento de una cuestión a consulta popular (art. 28 de la Carta Municipal y arts. 7.1, 26.3 y 28.3 de las Normas de participación). Previsiones análogas pueden encontrarse en los Reglamentos de Zaragoza y Gallur.

(55) Una muestra de sensibilidad por los colectivos juveniles, frecuentemente no constituidos formalmente como asociaciones, lo proporciona el art. 7 del Reglamento de Santa Coloma, en virtud del cual el Ayuntamiento «tendrá en cuenta» las diversas agrupaciones de ciudadanos no constituidas jurídicamente y mantendrá una «especial actitud de diálogo y colaboración» con los «grupos alternativos de jóvenes».

(56) Es el caso de la participación en los referendos o consultas populares que se celebran, en relación con los cuales la Carta Municipal de Barcelona (arts. 10.5 y 35) reconoce a todos los extranjeros empadronados su derecho a participar.

(57) Algunos de estos beneficios se destacan en la Exposición de Motivos del Reglamento de Madrid. En la misma se señala que, además de potenciar la *receptividad* de las auto-

tiva de unos determinados instrumentos, sino de crear el marco para una acción positiva o de favorecimiento de la participación mediante una labor continuada al respecto (58) que incluso aparece contemplada en términos de transversalidad, esto es, como una manera de actuar que debe impregnar la gestión municipal en todos sus ámbitos (59).

d) Es también perceptible por último que los nuevos Reglamentos operan con una visión de la participación ciudadana que no pretende sólo potenciar los cauces para que las aspiraciones y demandas de los vecinos lleguen a las autoridades municipales (*participación-reivindicación*), sino también favorecer la cooperación del conjunto de la ciudadanía en el desenvolvimiento de la gestión pública local propiciando actitudes de corresponsabilidad al respecto (*participación-colaboración*), especialmente a través de un tejido asociativo que se sigue apoyando desde los Ayuntamientos (60); y por otra parte late en ellos una orientación educativa o pedagógica en la búsqueda de una ciudadanía activa, impregnada de valores cívicos y comprometida con lo público (61).

ridades ajustando mejor las políticas y los servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos, la participación constituye uno de los instrumentos de *control* más poderosos de que dispone la ciudadanía que impulsa la *rendición de cuentas* y la *transparencia* en la gestión pública. Y se destaca también su función como escuela democrática, tanto para los gobernantes como para la ciudadanía, y como vía para facilitar el consenso y evitar los conflictos.

(58) En algunos casos se contempla la existencia de un instrumento específico de planificación al respecto. Vid. por ejemplo el Reglamento de Zaragoza, en el que se contempla un Plan de comunicación y participación ciudadana (arts. 43, 73 y 78).

(59) Explícito al respecto es la Exposición de Motivos de las Normas de Barcelona en las que se califica a la participación ciudadana como «principio inspirador de la Administración municipal» señalándose que constituye una «opción estratégica y estructural» del Ayuntamiento que ha de acompañar sus diversas actuaciones, especialmente «aquellas que están relacionadas directamente con la calidad de vida de la ciudadanía y en todo lo que afecte a su cotidianidad». También es ilustrativo de este planteamiento el art. 52 del Reglamento de Zaragoza en el que puede leerse que «la gestión municipal, en todos sus ámbitos, se sustentará en la participación vecinal y el permanente diálogo civil».

(60) Particularmente remarcables en esta dirección son algunas fórmulas a las que hemos aludido como la gestión cívica de servicios y equipamientos municipales (a través de asociaciones u otras entidades sin ánimo de lucro) o la iniciativa ciudadana para promover actividades de interés público con aportación de medios económicos o de trabajo personal.

(61) Aspecto este último especialmente patente en los casos en los que se contempla la participación de niños (audiencias públicas para niños o Consejos específicos para niños) que constituyen a mi juicio en realidad fórmulas educativas más que propiamente participativas.

V. LAS NOVEDADES EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN INCORPORADAS A LA LEY DE BASES POR LA LEY 57/2003, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

La reforma de la LBRL acometida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, se sitúa claramente dentro de este contexto propicio a un fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito municipal: lo asume plenamente y a la vez le da un nuevo impulso (62). Dejando ahora al margen las previsiones que se refieren específicamente a los Municipios de gran población (63), y centrándonos en las disposiciones de aplicación general, deben subrayarse dos órdenes de previsiones al respecto.

A. La Ley 57/2003 ha abordado dos aspectos de la materia no contemplados anteriormente por la LBRL: el ejercicio por los vecinos de la iniciativa ciudadana o popular y la utilización por las entidades locales de las nuevas tecnologías de la información para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos.

a) La primera de las cuestiones citadas —la *iniciativa popular*— se regula en un precepto (el apartado 2 del art. 70 bis LBRL) que concreta los elementos fundamentales para su ejercicio y que, por tanto, hay que considerar directamente operativo sin perjuicio de la posibilidad de desarrollos específicos por parte de la legislación autonómica y por los Reglamentos municipales de participación ciudadana (64). Dicho precepto determina concretamente los sujetos del derecho a ejercer la iniciativa [«los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales», requiriéndose que la iniciativa esté suscrita por un porcentaje mínimo de los

(62) La Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 destaca a estos efectos la «clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública» manifestando la voluntad de «incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local». Afirma que en esta materia hay que dejar un amplio margen de libertad a la potestad de autoorganización de las entidades locales, pero también que «la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación».

(63) El nuevo art. 128 LBRL impone la creación de distritos en los Municipios de gran población «como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio». Véase también la regulación del Consejo Social de ciudad en el nuevo art. 131 LBRL.

(64) Con respecto a la legislación autonómica, el art. 70 bis. 2 LBRL se concibe como supletorio («lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia»), de modo que ha de entenderse que no condiciona la regulación sobre la materia que puedan realizar las CCAA.

vecinos (65)] y el objeto de la misma (concebido en términos ciertamente amplios: «propuestas de acuerdos y actuaciones o proyectos de reglamentos» en materias de competencia municipal) y fija también los elementos mínimos del procedimiento a seguir (informe de legalidad del Secretario y en su caso del Interventor, y sometimiento a debate y votación por el Pleno «sin perjuicio de que [las iniciativas] sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia»).

En realidad, debe notarse que la iniciativa ciudadana estaba ya contemplada, como hemos tenido ocasión de comprobar, en la normativa propia de algunos Ayuntamientos (66), pero adquiere ahora —con la Ley 57/2003— el carácter de un instrumento de general aplicación previsto y regulado por la Ley básica de nuestro ordenamiento local (67).

b) Por lo que se refiere a la *utilización de las nuevas tecnologías*, la Ley 57/2003 se refiere a la materia en un precepto (el apartado 3 del art. 70 bis) en el que se impone a las entidades locales —y especialmente a los Municipios— «la utilización interactiva de las tecnologías de la información» con el objetivo general de «facilitar la participación y la comunica-

(65) El porcentaje varía en función de la población municipal: es el 20% en los Municipios de población inferior a 5.000 habitantes, el 15% en los Municipios con población comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes, y el 10% en los Municipios de población superior a 20.001 habitantes.

(66) Por lo que se refiere en particular a la iniciativa ciudadana para la elaboración de normas municipales, estaba regulada ya para el conjunto de los Municipios catalanes por la legislación local de Cataluña (art. 61 del Reglamento de Obras, Actividades y Servicios aprobado por Decreto 179/1995, de 13 de junio). En Aragón el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales (Decreto 347/2002, de 19 de noviembre) no contempla la iniciativa ciudadana en sentido propio, aunque sí la posibilidad de los vecinos de instar, individualmente o a través de las Asociaciones, a los órganos municipales para que ejerzan la facultad de iniciativa que les corresponde en la elaboración de normas (art. 128).

(67) El art. 70 bis.2 LBRL regula la iniciativa popular en unos términos que resultan más restrictivos que los derivables de algunas de las reglamentaciones municipales que hemos considerado. Así, en el caso del Reglamento de Zaragoza, la iniciativa para la elaboración de normas se ejerce por los empadronados en la ciudad mayores de dieciséis años (frente a la exigencia de tener derecho al sufragio activo, por tanto, la mayoría de edad, que se establece en la LBRL), exigiéndose además un porcentaje inferior al señalado en la Ley de Bases (el 3%, muy por debajo del 10% que deriva de la LBRL).

Ante estas divergencias, procedería en principio entender que las pautas introducidas por la Ley 57/2003 desplazan a las previsiones contenidas en los Reglamentos locales. No obstante, en esta materia concreta me inclino por sostener una solución distinta, consistente en mantener la vigencia de las previsiones de la normativa local en cuanto resulten más favorables a la participación, habida cuenta del espíritu que impregna la Ley 57/2003 en materia de participación ciudadana: según se indica en su Exposición de Motivos en esta materia «la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos», que no impiden en consecuencia opciones más favorecedoras de la participación asumidas por la normativa municipal.

ción con los vecinos» y se destaca de modo particular la utilización de dichas tecnologías para la presentación de documentos y realización de trámites administrativos, y para la realización de encuestas así como, en su caso, de consultas ciudadanas (68). En virtud de estas previsiones, lo que era ya ciertamente una tendencia ampliamente asumida, según hemos podido constatar, aparece ahora expresamente asumida y reforzada por el mandato general que se plasma en la Ley de Bases.

B. Pero acaso la más importante de las previsiones que se formulan en esta materia por la Ley 57/2003 sea la disposición que obliga a *todos* los Municipios —con independencia por tanto de su tamaño— a tener una reglamentación propia de las formas de participación ciudadana. Es concretamente el apartado 1 del art. 70 bis el que consagra esta exigencia al disponer que «los Ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales».

Este mandato consolida e impulsa la tendencia a unas reglamentaciones municipales amplias de lo participativo que venía abriéndose paso ya con anterioridad a la Ley 57/2003. De modo que los Reglamentos de participación ciudadana, que habían ido surgiendo de modo paulatino y voluntario (podía suceder que las formas de participación estuvieran incorporadas al Reglamento Orgánico o que no existieran en absoluto, aplicándose sin más lo previsto en el ROF), adquieren ahora el impulso y la generalización que deriva del hecho de que la Ley de Bases incorpore un precepto que impone su existencia con un carácter obligatorio (69). Un precepto cuyo cumplimiento ha de conducir por tanto a que todos los Ayuntamientos españoles dispongan de su propia normativa de participación ciudadana (70).

(68) El art. 70 bis. 3 contiene un segundo párrafo en relación con los Municipios que por su «insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente» el deber de utilización de las nuevas tecnologías, contemplando al efecto la colaboración de Diputaciones provinciales o, en su caso, Cabildos o Consejos insulares.

(69) Debe subrayarse no obstante el dato de que la LBRL no fija plazos al respecto, así como —con un carácter general— la debilidad de los instrumentos para exigir el cumplimiento efectivo de los mandatos legales que imponen a las Administraciones públicas el deber de dictar determinadas normas, lo que en efecto constituye una manifestación de la inactividad administrativa de difícil control. Véase en torno a esta cuestión el estudio de M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, 2^a ed., 2000, pp. 235 y ss.

(70) Creo en todo caso que tiene poco sentido que los numerosos micro-municipios que existen en España tengan un Reglamento específico de participación ciudadana. Estoy pensando en particular en los Municipios inferiores a 100 habitantes en las que hay una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los vecinos, Asamblea que suele resultar difícil reunir con quórum suficiente (entre otras cosas porque los datos del Padrón no reflejan suficientemente la rea-

VI. CONSIDERACIONES FINALES. SOBRE EL ALCANCE Y LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ESFERA MUNICIPAL. LA INNECESARIEDAD DE UNA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA RELATIVA A LA MATERIA

Expuestos de modo sintético los nuevos datos que presenta el tema, resulta oportuno completarlos con algunas observaciones de conjunto y reflexiones en tono valorativo sobre el alcance del principio de participación en el ámbito local y sus límites, así como sobre la posible reforma futura de la Ley de Bases de Régimen Local hacia la que se orienta el reciente Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (71).

1. A la vista de los datos expuestos, resulta innegable la realidad y fortaleza del nuevo impulso participativo en los Municipios españoles.

Cierto que no resulta factible una medición exacta del fenómeno, ni cabe por supuesto afirmar que el mismo está generalizado en todos los Municipios. Y por otro lado, parece claro que no todas las experiencias que se han ensayado en los últimos años van a consolidarse y mantenerse en el futuro: por el contrario, cabe esperar que se produzca un proceso de «criba» o selección natural con eliminación de las fórmulas más costosas y menos operativas. Pero, aun contando con todos estos matices, debe asumirse que la apuesta por la participación vecinal se ha convertido en uno de los elementos centrales del municipalismo de nuestros días: una idea que marca la concepción misma del Municipio y su perfil diferencial frente a otras Administraciones públicas, incluidas otras Administraciones locales. Los Municipios se conciben hoy como Administraciones próximas al ciudadano y especialmente sensibles y receptivas frente a sus aspiraciones y demandas; como lugares en los que la interacción entre los poderes públicos y la ciudadanía resulta particularmente intensa.

Todo lo cual hay que valorarlo en principio positivamente como algo valioso desde el punto de vista de la plenitud del sistema democrático (arts.

lidad de las personas que han dejado de residir de modo efectivo en el correspondiente Municipio), pero también en los Municipios de población inferior a 250 habitantes. En ellos parece que resulta suficiente (salvo que haya algún núcleo de población separada que convenga configurar como órgano desconcentrado) la aplicación de los mecanismos de la democracia representativa (téngase en cuenta la elección directa del Alcalde en los Municipios en régimen de Consejo abierto y la aplicación de un sistema de listas abiertas en los Municipios con una población comprendida entre los 100 y los 250 residentes), así como de los instrumentos de participación ciudadana establecidos en la legislación local con carácter general: la legislación estatal, incluyendo el ROF, y la legislación de la correspondiente Comunidad Autónoma.

(71) El actual Gobierno está impulsando un proceso de reflexión y debate en torno a una nueva regulación básica del régimen local español. Fruto del mismo es el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, redactado por una Comisión creada al efecto, cuya versión provisional está fechada el 10 de enero de 2005.

1.1, 9.2 y 23.1 CE) y que encaja por lo demás plenamente con la propia razón de ser de la institución municipal, tal como ésta se concibe en nuestro ordenamiento local (art. 1.1 LBRL) y en el Derecho Internacional regional del Consejo de Europa (Carta Europea de la Autonomía Local).

2. Pero debe señalarse junto a ello que la dinámica participativa ha de tener en cuenta la existencia de límites y de condicionamientos de los que no es posible prescindir. La participación es sin duda un principio importante de nuestra Administración local, pero debe ser compatibilizado con otros principios y valores; por otro lado, es un principio que no puede promoverse a cualquier precio, pues más allá de un cierto límite la actividad promocional del mismo puede llegar a desnaturalizarlo. Desarrollo a continuación estas ideas.

A. En primer lugar es claro que la participación ciudadana directa debe concebirse como un complemento a la participación que se lleva a cabo a través de los representantes elegidos, pero no como un sustitutivo de la misma (72).

En nuestro modelo constitucional de democracia las decisiones políticas se adoptan por órganos *elegidos* por todos los ciudadanos, o legitimados democráticamente a través de algún procedimiento de representación, que son *responsables* también ante el conjunto de la ciudadanía o de los representados. Así lo establece expresamente para los Municipios el art. 140 CE al disponer que el gobierno y la administración de los mismos corresponde a los Ayuntamientos, integrados por los Concejales, elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, y por el Alcalde, elegido por los Concejales o por los vecinos. Y así lo consagra también la LBRL al declarar que las formas de participación «no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley» (art. 69.2). De lo cual deriva que las fórmulas de participación directa de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos se deban configurar como complementarias de los mecanismos propios de la democracia representativa —participación a través de representantes— pero en ningún caso puedan sustituirlos o menoscabarlos (73).

(72) Así lo señala el citado Libro Blanco sobre la reforma del gobierno local, en el que se señala al respecto lo siguiente (apartado 4.11):

«El sistema representativo, salvo en muy pequeñas comunidades, es insustituible, y la finalidad de la participación ciudadana es justamente fortalecer la legitimación de tal modelo arbi-trando mecanismos que permitan una continua interacción entre los electos y los vecinos. Democracia directa e indirecta se refuerzan mutuamente, sin ser excluyentes, sino complementarias».

(73) En realidad debe señalarse que la propia distinción entre los instrumentos de participación a través de representantes y los de participación ciudadana directa presenta dificultades ante la realidad de unas fronteras borrosas o imprecisas, lo que a mi juicio pone en cuestión, al menos en el mundo local, la distinción que en ocasiones se hace entre democracia

Este marco jurídico-institucional implica la existencia de dificultades para encajar algunas de las fórmulas participativas propuestas o experimentadas últimamente en la medida en que comporten el desplazamiento de la adopción de decisiones a instancias distintas de los órganos representativos (74), e implica también que la función de los electos locales no pueda concebirse como la de unos meros animadores y moderadores del debate ciudadano. Por el contrario, son personas llamadas a desarrollar un liderazgo y un determinado proyecto político, en función del cual adoptan decisiones por las que responden ante el conjunto de la ciudadanía (75); decisiones

representativa y democracia participativa. En efecto, no pocas de las fórmulas de participación ciudadana que contempla la normativa local están vinculadas a mecanismos electorales o de representación. Desde luego, la propia presencia de las asociaciones de vecinos en los órganos colegiados de participación, no deja de ser un mecanismo de representación vecinal que emplea para ello el cauce asociativo. Pero también cuando se articulan otras vías de presencia vecinal en los órganos de participación, aparecen las fórmulas de representación, como sucede con los «órganos territoriales de gestión desconcentrada» a los que se refiere el art. 24 LBRL. Es el caso de las Juntas de barrio o distrito, en relación con las cuales se prevé que la designación de una parte de sus miembros se haga en función de los resultados en las elecciones municipales en los correspondientes distritos (vid. por ejemplo arts. 61.2.f y 81.5 y 3 y de la Ley Municipal y de Régimen local de Cataluña aprobada por Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, o arts. 17.b y 27.b del Reglamento de participación de Zaragoza). O también, es el caso de los «Alcaldes de barrio» de los núcleos rurales que se contemplan el Reglamento de Zaragoza (art. 26), que son nombrados por el Alcalde, pero cuyo nombramiento debe recaer en el vecino que obtenga el mayor número de votos entre los residentes del barrio en un «proceso democrático de consulta» supervisado y garantizado por el Ayuntamiento.

(74) Es el caso de los consejos o jurados ciudadanos en los que la decisión de un asunto relevante se atribuye a un grupo de ciudadanos elegidos por sorteo que, tras un proceso de información y deliberación, adoptan un acuerdo sobre dicho asunto. Para una presentación de esta fórmula, y una valoración de las concretas experiencias realizadas, véanse los trabajos citados *supra* en nota 34.

En un sentido crítico con esta fórmula véase M. ZAFRA VICTOR, *El Ayuntamiento como facilitador de consenso y gobernabilidad*, en el volumen colectivo *Liderazgo y representación política en los entes locales*, CEMCI, Granada, 2004, pp. 43 y ss., 66-69, quien subraya la superioridad de la elección sobre el sorteo como procedimiento de representación, y por tanto como fórmula democrática, con argumentos que comparto. Con carácter general defiende que los instrumentos de participación ciudadana deben circunscribirse al ámbito de la deliberación, pero no deben entrar en el terreno de la decisión: «mi posición no es contraria a ninguna de estas experiencias siempre que permanezcan en el ámbito de la deliberación; en cuanto sobrepasen este umbral para sustituir la responsabilidad política de quienes fueron elegidos, la decisión adolecerá de un déficit democrático, no estaremos ante una democracia participativa, sino ante una peor representación» (*Ob. cit.* p. 69).

(75) Y ello por supuesto sin perjuicio de la deliberación pública de los asuntos y del mantenimiento de una comunicación fluida con los electores. Respecto de la necesidad de primar el objetivo de lograr una buena representación capaz de desarrollar un liderazgo político en el ámbito local por encima de las fórmulas de participación ciudadana vid. M. ZAFRA VICTOR, *Órganos y estructuras de participación social*, en el vol. col. *La Ley de modernización del gobierno local*, Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y locales, Barcelona, 2003, pp. 47 y ss., donde señala al respecto lo siguiente: «la participación ciudadana [...] no

que deben considerar la totalidad de los intereses de la comunidad vecinal, en no pocos casos fraccionada en grupos con intereses o sensibilidades divergentes entre los que es preciso optar (76).

B. En segundo lugar, hay que preservar también el modelo constitucional de Administración pública que, de acuerdo con la Constitución, «sirve con objetividad los intereses generales» en el marco de un «sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (art. 103.1) y del control de su actuación por los Tribunales (art. 106.1) contando con una función pública profesionalizada que goza de un estatus de imparcialidad (art. 103.3). Aunque los Municipios no son meras Administraciones ejecutoras de la Ley, sino que son entes dotados de autonomía y gobierno propios, capaces de generar y desarrollar un proyecto político singular, es claro que quedan englobados en el concepto constitucional de Administración pública y sujetas al mismo régimen básico común que las demás Administraciones públicas fijado por el Estado (art. 149.1.18^a CE).

De ahí que sea necesario respetar el espacio propio de los procedimientos de estricta aplicación del Derecho en los que es la Ley —demostráticamente aprobada— la que debe jugar un papel determinante y no la concreta sensibilidad ciudadana de cada momento y lugar (77); y de ahí también que sea necesario respetar un espacio para la gestión administrativa profesionalizada, ciertamente con todos los complementos y correctivos necesarios para no caer en un burocratismo rígido y opaco (78).

puede ir en detrimento de la fortaleza de las instituciones representativas; determinar las prioridades políticas en un municipio corresponde a quienes han sido elegidos. Si los requisitos para la iniciativa o el referéndum son poco exigentes, estas prioridades acabarán siendo definidas por grupos pequeños bien organizados sin responsabilidad alguna ante el electorado».

(76) Precisamente, una de las críticas más incisivas que cabe oponer frente a los entusiastas de las fórmulas de participación ciudadana directa se centra en la limitación del número de personas que se movilizan y participan efectivamente y en el hecho de que suelen hacerlo para la defensa de intereses particulares o de grupo. Véase una referencia a los argumentos en los que se fundamenta la corriente de crítica o escepticismo respecto a la participación ciudadana en J. SUBIRATS, *Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas*, en la obra citada *Ciudadanos y decisiones públicas*, pp. 33 y ss., 37-39.

(77) Sobre la necesidad de preservar, frente a determinadas concepciones de la participación ciudadana, el carácter instrumental y servicial de las Administraciones públicas y su función de ejecución de las Leyes aprobadas por los Parlamentos, llamaron la atención, hace ahora ya veinte años Lorenzo MARTÍN RETORTILLO (*La participación en la Administración pública: principios y límites*, cit., pp. 94 y ss.) y Luis MARTÍN REBOLLO (*La Constitución y su incidencia en el Derecho público interno del Estado*, trabajo publicado inicialmente en 1985 e incluido luego en el libro *Constitución, Derecho Administrativo y Estado autonómico*, Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1989, pp. 9 y ss., 45 y ss.).

(78) La LBRL reserva el ejercicio de una amplia serie de funciones al personal sujeto al estatuto funcional (art. 92.2) y declara algunas tareas o responsabilidades como «funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales» que quedan reservadas a los «fun-

C. Por otro lado, no hay que pasar por alto el hecho de que la aplicación de los instrumentos de participación vecinal comporta un coste para los Ayuntamientos, no sólo en términos de tiempo por el alargamiento de los procesos de decisión, sino también en términos de gasto público, pues no pocas de las fórmulas que se utilizan conllevan, en mayor o menor medida, una carga financiera para las arcas municipales vinculada, por ejemplo, al mantenimiento de las correspondientes Áreas o Servicios municipales de participación ciudadana o a las modalidades de estímulo o fomento de la participación (79). De modo que la opción por las mismas implica dejar de hacer otras cosas: tiene un coste de oportunidad que hay que valorar analizando si los resultados justifican el gasto.

Pero es preciso subrayar además que la política de fomento de la participación debe mantenerse dentro de ciertos límites más allá de los cuales se incurrirá no sólo en un gasto público difícilmente justificable sino también en el riesgo de llegar a desnaturalizar la propia sustancia de la participación, que ha de entenderse como una actividad voluntaria y gratuita (80), convirtiéndola en algo artificialmente inducido desde la propia Administración. Este riesgo ha venido acompañando en particular a un asociacionismo vecinal que puede llegar a moverse en un terreno excesivamente dependiente de las subvenciones públicas y de su institucionalización municipal. Y aflora también en algunas modalidades de presencia vecinal en asambleas o foros ciudadanos en las que puede incurrirse en la tentación de atraer a los vecinos a través de algún tipo de compensación o estímulo (81). Estímulos que

cionarios con habilitación nacional» (art. 92.3: la secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, el control de la gestión económico-financiera y presupuestaria, la contabilidad, la tesorería y la recaudación). Ello no es por supuesto el único modelo constitucionalmente viable: sería admisible por ejemplo, que la función de secretaría, concebida en unos términos distintos que excluyeran el asesoramiento jurídico, fuera desempeñada por uno de los Concejales.

(79) En efecto, conllevan gasto público el mantenimiento de las oficinas de información y de las áreas o unidades responsabilizadas de la participación ciudadana, la gestión de las páginas web y de los Boletines municipales, las encuestas de opinión que se encargan por la Administración municipal, las retribuciones o dietas de los miembros de los órganos de gestión descentralizada, además, por supuesto, de la política de fomento del asociacionismo vecinal.

(80) Me refiero no tanto al carácter desinteresado de los resultados que el ciudadano espera alcanzar con la participación (donde es muy difícil deslindar la persecución de intereses propios respecto a la persecución de intereses generales), sino al carácter gratuito o desinteresado de la participación misma en cuanto que ésta no es retribuida ni incentivada mediante compensaciones económicas o de otra índole.

(81) Por ejemplo, de carácter lúdico o festivo. En el diario ABC del 9 de mayo del presente año (p. 38) se daba cuenta de la experiencia de las asambleas de los barrios o zonas de Sevilla impulsadas por el Ayuntamiento para la elaboración de presupuestos participativos, esto es, para que los vecinos de los barrios decidieran sobre el destino de una parte de los presupuestos de la ciudad. Los grupos de la oposición criticaban con dureza algunos gastos vincula-

no convertirán ciertamente la presencia vecinal en obligatoria, pero cuya mera existencia no deja de constituir un síntoma que hace dudar de la viabilidad de algunas fórmulas participativas (82).

3. Desde el punto de vista de la anunciada nueva regulación general del régimen local español, creo que en el momento presente —tras la reforma de la LBRL por la Ley 57/2003— resulta difícilmente sostenible la necesidad de introducir novedades sobre esta materia en el nivel de la legislación básica, salvo que se quiera establecer un marco legal más flexible y propicio para la consulta popular de ámbito municipal (83) con el objetivo de potenciar una forma de participación ciudadana que hasta el momento ha sido muy escasamente utilizada (84).

dos a los presupuestos participativos, calificándolos de «despilfarro» —como la contratación de unas actuaciones de magia en el distrito Macarena por un importe de 10.800 euros—, y afirmaban que, a pesar de estos gastos, la participación resultaba muy baja. En la misma crónica se daba cuenta de la contratación del servicio de guardería para las asambleas de zona por un importe de 12.000 euros y de la adjudicación de un programa de participación infantil en los presupuestos participativos por otros 12.000 euros, así como del gasto de más de 36.000 euros para financiar un «trabajo de investigación antropológico de las culturas de trabajo en el Ayuntamiento de Sevilla en relación con el proceso de presupuestos participativos».

(82) En algunos casos se puede dudar si lo que está detrás de determinadas fórmulas y experiencias participativas es el interés de la ciudadanía en participar o el interés de los expertos en participación, y de los responsables políticos de las Áreas o Servicios de participación ciudadana, por ganar un espacio propio y por experimentar nuevas vías. Determinadas fórmulas de participación ciudadana requieren la existencia de un elevado número de ciudadanos informados, con voluntad de participar y con una cierta disponibilidad de tiempo, situación que no es habitual en nuestra realidad social actual ni es probable que lo sea en un futuro inmediato. Si no se estimula la presencia ciudadana, los niveles de participación serán muy bajos, especialmente en las fórmulas de participación que carecen de tradición y arraigo entre nosotros como son las audiencias públicas. Si se buscan mecanismos de estímulo o incentivos, los niveles de participación subirán, pero convertirán la participación en algo artificialmente inducido desde la propia Administración.

(83) En esta dirección parece moverse el Libro Blanco cuando sugiere (apartado 4.18) que la autorización de las consultas populares se realice por las CCAA, y no por el Consejo de Ministros, con el objeto de favorecer el uso de una fórmula que hasta el momento se ha revelado, según se afirma en este documento, como «inoperante». No parece en todo caso que la propuesta concreta que se hace sea idónea para agilizar el procedimiento de autorización de las consultas populares municipales: se sugiere en efecto que sean las CCAA las que autoricen, pero se excluyen los casos en los que la consulta incida en materias de competencia estatal, de modo que se prevé que, cuando se solicite la autorización de una consulta popular, las CCAA deberán comunicarlo a la Administración del Estado para que ésta la analice y pueda recabar el otorgamiento de la autorización cuando incida en su ámbito competencial. Por otro lado, no puede perderse de vista, a la hora de valorar esta propuesta los límites que derivan del art. 149.1.32^a CE (la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum» como competencia exclusiva del Estado).

(84) De lo cual no soy personalmente partidario por las limitaciones y problemas que acompañan al referéndum como fórmula de participación política. Estoy pensando en aspectos tales como la imposibilidad de expresar a través del mismo posiciones matizadas que no

Esta limitación del espacio para una nueva regulación básica de la participación ciudadana en el ámbito local creo que se percibe en el propio tratamiento que el Libro Blanco dedica al tema, en el que se hacen tan sólo algunas breves y genéricas observaciones en torno al mismo sin llegar a formular propuestas de alguna entidad (85), salvo en lo relativo a la orientación favorable que refleja sobre el derecho de voto en las elecciones municipales de los extranjeros residentes en España (86).

Es justamente este último tema el que plantea a mi juicio un reto pendiente de notoria envergadura en materia de participación vecinal que sí corresponde abordar al legislador estatal. En un escenario como el actual tan propicio a la participación ciudadana en la esfera local —puede hablarse, según hemos podido comprobar, de una cierta efervescencia participativa—, resulta llamativo y paradójico que una parte importante de la población residente en España quede al margen de la vía de participación por excelencia que viene dada por la representación política en el gobierno municipal: de ella quedan excluidos casi todos los extranjeros no comunitarios (87), que constituyen en

coincidan con el sí o el no a una pregunta, el frecuente influjo en los ciudadanos de cuestiones políticas ajenas a la pregunta formulada (lo que puede propiciar que el resultado del referéndum exprese, por ejemplo, un voto de castigo o de premio a quien gobierna en un momento determinado), las dificultades para que se ponga a disposición de todos una información completa y objetiva, o la circunstancia obvia de que no propicia la búsqueda de soluciones negociadas o de consenso sino, por el contrario, la polarización de las posiciones en dos bloques antagónicos con el consiguiente riesgo de fractura social que ello comporta. Por lo que se refiere concretamente al ámbito local, a estos inconvenientes hay que añadir la no infrecuente tentación de utilizarlo en relación con temas de competencia de otras Administraciones públicas, como instrumento de presión frente a ellas. Todo ello explica los recelos y cautelas que presiden la regulación de las diferentes modalidades de referéndum en nuestro Derecho y su escasa utilización en la práctica, a diferencia de otros países como Suiza con una idiosincrasia diferente a la nuestra y una tradición política también diferente.

Algunas reflexiones sobre la consulta popular en el ámbito municipal en una línea contraria a un uso generalizado y frecuente de la misma pueden encontrarse en el trabajo de L. GARCÍA HERNÁNDEZ y E. SANJUÁN DE LA FUENTE, *Consultas populares y participación ciudadana*, en el vol. col. dirigido por T. FONT LLOVET, *Informe sobre el Gobierno Local*, INAP, Madrid, 1992, pp. 403 y ss. Un estudio sobre la regulación andaluza de las consultas populares se realiza en J. L. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, *Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo*, en «Revista de Estudios de la Administración Local» 286-286 (2001), pp. 457 y ss. en el que se subraya la complejidad y la amplia duración de un procedimiento de convocatoria que, como mínimo, se prolongará durante nueve meses desde la iniciativa hasta la votación.

(85) Vid. el apartado 4 del Libro Blanco, relativo al «Estatuto del vecino» que no se encuentra ciertamente entre los más elaborados del documento.

(86) Vid. apartado 4.1 sobre «voto extranjero».

(87) Sólo con Noruega existe un Tratado que reconoce a los ciudadanos de este país residentes en España el derecho a voto en las elecciones municipales. Lo tienen además por supuesto los ciudadanos comunitarios en virtud de la ciudadanía de la Unión (art. 19 TCE y arts. 176 y 177 LOREG).

el momento presente —tras una década caracterizada por unos intensos flujos de inmigración hacia nuestro país que eran difícilmente imaginables cuando se elaboró la Constitución y la legislación electoral—, un porcentaje ya importante de la población de no pocos Municipios españoles y con una ostensible tendencia además a seguir aumentando (88).

Así las cosas, parece razonable propugnar el otorgamiento del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de los extranjeros incorporados de forma estable a nuestro país, con un permiso de residencia permanente (89), lo que resulta coherente con el principio democrático y con la plena integración social de los extranjeros inmigrantes en España (90) —la situación actual no parece ciertamente satisfactoria en una «sociedad democrática avanzada» como la contemplada en el Preámbulo de nuestra Constitución, por más que los cambios en este punto puedan suscitar comprensibles recelos y temores, justamente por las dimensiones que ha adquirido el fenómeno de la inmigración en los últimos años— y resulta además propiciado por el Consejo de Europa a través de la Convención sobre participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, hecha en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992 (91).

(88) La primera versión de la Ley de extranjería (LO 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) se inclinaba por un mecanismo de representación propio y diferenciado para los extranjeros sin derecho a voto en las elecciones municipales —sin precisar los términos concretos de dicha representación—, al establecer, de forma poco reflexiva a mi juicio, que «los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, que no puedan participar en las elecciones locales, podrán elegir de forma democrática entre ellos a sus propios representantes, con la finalidad de tomar parte en los debates y decisiones municipales que les conciernen, conforme se determina en la legislación de régimen local» (art. 6.2). Pero la idea se abandonó, con acierto en mi opinión, a través de la reforma llevada a cabo por la LO 8/2000, de 2 de diciembre, que dio al art. 6.2 la redacción que actualmente tiene, escasamente comprometedora («los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación»).

(89) De acuerdo con la Ley de derechos y libertades de los extranjeros en España (LO 4/2000), tienen derecho a la residencia permanente los extranjeros que hayan tenido residencia temporal durante cinco años de forma continuada (art. 32.2). Las autorizaciones de residencia temporal vienen reguladas en el art. 31 de la Ley y desarrolladas minuciosamente en el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la LO 4/2000.

(90) El hecho de que los ciudadanos comunitarios hayan adquirido este derecho viene a reforzar los progresos en esta dirección. No resulta fácilmente justificable, en términos políticos, que se otorgue este derecho a ciudadanos de Estados tan lejanos física y culturalmente del nuestro como pueden ser algunos de los 25 actuales miembros de la UE y en cambio no a otros como, por ejemplo, Ecuador, Colombia, Argentina o Marruecos.

(91) Los Estados parte en esta Convención, que está abierta también a su ratificación por Estados no miembros del Consejo de Europa, se obligan (art. 6.1) a otorgar el sufragio

Cierto que, hoy por hoy, los pasos que pueden darse en esta dirección están limitados por el tenor literal de nuestra Constitución, que exige reciprocidad como condición para el otorgamiento del derecho al sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales al disponer (art. 13.2) que «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, *atendiendo a criterios de reciprocidad*, pueda establecerse *por tratado o ley* para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales». Pero al margen de la posibilidad de una futura modificación del texto constitucional en este punto (92), resulta plausible de forma inmediata estirar al máximo las posibilidades que el vigente texto constitucional permite, reconociendo legalmente de forma genérica, sin necesidad de la celebración de específicos Tratados internacionales con los Estados respectivos, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a todos los extranjeros con residencia permanente en España cuyo Estado reconozca dicho derecho a los ciudadanos españoles residentes en el mismo (93).

4. En todo caso es claro que, salvando lo que acaba de apuntarse, dentro de las coordenadas en las que se desenvuelve la materia en la actualidad lo prioritario no es la regulación legal de la participación ciudadana, que ya existe en términos razonablemente satisfactorios, sino que de lo que

activo y pasivo en las elecciones locales a todos los residentes extranjeros que hayan residido en su territorio, legalmente y de forma habitual, durante los cinco años anteriores a las elecciones. No obstante, se admite (art. 6.2) que los Estados parte, al depositar su instrumento de ratificación, declaren que se comprometen tan sólo a otorgar el derecho de sufragio activo en las elecciones locales (por tanto, el derecho a ser electores pero no a ser elegibles).

La Convención sobre participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local ha sido ratificado hasta el momento por siete Estados europeos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Italia, Noruega, Países Bajos y Suecia); un número de Estados por tanto todavía bajo (mayoritariamente países nórdicos) entre los que no se encuentra España. La ratificación de este Convenio por el Estado español exigiría la reforma del art. 13.2 CE y de la LOREG.

(92) Como se recordará, el art. 13.2 de la Constitución ya fue modificado en 1992 para adaptarlo a lo establecido en esta materia por el Tratado de Maastricht. La versión inicial del art. 13.2 sólo admitía el sufragio activo de los extranjeros en las elecciones municipales, pero en virtud de la reforma aludida se introdujo la posibilidad de atribuir también el derecho de sufragio pasivo.

(93) La legislación electoral vigente exige al efecto necesariamente la celebración de un Tratado internacional, lo cual no viene impuesto por la CE, cuyo art. 13.2 remite, como nos consta, a lo que pueda establecerse «*por tratado o ley*». La exigencia de Tratado dimana concretamente del art. 176.1 LOREG, en virtud del cual «gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyo respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, *en los términos de un Tratado*». Este último inciso podría suprimirse, lo que comportaría el reconocimiento del derecho de sufragio activo en nuestras elecciones municipales, sin necesidad de Tratado *ad hoc*, a todos los extranjeros residentes en España nacionales de Estados cuya legislación otorgue el derecho a voto en las elecciones municipales a los españoles residentes en los mismos.

se trata es de que cada Ayuntamiento viva y regule su propio modelo en el marco de la legislación vigente: en el escenario que ha quedado descrito —lleno de posibilidades y de estímulos para los Ayuntamientos—, el abanico de fórmulas de participación que se ofrecen es tan amplio que cada Municipio debe seleccionar las que más le encajan y buscar su propio modelo de participación a partir de los mínimos plasmados en la legislación local (94). En esta línea se mueve la Recomendación del Consejo de Europa más atrás citada sobre participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local de 6 de diciembre de 2001, cuando sugiere (apartado 6 del Anexo I) «descartar las soluciones demasiado rígidas y permitir la experimentación, privilegiando las habilitaciones en relación con las prescripciones», y defiende la existencia de un amplio abanico de instrumentos de participación con «la posibilidad de combinarlos y de adaptar, según los casos, su utilización».

Por lo demás no resulta menos evidente a mi juicio el hecho de que para avanzar hacia una mayor y mejor participación ciudadana, más que nuevas leyes o reglamentaciones, hace falta sobre todo que avancemos en civismo, esto es, en la difusión y vivencia de los valores propios de una ciudadanía informada, activa, y con sentido de lo público. Si así sucede no harán falta muchas regulaciones para que la gestión pública municipal se vea enriquecida por la actuación de esa ciudadanía formada y co-responsable (95); en otro caso, por mucho que se multipliquen los canales normativamente previstos y se establezcan fórmulas novedosas de participación, sus resultados serán pobres o incluso decepcionantes.

5. Un último apunte me parece oportuno hacer, para terminar, desde una perspectiva conceptual e institucional: creo que la renovación e impulso de la participación ciudadana que se ha producido en los últimos años en el mundo local suministra materiales y experiencias de notorio interés que deben ser tenidos en cuenta en la concepción que desde la doctrina gene-

(94) Y ello obviamente en función de las características de cada Municipio (tamaño, modo de asentamiento de la población, existencia o no de un asociacionismo vecinal activo), de su tradición propia y de su manera de entender la participación. No tienen sentido unos Reglamentos que acumulen todas las posibilidades introducidas en otros lugares de forma un tanto inercial y acrítica, por un efecto de mera imitación, sin evaluar su adecuación a las características propias, su grado de factibilidad y su coste.

(95) La observación de nuestra realidad nos depara ejemplos elocuentes al respecto que demuestran que las iniciativas cívicas pueden tener un gran valor. El es el caso de la sorprendente y admirable iniciativa individual de un joven zaragozano, de la que daba cuenta no hace mucho el diario Heraldo de Aragón (13.I.2005), que ha emprendido una campaña de lucha contra los excrementos de perro, a través de una idea original y barata apoyada en una página web específica creada al efecto, que pretende propiciar una concienciación social en la materia. Una materia que, como es bien sabido, han tenido que abordar los Ayuntamientos españoles en los últimos años, ante el importante aumento de la «población canina» en nuestros espacios urbanos, con resultados que no siempre han sido los deseables.

ral del Derecho Administrativo se ha venido haciendo de la participación ciudadana directa en los asuntos públicos. Un tema éste cuya elaboración conceptual deriva de las aportaciones de la doctrina administrativista de los años setenta y ochenta (96) y que merecería ser repensada a la vista de las no escasas novedades producidas desde entonces en nuestra legislación positiva y en nuestra realidad institucional.

Cuestiones tales como la identificación de las funciones que cumple la participación ciudadana directa en el moderno Estado social y democrático de Derecho, la propia delimitación conceptual de la participación ciudadana y su diferenciación de fórmulas afines o próximas, o la búsqueda de esquemas clasificatorios útiles para encuadrar y explicar cabalmente los múltiples cauces o instrumentos de participación en uso, deberían ser en efecto reconstruidas a la vista de la evolución aludida, que no sólo afecta por supuesto a la Administración local —allí está por ejemplo, el impacto generalizado que produce la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación—, pero que tiene en la esfera local uno de sus escenarios más propicios y más dinámicos. En este sentido, debe subrayarse que la intensa vivencia que se ha producido últimamente de la participación vecinal en el ámbito local, las múltiples y variadas regulaciones normativas que se han elaborado en el mismo, o la puesta en escena de vías o fórmulas novedosas al efecto, son datos de necesaria consideración a la hora de reformular el marco conceptual sobre la materia. Una reformulación que cabe calificar como oportuna y necesaria, pero que constituye obviamente un reto que excede de los objetivos del presente trabajo y que debe quedar en consecuencia para otra ocasión.

(96) Vid. algunas referencias a esta doctrina *supra*, en nota 2.