

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL. UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA NORMATIVA

ENRIQUETA EXPÓSITO (*)

SUMARIO: I. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: 1. La participación política directa o a través de representantes. La dialéctica constitucional entre democracia representativa y directa. 2. Otras formas de participación: el engarce constitucional de la democracia participativa.– II. EL MUNICIPIO COMO ESPACIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: MARCO NORMATIVO: 1. Las previsiones del legislador estatal: las bases del régimen local: A) Presupuesto de la participación: la información. B) Los límites. 2. La actuación del legislador autonómico: A) La participación ciudadana en la normativa de régimen local de las Comunidades Autónomas. B) El contenido ‘participativo’ de los nuevos Estatutos de Autonomía y las leyes de participación ciudadana en el ámbito de las Comunidades Autónomas. 3. El último eslabón: los reglamentos de participación municipales.– III. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN EN EL GOBIERNO LOCAL: CARENCIAS Y POTENCIALIDADES: 1. Los instrumentos de participación: A) Iniciativas ciudadanas. B) Audiencias. C) Consultas populares. D) Otros mecanismos de participación y de interacción con el gobierno local. 2. Las carencias de la participación local y algunas propuestas para potenciarla, en especial, en relación con las consultas populares.– IV. REFLEXIONES FINALES.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El ámbito local es, por excelencia, el espacio participativo. La proximidad del gobierno local a los ciudadanos facilita la existencia de canales de interacción y diálogo, así como la puesta en marcha de instrumentos que permitan la intervención directa de estos mismos ciudadanos en las decisiones colectivas que deban ser adoptadas por los gobiernos locales, en el marco de sus respectivas competencias. En esta línea ha ido trabajando el legislador, diseñando el marco instrumental en el que debe actuarse la participación. No obstante, ha sido una labor desempeñada con muchos recelos que la ha ubicado en los estrictos márgenes de la democracia representativa. En este contexto se destaca, de forma significativa, la actuación normativa de los municipios que, a través de los reglamentos de participación, han completado la regulación mínima legal, adaptándola a las particularidades de su comunidad. No es, sin embargo, un proceso concluso. Son necesarias reformas normativas dirigidas a flexibilizar la actuación

(*) El presente trabajo se inserta en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Investigación DER2009-12921 sobre «Estado Autonómico y democracia: los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía». Email: eexposito@ub.edu.

de instrumentos, especialmente de las consultas a fin de desvincularlas del referéndum. Pero sobre todo es ineludible dotar de efectividad al resultado de la participación porque, solo de esta manera, el ciudadano se verá realmente implicado en el ejercicio del poder de decisión dotando a la participación de un significado pleno y superando una visión ya consolidada de la democracia participativa como un elemento auxiliar de la democracia representativa.

Palabras clave: participación ciudadana; democracia local; democracia participativa; gobernanza local.

ABSTRACT: The local sphere is the participatory space par excellence. The government closeness to citizens makes not only the existence of channels of interaction and dialogue easier, but also the starting of tools that allow the direct intervention of these citizens in the collective decisions that must be taken by the local governments in the frame of their respective competences. The legislator has been working in this line by designing the instrumental framework in which participation must be carried out. Nevertheless, the fact that this task has been performed with some misgivings has placed it within the mere area of the representative democracy. In this context the normative action of the local councils stands out significantly. They have completed the minimum legal regulation by means of the participation rules and they have adapted it for the peculiarities of their community. However, this process is not finished. Some normative reforms to make the action of instruments more flexible are necessary, especially those related to plebiscites in order to dissociate them from referendums. But it is particularly unavoidable to provide the result of the participation with effectiveness because only in this way citizens will be really involved in the exercise of their power of decision. This gives the participation a full meaning and overcomes the consolidated view of the participative democracy as an auxiliary element of the representative one.

Key words: citizen participation; local democracy; participative democracy; local governance.

Asistimos, en los últimos tiempos, a una creciente exaltación del fenómeno participativo. Circunstancia que pone de manifiesto, no tanto la carencia de instrumentos y técnicas que la canalizan, sino más bien las insuficiencias y el limitado alcance con los que el ordenamiento constitucional interno los ha concebido. A ello se añade la reivindicación de la participación como fundamento de la puesta en marcha de una nueva concepción del ejercicio del poder que trata de dar respuesta a exigencias reclamadas por la globalización (1) y a las

(1) Esta es una noción que identifica un modo distinto de gobernar con la pretensión de dar respuesta a las exigencias de un nuevo escenario más global en el que se adoptan decisiones al margen de las tradicionales y consolidadas estructuras representativas estatales. Y precisamente una de estas condiciones ineludibles requeridas por la globalización es la flexibilidad entendida no tanto como ausencia sino como eliminación de rigidez y de los principales factores que generalmente tienden a crearla: las interferencias gubernativas y la regulación (DAHRENDORF, 2003: 23-24). En

necesidades y aspiraciones de una sociedad más compleja. La denominada gobernanza —impulsada desde instancias supraestatales— se basa, entre otros, en la exigencia de participación ciudadana en la construcción de las políticas y las decisiones que, hasta el momento, eran privativas de los órganos políticos representativos a través de los cuales se ejercita el gobierno en una comunidad (estatal, subestatal y supraestatal).

Desde una perspectiva institucional interna, este fervor se está paulatinamente ‘interiorizando’ como demuestra la adopción de un conjunto de normas dirigidas a fomentar, posibilitar y potenciar la participación del ciudadano en los diversos procesos de decisión públicos. No sólo se alude a las leyes reguladoras de esta participación ciudadana como uno de los elementos basilares del buen gobierno y la transparencia en la acción pública, sino también y muy especialmente a las leyes de participación adoptadas en el seno de algunas Comunidades Autónomas (como Valencia y Canarias), sin olvidar la significativa labor de ‘consagración’ normativa de los diversos instrumentos y técnicas participativas que los nuevos Estatutos de Autonomía elevan a la categoría de derechos de la ciudadanía.

En el contexto descrito adquiere una especial significación la experiencia local, en concreto, la municipal: la cercanía de su gobierno a la ciudadanía lo convierte, tras la entrada en vigor de la Constitución, en un espacio idóneo y adecuado para la participación a través de diversos cauces e instrumentos.

En efecto, la Constitución de 1978 convierte a los municipios en entes territoriales que organizan el Estado a los que se confiere autonomía para la «gestión» de sus intereses (art. 137 de la CE), a la vez que dota de naturaleza democrática a sus gobiernos: la exigencia de que sus integrantes fueran «elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto», viene acompañada por la posibilidad de que, en determinados supuestos previstos por el legislador, sean los propios ciudadanos los que ejercieran el gobierno municipal en régimen de concejo abierto (art. 140 de la CE). La plena conjugación de los principios de autonomía y democracia referido al ámbito local se materializa en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL, en adelante) en la que además de concebir a los municipios como «entidades básicas de la organización territorial del Estado», los define como «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos» (art. 1.1 de la LBRL). Se refuerza, de esta manera, la concepción democrática de estos entes locales, que el artículo 140 de la CE apoyaba única y exclusivamente en la exigencia de la elección de sus dirigentes —asegurando, a la vez, el modelo representativo de democracia en todos sus niveles (GARRORENA, 2000: 43). Concepción que se acompaña de la expresa previsión legal de un conjunto de instrumentos que,

este contexto la participación es el instrumento a través del cual se pretende trasladar el centro de decisión de los órganos representativos a los actores implicados en la misma.

con distinto alcance y naturaleza, son los que han posibilitado la intervención ciudadana directa en el ámbito de gobierno y gestión municipal.

El objeto del presente trabajo es analizar esta ordenación normativa de instrumentos de participación ciudadana directa en el ámbito municipal (dejando fuera de este examen aquélla que se canaliza a través de órganos representativos de la ciudadanía que con carácter permanente se sitúan en el organigrama institucional local) con el propósito de responder al siguiente interrogante: ¿se adapta este marco normativo regulador de la participación ciudadana en el ámbito de gobierno local a las nuevas exigencias derivadas de la denominada 'gobernanza'? Esto es, ¿constituye una ordenación que prioriza la voluntad ciudadana en el ejercicio del poder de decisión? O, por el contrario, ¿consolida y refuerza la concepción de la democracia participativa como uno de los instrumentos más al servicio de la democracia representativa? El análisis de la normativa vigente (estatal, autonómica y, en especial, la local) pondrá un especial énfasis en verificar a qué fin responden estas disposiciones teniendo muy en cuenta en qué supuestos está prevista dicha participación, a quién corresponde decidirla y, sobre todo, la operatividad que despliega. Para ello he considerado necesario partir del marco constitucional en el que se inserta la participación del ciudadano y comprobar la cabida en el mismo de la democracia participativa. Una vez delimitado el alcance y significación constitucional de esta nueva categoría de democracia, me he centrado a describir cómo ha sido traducida por el legislador. Descripción que se acompaña de un análisis crítico con el alcance y la formulación de algunas propuestas tendentes a dotar de un pleno significado a esta participación ciudadana en el primer peldaño del ejercicio del poder: el municipal. El trabajo se cierra con unas reflexiones finales a modo de conclusión.

I. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación en el ámbito de lo público permite la intervención del ciudadano en la acción pública y, más concretamente, en el proceso de adopción de decisiones colectivas. Desde esta perspectiva, se presenta como un elemento consustancial al ejercicio democrático del poder. Su plasmación en la Constitución trasciende de la visión estrictamente política que la define en sus orígenes y la acoge desde una multiplicidad de ópticas refiriéndola a distintos sujetos (ciudadanos, nacionales, consumidores, trabajadores, usuarios, etc.), proyectándola en diferentes ámbitos (político, social, económico o cultural) y posibilitándola en el ejercicio de los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y jurisdiccional) desde diferentes perspectivas (orgánica o funcional).

Si dejamos al margen los preceptos constitucionales que llaman al ciudadano a intervenir y defender derechos e intereses propios —disposiciones que tienen como principal objetivo garantizar la posición del administrado en el procedimiento administrativo (CASTELLÁ, 2001: 229 y ss.)—, podemos concluir en que,

a pesar de la heterogeneidad con la que el constituyente se ha aproximado a la participación del ciudadano en lo público, todas ellas pueden ser reconducidas a dos categorías. La primera, gozaría de la protección constitucional inherente a la proclamación de un derecho fundamental como el que ampara el artículo 23 de la CE: la participación que el Tribunal Constitucional ha calificado como participación 'política' en la que se sustenta la democracia constitucional. El resto de previsiones, posibilitando igualmente la intervención del ciudadano en asuntos que trascienden de su ámbito de intereses, integran ese *tertium genus* que constituye la denominada democracia participativa y que toman como fundamento constitucional —en última o única instancia— el genérico mandato contenido en el artículo 9.2 de la CE en el que se ordena a los poderes públicos «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural». La ubicación en uno u otro contexto constitucional va a tener importantes consecuencias por lo que se refiere a su significación y alcance, como así ha confirmado la doctrina del Tribunal Constitucional. Doctrina que ha servido para construir una teoría del ejercicio democrático del poder en la que la participación por medio de representantes aparece como su eje vertebrador —también en el ámbito local (2).

1. La participación política directa o a través de representantes. La dialéctica constitucional entre democracia representativa y directa

La participación que acompaña a la calificación democrática del Estado es, en esencia —como se ha apuntado— una participación de naturaleza exclusivamente política (3). Y en la Constitución española de 1978 esta participación se ha consagrado, como se ha señalado, como un derecho fundamental en el artículo 23 de la CE. El mismo precepto señala las dos modalidades de ejercicio: directa o a través de representantes elegidos libremente en elecciones periódicas por sufragio universal.

A pesar de la aparente 'neutralidad' con la que el constituyente formula ambos tipos de participación, una interpretación sistemática de la Constitución ha permitido identificar a la democracia representativa, fundamentada en el

(2) Además, desde la STC 51/1984, de 25 de abril, el Tribunal viene considerando que «la participación en los asuntos públicos a que se refiere el art. 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución» (FJ 2)

(3) «Lo realmente importante es que la organización de la política se haga de tal forma que los gobernados participen en ella a través de canales auténticos, institucionalizados y representativos. Esta es la auténtica esencia de la democracia. En su seno, el ineludible derecho a la participación» (RAMÍREZ, 1985: 32).

ejercicio del derecho a la participación por medio de representantes, como el pilar en el que asienta nuestra democracia constitucional. Ésta fue, precisamente, la opción del constituyente el cual no solo otorgó un protagónico papel a los partidos políticos al identificarlos como el «instrumento fundamental para la participación política» (art. 6 de la CE), sino que además, acompañó este expreso reconocimiento con una limitada y deficiente regulación de mecanismos de democracia directa. Mecanismos, estos últimos, que, salvo en supuestos muy tasados —referidos a la reforma constitucional, a la conformación del Estado autonómico o de aprobación o reforma de los Estatutos de Autonomía (arts. 167, 168 y 151 de la CE)—, permiten una intervención del titular de la soberanía en el ejercicio del poder legislativo (iniciativa legislativa popular: art. 87.3 de la CE) o ejecutivo (referéndum consultivo: art. 92 de la CE) con un carácter marcadamente restringido. En el caso de la iniciativa legislativa porque sólo permite al ciudadano formular propuestas de leyes —cuya tramitación puede ser rechazada por el Pleno del Congreso— y no le habilita a participar, de forma decisiva, en el procedimiento legislativo que, en su caso, pueda iniciarse. En relación con el referéndum contemplado en el artículo 92 de la CE todavía es más grave porque subvierte la naturaleza de este instrumento concebido como mecanismo que posibilita decidir a los ciudadanos sobre una determinada cuestión en sustitución de sus representantes, acercándolo más a una consulta. Sólo en el caso del Concejo abierto, previsto en el artículo 140 de la CE, la Constitución permite, en municipios de dimensiones muy reducidas, un gobierno directo como alternativa al representativo.

La anterior es la tesis avalada por la jurisprudencia constitucional. Si bien desde sus primeros años de funcionamiento el Tribunal se dedicó a determinar el contenido y alcance del derecho de participación por medio de representantes (en especial, desde la STC 10/1983, de 23 de marzo), en algunos de estos pronunciamientos ya podemos hallar indicios de lo que, a partir de los años noventa, aparece como doctrina consolidada en relación con la participación directa del ciudadano, en general, y el papel secundario que habría de desempeñar. Concretamente, en relación con los instrumentos de democracia directa previstos en la Constitución, en la STC 76/1994, de 14 de marzo, con ocasión de analizar el instituto de la iniciativa legislativa popular y su limitado alcance, el Tribunal, con una marcada pretensión de axioma, pone de relieve cómo el texto constitucional de 1978 «diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (FJ 3) (4). Se exalta, de esta manera, el instituto de la representación como fuente de legitimación democrática del poder político y el instrumento de participación por excelencia (ÁLVAREZ CONDE, 2010: 91).

(4) Primacía que vuelve a reiterar en la STC 103/2008 —a la que se alude en el texto de este trabajo—; ATC 87/2011, de 7 de junio, FJ 4 y SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6 y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 9.

A esta concepción restrictiva de la democracia directa se añade el posterior pronunciamiento contenido en la STC 119/1995, de 22 de agosto en la que el Tribunal acaba identificando, a modo de *numerus clausus*, a los referéndums previstos en los artículos 92, 149.1.32, 151, 152, 167 y 168 de la CE, la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 de la CE) y el Concejo Abierto del artículo 140 de la CE para el ámbito local, como los únicos instrumentos a través de los cuales puede satisfacerse el derecho de participación directa que ampara el artículo 23.1 de la CE (FJ 3). Esta doctrina que aparece perfectamente elaborada en el pronunciamiento de 1995, se consolida definitivamente con la citada STC 103/2008, de 11 de septiembre —a propósito de analizar la figura del referéndum—. De las múltiples cuestiones que suscita esta decisión, conviene detenernos en cómo el Tribunal no sólo vuelve a afirmar la primacía de la democracia representativa, sino que además extrae como consecuencia el reconocimiento de una finalidad de complemento a los mecanismos de la democracia directa: éstos «han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa» (FJ 2).

La interpretación del Tribunal Constitucional en relación con los institutos de democracia directa confirma su carácter accesorio respecto a la participación indirecta como fundamento de la democracia representativa y se presentan, no como una alternativa frente al sistema representativo sino como medios para garantizar, en palabras de Luis Aguiar, «la virtualidad del principio de soberanía popular» (5) articulado a través de la representación.

2. Otras formas de participación: el engarce constitucional de la democracia participativa

Como ya se ha indicado, más allá de las concretas manifestaciones de la participación política —y de la administrativa que queda fuera del objeto del análisis que pretende este trabajo—, el texto constitucional recoge, a lo largo de su articulado, otras exigencias de participación bien refiriéndose a colectivos de ciudadanos (juventud: art. 48 o consumidores: art. 51.2) bien aludiendo a determinados ámbitos (educativo: art. 27.5; administración de justicia: art. 125; seguridad social: art. 129.1; empresa: art. 129.2 o planificación económica a través de la institución de un órgano representativo: art. 131.2) o al ejercicio de determinadas funciones (normativa: art. 105.a).

(5) El ejercicio de las instituciones de participación directa se condiciona, en todos los supuestos, al cumplimiento de una serie de exigencias procedimentales y materiales que tienen por objeto «no perturbar en exceso el normal desenvolvimiento de los mecanismos representativos» y garantizar, en definitiva, la primacía de la participación política a través de representantes (AGUIAR DE LUQUE, 2000: 60-61 y 75). El papel de complemento de la democracia representativa que tienen los instrumentos políticos de participación como el referéndum y la iniciativa legislativa popular es también examinado por VÍCTOR CUESTA LÓPEZ (2008).

Sin embargo, no se agotan en las anteriores las referencias del constituyente al fenómeno participativo. En todo este marco constitucional, el citado artículo 9.2 de la Constitución no sólo opera como un mandato habilitador de la acción pública. Constituye, al mismo tiempo, una cláusula legitimadora que ofrece cobertura constitucional a cualesquiera otras manifestaciones del fenómeno participativo que, no habiéndose contemplado expresamente en su articulado, canalicen la intervención de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones colectivas.

Y es en este contexto en el que se sitúa la denominada democracia participativa, presentándose como un concepto aglutinador que «permite agrupar, en una visión unitaria, diversas modalidades participativas previstas en el ordenamiento constitucional español» (CASTELLÁ, 2001: 84) (6). Modalidades, todas ellas, caracterizadas por un denominador común: posibilitan la intervención de ciudadanos —individuales o de los grupos en que se integren— que no defienden intereses propios o privativos, sino de la colectividad en la que se integra.

Habida cuenta de la consagración constitucional de la participación ciudadana como un derecho fundamental, la duda que se plantea es si todas estas otras formas de participación podrían ser entendidas como concretas manifestaciones del ejercicio del derecho proclamado en el artículo 23 de la CE. Incluso, si la referencia a la participación contenida en el artículo 9.2 de la CE podría ser entendida como una cláusula abierta a la admisión de otras formas de democracia directa distintas a las contempladas en el texto constitucional. La respuesta a esta segunda cuestión fue contundente por parte del Tribunal Constitucional. En la citada sentencia 119/1995 considera el carácter tasado de los instrumentos de democracia directa enumerados en la Constitución y, por tanto, cierra la puerta a su eventual ampliación por la vía legislativa.

Respecto de la primera, el Tribunal, ya tempranamente, en la STC 51/1984, de 25 de abril, advertía que el derecho fundamental que ampara el artículo 23 de la CE no abarca el derecho de los ciudadanos a participar «en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición» (FJ 2). Esta línea de interpretación vuelve a estar presente en el ATC 942/1985, de 18 de diciembre, para aclarar que «en el apartado primero de este artículo, la Constitución no ha configurado un derecho «general» de participación o, en otras palabras, una cláusula abierta —a integrar legislativamente y sin límites— que permitiera calificar como derecho fundamental a cualesquiera previsiones participativas que

(6) Para este mismo autor, la democracia representativa permite identificar «una categoría dogmática que se adapta bien a la interpretación unitaria de la Constitución a partir de los principios democrático y participativo. Nos sirve para dar razón de formas participativas previstas por la Carta Magna cuya incorporación en gran parte, no goza de la tradición —piénsese en el art. 105 de la CE— que, en cambio, reciben las modalidades de participación directa. Por otra parte, su uso habitual y ordinario, a diferencia de la excepcionalidad que acostumbra a acompañar a la participación directa, así como su objeto, obligan a plantear la especificidad y la utilidad de la mencionada categoría» (CASTELLÁ, 2001: 84).

puedan incorporarse al ordenamiento» y concluir que en el ordenamiento constitucional español «sobre la base del art. 23.1, no todo derecho de participación ha de ser siempre un derecho fundamental» (FJ 3, final) (7). Esta interpretación, por tanto, no niega la admisión de otras formas de participación en las que se haga un llamamiento a diversas categorías de personas identificables por criterios distintos del *uti cives*, a los que el ordenamiento vigente pueda otorgarles la naturaleza de derecho subjetivo; pero sí les priva de la protección constitucional dispensada a los derechos fundamentales (ATC 942/1985, FJ 3 *in fine* y STC 212/1993, FJ 4).

Esta tesis se verá definitivamente confirmada en la, tantas veces referida, STC 119/1995. En ella, partiendo de la premisa según la cual la Constitución prima los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa, retoma su interpretación para situar fuera del artículo 23 de la CE «cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento [...], pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental». De esta manera, para poder considerar la participación como un derecho fundamental al amparo del artículo 23.1 de la CE, es necesario, para el Tribunal, que «se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo» (STC 119/1995, FJ 3).

El Tribunal no desconoce, por tanto, la cobertura de otras formas de participación en diversos preceptos constitucionales, bien de forma expresa (entre otros, arts. 27, 51, 105, 131 de la CE), bien de forma implícita a través de las previsiones del artículo 9.2 de la CE. El principal motivo por el cual estas otras modalidades participativas no tienen cabida en el ámbito de protección del artículo 23.1 de la CE es, según el propio Tribunal, que todas ellas «obedecen a manifestaciones de una *ratio* bien distinta: en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades —representativa y directa— de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos a que se ha hecho alusión [...] se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden» (STC 119/1995, FJ 4 *in fine*). Constituyen, en definitiva, una «*mera manifestación del fenómeno participativo* que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales» (STC 103/2008, FJ 2) —el subrayado es mío.

(7) Idéntico razonamiento se incorpora en la STC 212/1993, de 28 de junio, FJ 4.

Al margen de las consideraciones que podrían suscitar tanto la anterior calificación como la privación de la naturaleza política a estas 'nuevas' formas de participación directa del ciudadano en la esfera pública que integran la democracia participativa, lo cierto que su engarce constitucional se justifica sólo desde su entendimiento como un complemento de la democracia representativa: un conjunto de instrumentos al servicio de la misma que, en última instancia, la garantiza y refuerza. De esta forma, si ya los mecanismos de democracia directa eran concebidos, por su excepcionalidad, como una garantía de la democracia representativa, con mayor motivo se entendió relegar a un plano todavía más accesorio los cauces de democracia participativa. Se neutralizó el riesgo que encerraba la posibilidad que se ofrecía al ciudadano de intervenir con mayor asiduidad e intensidad en los procesos de adopción de decisiones colectivas de presentarse como una alternativa al modelo de democracia representativa —y con ella, el papel de intermediación de los partidos políticos— que los constituyentes, primero, y el legislador, después, tuvieron especial interés en consolidar.

La cautela y desconfianza que rezuma la regulación por parte del constituyente de los canales directos de participación política, rodeándolos de una rigidez extrema en su activación o negándoles un alcance pleno acorde a su naturaleza, es confirmada plenamente tanto por la actuación del legislador como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Este último ha encorsetado el derecho fundamental de participación directa de la ciudadanía a los tres instrumentos que la norma constitucional contempla de forma expresa impidiendo la eventual existencia de otros y la posibilidad de 'actualizarlo' teniendo en cuenta las nuevas exigencias y necesidades de una sociedad cada vez más compleja y desconfianza con las decisiones que adoptan unos representantes a los cuales debe otorgar su confianza cada cuatro años. El problema es más acuciente, si cabe, en el ámbito local en el que no sólo se ha trasladado miméticamente esta concepción —como no podía ser de otro modo— sino que, además, cualquier otra regulación de canales de intervención del ciudadano en el gobierno local, en los que el legislador gozaba de un amplio margen de previsión y delimitación, se ha realizado en estos mismos parámetros, siendo las consultas un buen ejemplo de lo que se afirma —como se examinará en un apartado posterior.

II. EL MUNICIPIO COMO ESPACIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: MARCO NORMATIVO

Sentadas las anteriores premisas, debe analizarse su concreta proyección en el ámbito local. En él se evidencia hasta qué punto, a pesar del hincapié con el que el legislador ha incorporado los mecanismos de participación en la normativa reguladora del régimen local, no todos estos responden a un mismo propósito ni gozan de una idéntica naturaleza. La Constitución, en su artículo 140, tan sólo garantiza la participación ciudadana en el gobierno local por medio de representantes elegidos por sufragio universal en elecciones periódicas y, en su

caso, directamente a través de la institución del Concejo abierto. Y cuando el legislador refuerza esta 'democraticidad' al concebirlos como cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos y contemplar diversos mecanismos que hacían efectiva dicha participación, lo hace desde la premisa de que cuanto mayor fuera la proximidad del órgano decisor a la ciudadanía, más fácil sería la articulación de mecanismos que posibilitaran su interacción. De esta manera, el municipio aparecía como el espacio más adecuado e idóneo para actuar y ensayar todos estos cauces.

1. Las previsiones del legislador estatal: las bases de régimen local

Siete años después de promulgarse la Constitución, se aprueba la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL) —desarrollada, un año más tarde, por el Gobierno por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROFRJEL). De las diversas reformas que, hasta el momento, se introducen a la misma, la más relevante, a los efectos de este trabajo, es la que se realiza por ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local en la que se tiene muy presente, como así manifiesta su Exposición de Motivos, la voluntad de reforzar la participación como instrumento para acercar los ciudadanos a la vida pública, incorporando al ordenamiento interno las previsiones de la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa REC (2001) 19, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local.

La participación se proclama, en la LBRL, como un principio objetivo que afecta tanto la organización como el ejercicio de competencias del municipio. De esta manera, con el propósito de facilitar y mejorar la participación ciudadana «en la gestión de los asuntos locales», el artículo 24 de la LBRL exige la creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada a los que los ayuntamientos dotarán de funciones y competencias. Y el artículo 27.1 de esta misma LBRL condiciona cualquier delegación del ejercicio de competencias estatales, autonómicas o locales al municipio, junto con la eficacia en la gestión, a que las mismas puedan revertir en una mejora e incremento de la participación ciudadana.

Y la participación es un derecho del ciudadano, vecino del municipio. Un derecho que podríamos calificar de 'matriz' del que se derivan otros tantos instrumentales. Así lo confirma tanto el artículo 18 de la LBRL que acoge una 'carta local de derechos' de los vecinos del municipio —toda persona que viva en el territorio del Estado español y aparezca inscrita en el *padrón* municipal—: ser elector y elegible en las elecciones locales; la participación en la gestión municipal; la información; la solicitud de consultas populares; la iniciativa popular y la petición de prestaciones y servicios, cuando éstos constituyan una

competencia municipal obligatoria; como su posterior concreción de los mismos en el Capítulo IV del Título V de la misma LBRL bajo la rúbrica «Información y participación ciudadanas».

Sin desmerecer la pretensión del legislador estatal de concretar en forma de derecho la exigencia de participación ciudadana, se identifica en el listado anterior una cierta confusión. Primero, porque identifica como derecho subjetivo el contexto en el que se proyecta la participación: la gestión municipal, exigiendo el establecimiento de una serie de mecanismos que la faciliten (art. 70 *bis*.4 de la LBRL). Y segundo, y más relevante, porque aparecen mezclados derechos de participación 'política' en el sentido teorizado por la jurisprudencia constitucional —vinculados al derecho fundamental del artículo 23 de la CE— con otros derechos e instrumentos —a mi juicio, de naturaleza igualmente política— a través de los cuales se articula el ejercicio de la participación ciudadana en el gobierno y la administración local. Y, dentro de los primeros, hay referencias a distintos tipos de derechos de participación que, por el ámbito en el que son proyectados, se refieren a distintos sujetos. De esta manera —dejando al margen el derecho al sufragio en las elecciones locales, excluido del análisis propuesto en este trabajo, y el de la información, al que se aludirá seguidamente — mientras que el derecho de iniciativa popular y el de solicitar una consulta sólo se predica de los vecinos que tengan reconocido el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales y, por tanto, se exige o la nacionalidad española, ser ciudadano de uno de los países miembros de la Unión Europea o ser nacional de otro Estado con el cual España haya firmado un Tratado de reciprocidad; el resto se atribuyen a todas aquellas personas que tengan la condición de vecino en el municipio, condición para la cual, como ya se ha señalado, no es imprescindible el requisito de la nacionalidad española (art. 15 de la LBRL). La ordenación legal de todos ellos, la de sus carencias y potencialidades, será de objeto de análisis en el apartado siguiente del presente trabajo.

Debe advertirse, sin embargo, que el legislador estatal al delimitar el marco básico facilita que sean las propias entidades municipales las que puedan discrecionalmente ampliar y regular otras formas de participación o articular nuevos instrumentos al margen de las encuestas o consultas favorecidas por la utilización interactiva de las nuevas tecnologías a las que hace referencia la ley estatal (art. 70 *bis*.3 de la LBRL).

A) Presupuesto de la participación: la información

PÉREZ ALBERDI (2008) identifica tres momentos en todo proceso participativo: recibir, influir y decidir. Ahora bien, mientras que estas dos últimas fases son propiamente participativas, la primera de las indicadas determina el marco en el que debe desarrollarse todo fenómeno participativo, de cualquier índole, siempre y cuando esta recepción va referida a la información. La información, por tanto, se erige en el presupuesto de la participación.

El tratamiento que le dispensa la normativa estatal excede de una visión meramente objetiva. Se completa con el reconocimiento de un derecho subjetivo a recibirla.

a) *Perspectiva objetiva: el deber de informar.* El legislador estatal establece un mandato a las corporaciones locales de «facilitar la más amplia información sobre su actividad» (art. 69.1 de la LBRL). Esta genérica obligación se define en la exigencia, como regla general, de la publicidad de las sesiones de los plenos, así como la publicidad y notificación de los acuerdos adoptados por los órganos de decisión de estas mismas corporaciones locales (arts. 70.1. y .2 de la LBRL (8)). Previsiones que completa el ROFRJEL (art. 229) al concretar, los supuestos (sesiones Plenarias, acuerdos del Pleno y la Comisión de Gobierno y resoluciones del Alcalde y sus delegados) y medios a través de los cuales se facilitará esta información con carácter general (tablón de Anuncios, edición periódica de boletines informativos y publicación en medios de comunicación social). Igualmente, se contempla la creación de una *Oficina de Información* a través de la cual se canaliza toda la actividad de la corporación relacionada con la publicidad y la información.

b) *Perspectiva subjetiva: el derecho a recibir información* (9) se reconoce tanto a los vecinos individualmente considerados, como a las asociaciones que puedan crearse en el ámbito local para la defensa de sus intereses generales o sectoriales, en tanto que canales de participación de los vecinos (cuya existencia debe ser favorecida por las propias corporaciones locales facilitándoles el uso de medios públicos y el acceso a las ayudas económicas, según el art. 72 de la LBRL y arts. 232 a 233 a 236 del ROFRJEL). De las previsiones de la LBRL debería distinguirse entre el derecho a ser informado, «previa petición razonada» de todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la CE (art. 18.e de la LBRL) del derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos adoptados por las corporaciones locales y de sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación (art. 70.3 de la LBRL). Mientras que el primero sería una mera concreción de los derechos del administrado en relación con los procedimientos administrativos locales y por tanto aparece más como una garantía de la posición jurídica del vecino frente al ejercicio de las potestades administrativas; el segundo es el que verdaderamente se encuadra en el marco de la democracia participativa. El deber de los poderes municipales de suministrar información se completa con el derecho a acceder a la misma dotando de contenido a esa fase previa del proceso participativo.

(8) El art. 70 *ter* de la LBRL concreta estas previsiones para el sector de ordenación territorial y urbanismo.

(9) Un tratamiento más detallado del derecho se realiza en el trabajo de MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN (1993-1994: 79-94).

En relación con las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, el ROFRJEL reconoce, en su artículo 234, una serie de derechos específicos que, sin embargo, condiciona, a una solicitud expresa con carácter previo: derecho a recibir, en su domicilio social, las convocatorias de los órganos municipales, así como sus resoluciones y acuerdos; y el derecho a recibir las publicaciones editadas, periódica o puntualmente, por el ayuntamiento, siempre y cuando sean de interés para esta entidad.

B) Los límites

El denominador común de los diferentes mecanismos y cauces a través de los cuales se vehicula la participación ciudadana es su alcance restringido: ninguno de ellos confiere la posibilidad de que el ciudadano sustituya al órgano municipal competente para adoptar una decisión.

Este condicionante, implícito en la regulación del —limitado— alcance de cada uno de los derechos e instrumentos participativos contemplados en la normativa estatal, aparece expresamente formulado en dos supuestos. El primero, cuando va referido a la libertad que disponen, también por mandato legal (ex arts. 24 y 70 *bis*. 1 de la LBRL), las corporaciones locales para determinar o regular esta participación en su ámbito territorial. El artículo 69.2 de la LBRL dispone que «las formas, medios y procedimientos de participación que las corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley». Y el segundo, cuando el ROFRJEL (art. 235) reconoce a las asociaciones de vecinos el derecho a participar en diversos órganos municipales, lo limita en todo caso, y como regla general, a órganos de carácter deliberante o consultivo. Sólo en los supuestos en los que la ley lo autorice expresamente, podrán participar en órganos decisorios. No se determina, sin embargo, el tipo de participación que pueden tener en ellos. Pero a la luz de cómo el legislador estatal restringe el alcance de estos derechos, es fácil concluir en que la misma no será determinante, aunque sí necesaria, para la adopción de la decisión correspondiente.

El legislador —como ya hiciera el constituyente y confirmara la jurisprudencia constitucional—, en una actitud excesivamente cautelosa (MONTIEL MÁRQUEZ, 2006: 132) o, incluso, de manifiesta desconfianza hacia estos instrumentos (FONT, 1985:126), facilita una participación meramente deliberativa, con capacidad de influir pero no de decidir. Conclusión que aparece del todo coherente con la concepción de nuestra democracia como una democracia representativa. Ahora bien, que no se pueda decidir no justifica que se desprovea a estos mecanismos de participación de toda eficacia. Y ésta es precisamente una de las principales carencias que adolece la regulación de la LBRL y que impregna el desarrollo normativo tanto en el ámbito autonómico, como en el local, como trataremos más tarde.

2. La actuación del legislador autonómico

A) La participación ciudadana en la normativa de régimen local de las Comunidades Autónomas

En actuación de las competencias en materia de régimen local que acogen los Estatutos de Autonomía —algunos ya derogados—, las Comunidades Autónomas han ido aprobando normas reguladoras de los entes locales ubicados en su territorio, las cuales, a su vez, venían a desarrollar las previsiones de la ley de bases estatal. Y en este contexto, debe diferenciarse dos situaciones normativas distintas. En la primera se engloban las Comunidades Autónomas que, al margen de la referencia a la competencia de las corporaciones locales municipales para el establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana, no introducen regulación alguna de los derechos de participación en el ámbito local. Es el caso de Murcia (ley 6/1988, de 25 de agosto), Castilla y León (ley 1/1998, de 4 de junio) y Andalucía (ley 5/2010, de 11 de junio). El segundo grupo lo constituyen las normativas autonómicas que sí acogen en su articulado, con mayor o menor extensión, una regulación de la participación en las entidades locales: Navarra (ley 6/1990, de 2 de julio), Galicia (ley 5/1997, de 22 de julio), Aragón (ley 7/1999, de 9 de abril), La Rioja (ley 1/2003, de 3 de marzo), Madrid (ley 2/2003, de 11 de marzo), Cataluña (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril), Baleares (ley 20/2006, de 15 de diciembre) y Valencia (ley 8/2010, de 23 de junio). Algunas de ellas, además, han regulado, con leyes específicas, alguno de los instrumentos de participación en el ámbito local, concretamente las consultas populares —Andalucía (ley 2/2001, de 3 de mayo), Navarra (ley foral 27/2002, de 28 de octubre) y Cataluña [ley 4/2010, de 17 de marzo (10)].

Por lo que respecta a este segundo grupo —y dejando a un lado el examen de la regulación de las consultas municipales contenida en las citadas leyes—, se puede comprobar que, en relación con la participación local, son muy escasas las innovaciones que introduce la legislación autonómica respecto de la normativa básica estatal, con la que comparte su carácter restrictivo (Castellá, 2011: 203). En todas ellas la participación local aparece concebida como uno de los elementos definidores del municipio y un principio articulador del ejercicio de sus competencias, propias o delegadas, a la vez que una competencia propia. Y en lo que se refiere a los concretos derechos e instrumentos de participación puede concluirse que la normativa autonómica no hace nada más que ‘importar’ al orden autonómico las previsiones ya contenidas en la LBRL, acogiendo su propia ‘carta local de derechos’ (así las leyes de Galicia, Aragón, Cataluña y Valencia) y concretando todas ellas, su regulación o desarrollándola más allá de los mínimos establecidos, en especial, en todo lo referido a las asociaciones

(10) El Gobierno de la Nación recurrió la ley catalana ante el Tribunal Constitucional. A fecha de hoy, el recurso de inconstitucionalidad planteado está pendiente de resolución.

vecinales y al papel preponderante que desempeñan en el tema de la participación orgánica y en la celebración de consultas en el ámbito local, a las que haremos referencia en el apartado siguiente.

A pesar de lo dicho, sí que podemos hallar alguna novedad, mas formal que material, en algunas leyes de las Comunidades Autónomas; en concreto, Galicia, Cataluña y Valencia. En ellas, se ha introducido un régimen de garantías en relación con la efectividad y exigibilidad de estos derechos. Además de contemplar la posibilidad de activar los procedimientos administrativos y jurisdiccionales previstos por el ordenamiento, la ley municipal y de régimen local catalana y la ley valenciana de régimen local también establecen la facultad de dirigirse al *Ombudsman* autonómico para tutelar estos derechos; potestad que la ley valenciana amplía al «Defensor o Defensora de los vecinos». Se trata, como puede evidenciarse, de disposiciones cuya única originalidad se centra, única y exclusivamente, en insertar en el mismo articulado la proclamación de una 'carta local de derechos' acompañándolo de un régimen propio de garantías que ya existen en el ordenamiento de tal forma que su omisión, en el texto de estas leyes, no hubiera supuesto menoscabo alguno ni a su efectividad ni a su exigibilidad.

Al margen de la escasa disparidad de contenidos de todas las anteriores normas un elemento común en todas ellas es el limitado alcance de la participación: impulsará, informará o complementará la acción municipal, sin que ninguno de estos instrumentos pueda menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio.

B) El contenido 'participativo' de los nuevos Estatutos de Autonomía y las leyes de participación ciudadana en el ámbito de las Comunidades Autónomas

Un denominador común de todos los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de reformas desde mediados de los años dos mil es la incorporación de Cartas de derechos, a las que se dedican una especial atención a la participación ya sea en forma de principios rectores, objetivos y mandatos de actuación de los poderes públicos o de derechos. El estatuyente ha llevado a cabo una notable labor de refuerzo y consolidación, a la vez que ha introducido algunas innovaciones relevantes en este ámbito. Debe tenerse en cuenta que los casi treinta años transcurridos desde que se promulgó el texto constitucional hasta que se aprueban estos nuevos Estatutos es un período más que propicio para actualizar la regulación de la participación, adaptando su papel al de le corresponde como uno de los elementos esenciales de la democracia política, pero también de la democracia social (y económica) avanzada y situándola en el núcleo central de la acción de los poderes públicos autonómicos (11).

(11) Enriqueta EXPÓSITO y Josep M^o CASTELLÀ (2008: 94) y M. Reyes PÉREZ ALBERDI (2008: 190 y 193)

Concretamente, por lo que se refiere a los derechos estatutarios referidos a la participación, debemos diferenciar entre dos tipos. En primer lugar, derechos referidos a determinados colectivos ciudadanos (consumidores, trabajadores, mujeres, juventud, etc.) o a ámbitos concretos (educación, sanidad, servicios generales, etc.) que se insertan en un contexto de democracia social. Y derechos de participación que, con carácter más general, se predicán de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma a los cuales se les reconoce su naturaleza pública subjetiva —según la doctrina del Tribunal Constitucional contenida principalmente en las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre y 31/2010, de 28 de junio, relativas a las reformas de los Estatutos de Autonomía de Valencia y Cataluña, respectivamente—. De entre estos derechos con una directa proyección y operatividad en el gobierno local merecerán una especial atención los derechos de petición proclamado en los Estatutos de Cataluña —junto con el de plantear quejas— (art. 29.5), de las Illes Balears (art. 15.2.d), de Castilla y León (art. 11.6) y el de promover la convocatoria de consultas populares, contemplado en los Estatutos de Cataluña (art. 29.6), de Andalucía (art. 30.1c), de las Illes Balears (art. 15.2.c), de Castilla y León (art. 11.5).

Todo lo anterior debe conectarse con dos elementos que aparecen en el articulado de las nuevas normas estatutarias. Por un lado, la concepción del municipio que acogen casi la totalidad de los nuevos Estatutos de Autonomía como el instrumento «esencial» o «más directo» de participación de la comunidad local en los asuntos públicos (12). Y por el otro, la competencia que asumen algunos de ellos (Cataluña, Andalucía y Aragón) para la regulación de los instrumentos de democracia participativa, en especial, las consultas populares en cualquiera de sus modalidades («encuestas, audiencias públicas, foros de participación») distintas el referéndum.

Este refuerzo de la democracia participativa en los nuevos Estatutos de Autonomía se ha proyectado, con similar intensidad, en algunos legisladores autonómicos que, como se ha señalado en las primeras líneas de este trabajo han 'interiorizado' (13) el fenómeno participativo. Interés que se ha materializado en leyes específicamente destinadas a ordenar el marco normativo de la participación en el ámbito de la Comunidad Autónoma y, en algunos casos, leyes de buen gobierno en las que la participación constituye uno de sus pilares básicos. En el primer grupo, se integran las leyes de participación de Valencia (ley 11/2008, de 3 de julio), de Canarias (ley 5/2010, de 21 de junio) y, en

(12) Con la excepción del Estatuto de Autonomía de Andalucía, *vid.* art. 86.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 82.1 del EA de Aragón; art. 75.1 del EA de las Illes Balears; art. 44.1 del EA de Castilla y León y art. 54. 1 EA de Extremadura.

(13) Para Sergio CASTEL (2009: 414) el renovado intento por revitalizar la participación ciudadana en las instancias autonómicas —positivizado en los nuevos Estatutos de Autonomía— evidencia lo que el autor identifica como «tendencia integracionista» en este ámbito de las Comunidades Autónomas, «en la medida que surge una nueva preocupación, en forma de política pública, como es la integración de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas».

el País Vasco, la del territorio histórico de Guipúzcoa (norma foral 1/2010, de 8 de julio). En el segundo grupo, debe citarse la ley de transparencia y buenas prácticas de Galicia (ley 4/2006, de 30 de junio), la ley de buena administración y gobierno de Baleares (ley 4/2011, de 31 de marzo), la más reciente ley de Transparencia y Buen Gobierno de Navarra (ley foral 11/2012, de 21 de junio) o, incluso, la ley de Castilla y León reguladora de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración y gestión pública (ley 2/2010, de 11 de mayo). Si bien en estas últimas, la participación ciudadana aparece regulada como una de las exigencias del buen gobierno y la transparencia en la acción pública, conviene detenernos, sin embargo, por su especificidad —y que porque son el directo resultado de una ‘política de juridificación’ (CASTEL, 2009: 418) (14)—, en las normas integrantes del primer grupo: aquellas que tienen como único propósito el fomento y la regulación de la participación.

Nos hallamos ante un conjunto de disposiciones que tratan de condensar en un texto articulado, con carácter normativo y vocación de sistematicidad, los principales derechos de participación del ciudadano en la esfera pública, los canales que pueden activarse para canalizar esta participación y los correlativos deberes de los poderes públicos a fin de hacerla efectiva. Toda esa regulación se presenta instrumental a una concepción de la participación ciudadana como un «mecanismo de colaboración en la acción de los gobernantes» (como dispone la Exposición de Motivos de la ley canaria 5/2010) que «permite a los poderes públicos un acercamiento mayor a la ciudadanía» (Exposición de motivos de la ley valenciana 11/2008).

Por lo que se refiere a los derechos acogidos aparecen los ya conocidos —por ser regulados en otras leyes— derecho a la información, a la audiencia, de petición, de iniciativa legislativa o reglamentaria y de participación en la elaboración de anteproyectos de ley y programas sectoriales. Junto a éstos, también se acogen otros ‘más originales’ como el derecho a recabar la colaboración de los poderes públicos en la realización de actividades ciudadanas que, sin ánimo de lucro, fomenten la participación o un derecho de iniciativa reglamentaria o el derecho a la iniciativa para proponer la apertura de procesos de participación. Y, en relación con los instrumentos que canalizan dicha participación ciudadana, ambas normas aluden a mecanismos de consulta a la ciudadanía cuya operatividad puede ser proyectada en el proceso de adopción de la decisión correspondiente, con carácter permanente (Foros de consulta) o

(14) ‘Política de juridificación’ que el autor citado contrapone a la que el mismo identifica como ‘política artesanal o experimental’ llevada a cabo en algunas Comunidades Autónomas que «no busca tanto la aprobación de una norma jurídica reguladora de la materia, sino la experimentación de procesos y ámbitos de participación sobre la base de la normativa general y sectorial existente» (CASTEL, 2009: 419 y, de forma más desarrollada en 2011: 284-290). Los argumentos que sustentan la política de juridificación y apoyan la adopción de normas reguladoras de la participación del ciudadano son analizados por Rosario TUR AUSINA (2010: 27 y 28) quien identifica en estas normas una naturaleza ‘pseudoconstitucional’.

temporal (Paneles ciudadanos o consultas), bien en un momento posterior para evaluar la actuación o decisión adoptada (Jurados ciudadanos).

3. El último eslabón: los reglamentos de participación municipales

La legislación básica estatal difiere al ámbito municipal la concreta actuación de sus previsiones. De esta forma, los municipios no sólo deben adaptar, en su territorio y para sus ciudadanos, las vías de participación contempladas en la LBRL —como así se prescribe en su propio texto tanto desde una perspectiva orgánica (artículo 24 de la LBRL) como instrumental (artículo 70 *bis* de la misma ley), sino que en esta función ejecutiva pueden, también, adoptar mecanismos y fórmulas adicionales que favorezcan la participación ciudadana en su ámbito. Esta remisión también aparece en las leyes autonómicas de régimen local. Y, en algunas Comunidades Autónomas, este deber ha sido transformado en una competencia a favor del municipio para establecer y desarrollar estructuras de participación ciudadana [así, art. 9.26 de la Ley de autonomía local de Andalucía (15)].

En el marco legal descrito, la norma municipal se convierte en una herramienta valiosísima de cara a ‘traducir’ los genéricos mandatos legales en concretos instrumentos adaptados a una particular realidad en la que debe desarrollarse el proceso participativo. De ahí que la normativa municipal, además de cumplir con una importante función jurídica es, al mismo tiempo, uno de los elementos que mejor permiten comprobar el compromiso de los representantes municipales con su ciudadanía. Y desde esta última perspectiva la norma municipal se erige, como acertadamente indica J. M^o PEMÁN (2005: 37), en el «objeto de una política activa de los Ayuntamientos que éstos tienden a desarrollar de manera estable».

Esta actuación normativa se ha llevado a cabo a través de Reglamentos. Y en este sentido cabe diferenciar dos distintos supuestos: aquellos municipios que han incorporado la participación en el Reglamento Orgánico de su corporación, de aquellos otros que se han dotado de específicos Reglamentos de participación ciudadana. Y son precisamente estos últimos los que permiten, por una parte, superar la concepción clásica de la participación —que arrastra su originaria significación administrativa— y que consolidan una nueva concepción de la ciudadanía local en un sentido más activo: el ciudadano se convierte en un potencial actor e impulsor de las políticas del gobierno municipal. Se supera, de esta manera, la también clásica visión del vecino como un mero administrado destinatario de las actuaciones de la administración local. En definitiva, son

(15) Ley en cuya disposición final séptima determina el deber de los municipios andaluces de aprobar «un reglamento de participación ciudadana que asegure los cauces y métodos de información y de participación de la ciudadanía en los programas y políticas públicas».

estos reglamentos municipales de participación los que cumplen, en palabras de Sergio CASTEL (2010: 191), con una importante labor de «ordenar los ejes fundamentales de una democracia local participativa que, como complemento a los cauces clásicos del sistema representativo, permita constituir un gobierno local relacional». Es una tarea de importancia vital si tenemos en cuenta que la sola existencia de vías de marcado carácter administrativo, encerraba un fuerte riesgo de «reducir la participación a su simple procedimentalización» potenciando, de esta manera, «el desinterés de la ciudadanía» (CASTEL, 2010: 192). Por otra parte, pero siguiendo esta misma línea argumentativa, no puede obviarse que uno de los contenidos de la autonomía local es, precisamente, la autonomía normativa suficiente para dotarse de normas capaces de dar respuesta a las nuevas demandas o necesidades de la colectividad local (MONTIEL 2006: 150) y una de estas nuevas exigencias es la de intervención ciudadana en las decisiones que le implican y afectan como miembro de esa misma colectividad.

El contenido de estos reglamentos municipales es, en términos generales, muy similar. En esta ‘armonización de contenidos’ no ha sido ajena la actuación de entidades como la Federación Española de Municipios y Provincias que, desde mediados de los años dos mil, ha facilitado un Reglamento— tipo de participación ciudadana (aprobado por la Comisión ejecutiva de esta entidad en abril de 2005) (16). A pesar de ser positivo el propósito de facilitar a los municipios, que así lo requieran, un modelo a seguir en el cumplimiento de las prescripciones legales en este concreto ámbito, no puede desconocerse el peligro implícito que conlleva la adopción de normas de similar contenido que no prevean mecanismos e instrumentos adaptados a sus propias particularidades y que, por esta misma

(16) El documento —que es una propuesta de texto articulado integrado por 35 artículos y 7 disposiciones adicionales— es redactado por Fernando Pindado Sánchez con la colaboración del Grupo de Trabajo de Participación ciudadana y voluntariado coordinado por R. Fernández Menéndez. Además de una sucinta explicación de los argumentos que se utilizan en la redacción del mismo, el texto tipo propone la ordenación de los diversos instrumentos, órganos y principios de participación, estructurado en diversos capítulos. El I se centra en los «Derechos de participación de los ciudadanos y ciudadanas» y lo refiere a los derechos de participación, información, petición, audiencia, iniciativa ciudadana, presentación de quejas, reclamaciones y sugerencias y la promoción efectiva de los derechos de participación. En el II se dispone un modelo de «Organización municipal» en la que se incluye la existencia de una Oficina de Atención Ciudadana, regula el papel de los medios de comunicación locales, la página web municipal y el correo electrónico del ciudadano, prescribe la constitución de un fichero municipal de entidades e introduce un sistema de defensa de la ciudadanía articulado a través de la Comisión especial de Quejas y Reclamaciones y del Defensor del ciudadano. El Capítulo III se dedica a los ‘Órganos de participación’: en especial, el Consejo de Ciudad, los Consejos Territoriales, los Consejos Sectoriales y el Consejo de Equipamiento. El último de los capítulos contiene propuestas de «Fomento de las metodologías participativas» limitadas a definir qué se entiende por proceso participativo y a cual puede ser su posible utilización. Cierra esta propuesta-tipo un conjunto de disposiciones adicionales en las que se contempla la adopción, a iniciativa de los ayuntamientos de una Carta Ciudadana «que ayude a clarificar, difundir y utilizar los medios adecuados para el mejor ejercicio de los derechos ciudadanos de información, consulta, asociación, reunión y participación».

razón, no se adecuen a la finalidad para las que están previstas que no es tanto la regulación de la participación ciudadana como la traducción normativa de una política activa del gobierno municipal (PEMÁN, 2005: 57-58).

Por último, en este apartado, debe ser destacado el relevante papel que se otorga al tejido asociativo municipal. Los reglamentos municipales llevan a cabo una minuciosa regulación de las mismas confiriéndoles, en exclusiva, no tan sólo la posibilidad de integrar los diversos órganos consultivos municipales, sino también el ejercicio de algunos mecanismos de participación —como la intervención en los Plenos del Ayuntamiento o la presentación de iniciativas ciudadanas— llegando, incluso, en algún caso aislado a referir todo mecanismo participativo a estas entidades —concretamente en el Reglamento del municipio de Zamora. Este rol asignado a las asociaciones —asimilable a la función de intermediación que cumplen los partidos políticos, principalmente, en los ámbitos de gobierno estatal y autonómico—, si bien no puede considerarse, en términos globales, como un elemento de distorsión, es uno de los factores que acrecienta el riesgo de diluir el ciudadano en las asociaciones sociales en las que se integra o representativas de sus diferentes intereses (CASTELLÁ, 2001: 77-81) (17).

III. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN EN EL GOBIERNO LOCAL: CARENCIAS Y POTENCIALIDADES

1. Los instrumentos de participación

La ordenación de la participación por parte del legislador se realiza, como se ha expuesto, desde muy diferentes perspectivas (política y administrativa, del administrado y del ciudadano) mezclando, incluso, la regulación de los instrumentos que las articulan. De todos ellos interesa destacar, en este apartado, sólo aquéllos que i) posibilitan la participación ciudadana en el ámbito de decisión política del gobierno local, esto es, en el proceso de toma de decisiones colectivas y ii) no constituyan «instrumentos a través de los cuales se satisface el derecho de participación directa que ampara el artículo 23 de la CE» —según la doctrina del Tribunal Constitucional expresada en la STC 119/1995—, a pesar de que puedan ser expresamente contemplados en la Constitución.

La normativa, estatal y autonómica, confieren su ejercicio a los vecinos del municipio mayores de edad. En ocasiones, la conexión del contenido del derecho que se atribuye a los ciudadanos en el contexto local con otros derechos que integran la democracia directa, provoca que se atribuyan sólo a los vecinos con derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. En este marco

(17) Para este autor, «De la misma manera que los partidos han adquirido protagonismo en el Estado democrático representativo como instrumentos de participación política [...] las organizaciones de intereses han asumido un papel clave en las instituciones de democracia participativa» (2001: 77-78).

general, los reglamentos locales contemplan, en relación con algunos concretos instrumentos, que puedan participar también los mayores de dieciséis años y sólo en alguna normativa local (así, la del ayuntamiento de Badalona) permite el ejercicio de los derechos participativos en ella regulados —con expresa exclusión «de la consulta o el referéndum»— a todos los ciudadanos del municipio «en sentido amplio, es decir, todas aquellas personas que por cualquier causa tengan relación con la ciudad y el Ayuntamiento». A tal fin «no se exige el requisito de estar domiciliado en la ciudad ni estar empadronado, es suficiente con acreditar un interés legítimo, lo que se hace extensivo a los inmigrantes existentes en la ciudad».

A) Iniciativas ciudadanas

a) El derecho de petición

La *petición* individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley constituye uno de los derechos fundamentales que la Constitución acoge en la Sección Primera del Capítulo II del Título I (art. 29 de la CE) y por lo tanto, opera en todos los ámbitos en los que se ejerce el poder público, también el local, en el que es de aplicación el desarrollo legal del mismo realizado por la ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre. Esta proyección del derecho es especialmente importante en la medida que la normativa estatal no lo proclamaba como derecho de los vecinos de un municipio y es el reglamento de desarrollo de la LBRL (art. 231 ROFRJEL) el que lo acoge. Tiene como objeto la solicitud —por escrito—, por parte de los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento, de «aclaraciones o actuaciones municipales». Solo en el caso que la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, el destinatario de la misma está obligado a responder al solicitante para informarle «del trámite que se le haya de dar». Si, además, dicha petición llegara a ser tratada en algún órgano colegiado municipal, el ciudadano que la propone deberá ser informado con la remisión de la copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. En este mismo supuesto, podrá asistir a la sesión correspondiente del órgano colegiado, si así se lo requiere quien presida el órgano municipal, a los «efectos de explicarla y defenderla por sí mismo».

Por lo general, la normativa de las Comunidades Autónomas tampoco se ha mostrado más prolija en su regulación salvo la ley gallega de Administración local que prevé el deber de las autoridades locales de adoptar las medidas oportunas para lograr la plena efectividad del contenido de la petición cuando ésta «se estimase fundada» (art. 254.4 de la ley 7/1997). Ni siquiera las leyes de participación autonómicas han dedicado especial atención: la ley canaria ni lo incluye en su articulado.

Su limitado alcance, debe, a mi juicio, complementarse con una dimensión objetiva porque es en ella donde la utilización de este instrumento va a cobrar un nuevo sentido. Y es, precisamente, el que le confiere la norma foral de Guipúz-

coa cuando establece la posibilidad de ejercer el derecho de petición «para la realización de un proceso participativo en el seno de cualquier procedimiento de decisión de la Diputación Foral» (art. 7 de la norma foral 1/2010). Esta previsión permite conferir al ejercicio de este derecho una naturaleza garantista. En efecto, en un contexto en el que la normativa vigente hace depender de la voluntad del órgano decisor la activación de los procesos participativos, es especialmente importante que se ponga en manos de la ciudadanía un instrumento que permita reclamarlo en los casos en los que éstos no hayan sido iniciados.

La normativa municipal acoge este derecho incorporando al detalle, en algunos supuestos, la regulación contenida en la ley orgánica 4/2011 (concretamente, los reglamentos de Valencia, Santander y La Coruña). A partir de ahí, sólo algunos municipios introducen algunas particularidades que van referidas a quienes pueden ejercer el derecho, a su destinatarios y al contenido del mismo. Por lo que se refiere al primero de los aspectos reseñados, algunos reglamentos municipales (caso de Burgos) lo atribuye a los vecinos mayores de 16 años. En cuanto a los destinatarios de las peticiones, los reglamentos de Santander y Cáceres, señalan, además del ayuntamiento, a «los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de la administración local».

Una atención separada merece el contenido de estas peticiones. El Reglamento de participación de Burgos lo concibe de forma amplia al determinar que por petición se entiende «toda propuesta que explícita o implícitamente se derive de la presentación de sugerencias, iniciativas o peticiones sobre la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos, así como de quejas y reclamaciones que se formulen sobre la irregularidad o anormalidad en la actuación de cualquier órgano o servicio público».

La posibilidad de dirigir *sugerencias* o *quejas* a las autoridades del municipio viene reconocido, en la mayoría de los reglamentos como facultades separadas del derecho de petición (no así en los reglamentos de Huesca, Teruel o Santander que los incluyen en el objeto de las peticiones). Ahora bien, si en el caso de las sugerencias, entendidas como propuestas destinadas a mejorar la actuación de un servicio de competencia municipal o la calidad del mismo, es pacífico concebirlas como uno de los concretos contenidos de la petición, en el caso de las quejas estamos ante un mecanismo con una doble naturaleza que podría justificar un tratamiento desvinculado del derecho de petición —es el caso del artículo 29.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que lo acoge, junto con la petición, como uno de los derechos de contenido participativo. Cuando el ciudadano dirige una queja a la autoridad local, en el fondo está o solicitando una determinada actuación —ante la inactividad del gobierno local en algún ámbito de su competencia— o un desacuerdo en la forma de proceder de la autoridad local. En el primero de los supuestos la queja plantea una determinada petición. Y en el segundo, es cuando se excede del ámbito de la petición, activándose un mecanismo de reacción que lleva implícito la activación de un

control ciudadano a la gestión municipal. Y desde esta perspectiva, que duda cabe que despliega un mecanismo de garantía del buen gobierno.

b) Iniciativas ciudadanas

La regulación normativa permite identificar tres objetos distintos: la solicitud de acuerdos o actuaciones por parte de las autoridades municipales; la solicitud de consultas populares y la presentación de propuestas de reglamentos, todos ellos circunscritos a materias de competencia municipal. La legislación básica estatal (art. 70 *bis* de la LBRL) exige un ejercicio colectivo de estas iniciativas al prescribir el aval de de un porcentaje de vecinos «que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales», en función del número de habitantes del municipio. En todo caso, estas iniciativas deben ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de ser resueltas por el órgano competente en razón de la materia. Y son sometidas a un control de legalidad previo por parte del Secretario de la corporación, requiriéndose, además, el informe del Interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento.

b.1) Las *iniciativas de colaboración ciudadana* o *iniciativas ciudadanas* (también identificadas como *derecho de propuesta* en el reglamento de Santander) constituyen una de las formas posibles en las que se articula la participación por la cual los ciudadanos solicitan al Ayuntamiento que lleve a cabo determinada actividad de competencia e interés público municipal, a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal. Se excluye de su ámbito las propuestas que defiendan intereses corporativos o de grupo que sean ajenas a los intereses generales de los vecinos o que tengan contenido imposible, inconstitucional, ilegal o constitutivo de delito (reglamentos de Zaragoza y Santander). Ésta es una facultad que, como regla general, los reglamentos municipales atribuyen a los ciudadanos, salvo en los casos de Santander o Albacete que queda reservada a las entidades y asociaciones. El reglamento de Albacete, además, condiciona la aceptación de la propuesta «al interés público al que se dirigen y a las aportaciones que realicen los ciudadanos».

b.2) La *iniciativa normativa ciudadana* en el ámbito local no es más que la traslación a la esfera normativa municipal de la iniciativa legislativa popular prevista en el artículo 87.3 de la CE. El objeto de esta iniciativa es, como regla general, la propuesta de reglamentos, aunque la normativa local de participación de los ayuntamientos de Vigo, Burgos y Oviedo, la amplía a las «disposiciones normativas en materia de competencia municipal», en el primer caso, a las «disposiciones normativas de carácter general» en el segundo, y a las ordenanzas en la norma ovetense.

Como sucede en la iniciativa legislativa de ámbito estatal —y de la mayoría de las Comunidades Autónomas— éste es un instrumento que los reglamentos otorgan a los vecinos mayores de edad con derecho de sufragio activo en las

elecciones municipales. Pero, en el ámbito de algunos ayuntamientos, también se amplían a los vecinos mayores de dieciséis años (Las Palmas de Gran Canaria, Barcelona, Burgos y Alcañiz, entre otros).

También en el ámbito municipal tiene un alcance limitado. Son muy pocas las normas municipales que reconocen una intervención posterior de los promotores de la iniciativa. En el caso del reglamento de San Sebastián se establece el deber de recabar un informe posterior a la presentación a las personas representantes de la iniciativa popular en relación con las alegaciones recibidas en el periodo de información pública. Y en el de Burgos se prevé que el presidente del órgano colegiado, en el que deba aprobarse esta propuesta normativa, podrá requerir la presencia de un representante de los solicitantes en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla.

b.3) La *iniciativa para promover la convocatoria de consultas populares* aparece en el texto de la LBRL (art. 70 *bis* párrafo final del apartado segundo) como uno de los contenidos instrumentales de la iniciativa ciudadana tanto para proponer propuestas de acuerdos o actuaciones como para presentar proyectos de reglamentos. Tanto la legislación autonómica dictada en materia de régimen local, algunos Estatutos de Autonomía de reciente aprobación y las normativas autonómicas (Valencia y Canarias) y foral (de Guipúzcoa) de participación lo contemplan como un derecho de iniciativa de forma autónoma.

B) Audiencias

a) *La audiencia a los ciudadanos.* Tanto la normativa estatal —a través del ROFRJEL— como la autonómica contemplan la audiencia a vecinos y a asociaciones con una diferente entidad. Mientras que cuando va referida a los vecinos, la audiencia no aparece como un derecho que éstos puedan ejercer en la reunión del Pleno de la Corporación, sino que es una facultad discrecional del Alcalde requerir a los vecinos asistentes que manifiesten su opinión sobre una o varias cuestiones tratadas en dicha reunión plenaria; su proyección en las asociaciones se realiza como uno de los contenidos específicos del derecho de participación.

Su forma oral permite identificar en este instrumento una doble naturaleza. Por un lado constituye un canal a través del cual se recibe información de la autoridad municipal correspondiente y, por el otro, posibilita la intervención del ciudadano mediante la exposición de sus opiniones, juicios o pareceres respecto del asunto sometido a la audiencia.

La normativa local la refiere, con carácter general, a los asuntos de interés local que puedan debatirse, principalmente, en el pleno de las corporaciones municipales —y en algunas ocasiones la refiere sólo a las asociaciones (el reglamento de Palencia alude al «derecho de voz en audiencia pública en el pleno municipal» para referirse a la intervención de estas asociaciones), pero guarda silencio respecto a como se concreta la audiencia contemplada en el

artículo 105 a) de la CE. Esta disposición que literalmente prevé la intervención de los ciudadanos en la «elaboración de disposiciones administrativas que les afecten» ha sido concebido como un auténtico derecho de participación del ciudadano y no del administrado (Castellá, 200: 360, 366 y 444-ss.). El artículo 49 de la LBRL sólo contempla esta posibilidad de intervención en relación con las ordenanzas locales que debe aprobar el Pleno pero limitándola a los «interesados». Esta disposición debe ser, a mi juicio, interpretada de una forma amplia de conformidad con las audiencias ciudadanas. Así, en la medida que la adopción de ordenanzas (y reglamentos) es competencia de la reunión de los representantes locales en el Pleno del Ayuntamiento, también puede proyectarse esta exigencia de audiencia a los ciudadanos asistentes al mismo. La norma contenida en el citado artículo 49, más que una forma de participación del ciudadano en el ejercicio del poder normativo local, se concebiría como una garantía de los derechos del administrado: todas aquellas normas municipales que afecten a una colectividad determinada de ciudadanos deben ser sometidas a audiencia. Pero también, cuando la norma que debe ser adoptada por el Pleno tenga como destinatarios los ciudadanos del propio municipio serán todos ellos 'interesados' por lo que la facultad del Alcalde de dar audiencia en los asuntos de interés local se convertirá en un deber cuando vaya referido a la normativa municipal cuya aprobación sea competencia del Pleno.

b) Las *audiencias públicas*. Son audiencias que aparecen desvinculadas a la asistencia a los plenos y de alguna manera venían contempladas en el ROFRJEL (artículo 227.2) que especificaba como uno de los contenidos del derecho a la participación de las asociaciones, la audiencia en las Comisiones Informativas (art. 227.2 del ROFRJEL) a cuyas reuniones, a pesar de no ser públicas, puedan ser convocadas las asociaciones «a los solos efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto de un tema concreto».

En los reglamentos locales se definen bien como «el ejercicio del derecho que asiste a los ciudadanos, de proponer la adopción de determinados acuerdos y la recepción de información sobre las actuaciones de la Corporación, mediante la celebración de actos públicos sobre cualquier materia municipal» (Teruel) o, de una forma más amplia, como «espacio de participación para la presentación pública por parte del Ayuntamiento, y posterior debate entre este y la ciudadanía, de cuestiones especialmente significativas de la acción municipal que necesiten de una deliberación participativa» (Las Palmas de Gran Canaria, Vigo y Gijón).

Las audiencias se convocarán, bien a petición de los propios vecinos (Aljaraque o Alcañiz contemplan la posibilidad de que la soliciten los mayores de dieciséis años) o a iniciativa propia del ayuntamiento. A pesar de que su convocatoria es decisión discrecional del alcalde, algunos reglamentos municipales regulan su carácter preceptivo en determinados supuestos: i) cuando se solicita por los ciudadanos del municipio y se cumplen las condiciones reguladas en el Reglamento del alcalde, previo acuerdo del pleno, debe convocarla en el plazo

máximo de un mes (Teruel); ii) con carácter anual «para presentar el programa de actuación municipal y las ordenanzas Municipales» (Huesca y Jerez); iii) referida específicamente a los Presupuestos municipales y ordenanzas fiscales «antes de su aprobación inicial» a fin de presentarlos de la manera más comprensible posible, prescribiéndose, además, que tras la audiencia se abra un plazo para alegaciones o sugerencias por parte de las asociaciones y ciudadanía (Vitoria).

Algunas especialidades que se contemplan en los reglamentos se concretan en las audiencias de menores en edad escolar (18) (Huesca o Aljaraque) y en las denominadas *Asambleas del Movimiento ciudadano* (Cáceres). Constituyen una suerte de audiencia pública solo a asociaciones a fin de promover la participación de las entidades ciudadanas y recabar propuestas en determinadas actividades y programas de actuación municipal. Se conciben como espacios de debate y propuesta con las entidades ciudadanas inscritas en el Registro Municipal de entidades ciudadanas. Deben convocarse, con carácter preceptivo, al menos, una al año con el objeto de presentar los procesos participativos a poner en marcha en el año en curso y el programa de actuación municipal anual. En todo caso, tendrá lugar antes de que se inicie el procedimiento de aprobación de los presupuestos municipales.

C) Consultas populares

Teniendo en cuenta el espacio geográfico y de población delimitado por los municipios, las consultas se presentan como el instrumento más adecuado para canalizar la participación ciudadana en un proceso de adopción de decisiones colectivas. Y sin embargo, es el mecanismo que mayor limitación tiene en su desarrollo normativo por su identificación con el instituto del referéndum consultivo previsto en el artículo 92 de la CE y regulado por ley orgánica 2/1980, de 18 de enero. Esta asimilación ya se inicia en las previsiones de algunos Estatutos de Autonomía en las que se acogía la competencia de la Comunidad Autónoma sobre consultas locales en los siguientes términos. Así las normas estatutarias ya derogadas de Cataluña de 1979 (art. 10.2) y de Andalucía de 1981 (art.

(18) No es extraño la constitución de los denominados Consejos de la Infancia —o similares— en el ámbito local, pero son muy escasas las previsiones de audiencias públicas a este colectivo. Concretamente, el reglamento de participación de Huesca dispone que «Se trata de un medio de participación, consulta y asesoramiento, consistente en el encuentro de los/las responsables políticos y técnicos municipales con los/las escolares de los Centros Educativos y el Consejo de niños/as y adolescentes, indicado en el artículo 37. Su función principal además de participativo es de carácter pedagógico y educativo respecto de los niños y niñas del municipio [...] 3. Será convocada, una vez al año, por el/la Alcalde/sa, directamente o a petición del Consejo de Niños/as y adolescentes. 4. Previa a la sesión se realizará la consulta a los niños y niñas sobre algún tema o temas de interés y competencia municipal. Hecha la consulta, se marcará un plazo para que los niños y niñas presenten sus propuestas. 5. Transcurrido el plazo marcado, los niños y niñas envían sus propuestas al/la Alcalde/sa y le piden audiencia pública, en la que se dará respuesta y contestación».

15.2), así como la de Valencia —antes de su reforma del año 2005 (art. 32.8)— atribuían a la respectiva Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales «de conformidad con lo que dispongan las leyes a las que se refiere el apartado 3 del artículo 92 y del número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria» (19). Dejando a salvo la referencia a la competencia estatal contenida en el último de los preceptos señalados, sorprende la remisión de estos Estatutos de Autonomía a la LO 2/1980 cuando esta misma ley en su Disposición Adicional excluía de su ámbito las consultas populares locales al contemplar literalmente que sus disposiciones «no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de régimen local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

Por otra parte, la competencia estatal actuada en la LBRL estatal confirma plenamente esta equiparación. En su artículo 71 se contempla que las mismas tendrán como objeto asuntos de especial relevancia para los intereses de los vecinos —términos bastante coincidentes con las «decisiones políticas de especial trascendencia» a las que alude el artículo 92 de la CE— de competencia municipal y de carácter local, sin que en ningún caso puedan ser cuestiones relativas a la Hacienda Local. Desde la perspectiva procedimental, mientras que el referéndum consultivo debe ser convocado por el Jefe del Estado a propuesta del Presidente del ejecutivo y previamente autorizado por el órgano que asume la representación popular en el ámbito estatal, en el caso del municipio, la LBRL en el precepto citado, exige que la convocatoria de estas consultas deba ser decidida por el Alcalde del municipio (jefe del ejecutivo), previo acuerdo del Pleno por mayoría absoluta (órgano de representación ciudadana en el municipio). Finalmente, se exige para su celebración, la autorización por el Gobierno estatal en virtud del artículo 149.1.32 de la CE.

La normativa autonómica de régimen local acoge sin muchas variaciones la ordenación estatal contenida en el artículo 71 de la LBRL y cuando introduce alguna es para limitar la utilización de este instrumento asimilándolo todavía más a la figura del referéndum. Así ocurre con la alusión que realizan estas leyes al ‘cuerpo electoral’ como titular del derecho a ser consultado. Con esta expresión se indica que sólo los vecinos que sean mayores de edad y tengan reconocido

(19) Los Estatutos de Autonomía de Asturias (art. 11.11): de La Rioja (art. 9.7), de Murcia (art. 11.8); Canarias (art. 32.5) —todavía vigentes— y los hoy reformados Estatutos de Baleares (art. 11.16) y de Castilla y León (art. 34.12) no referían estas consultas al ámbito municipal, sino que las contemplaban con un alcance más general aludiendo a las que pudieran realizarse «en el ámbito» de la respectiva Comunidad. Además, estas normas estatutarias omitían cualquier referencia a la competencia estatal del art. 149.1.18 CE y hacían una genérica alusión a las «demás leyes del Estado». Y finalmente, no aludían a la autorización, sino que se remitían a «los términos previstos en el artículo 149.1.32 de la CE». Los nuevos Estatutos de Baleares y de Castilla y León.

el derecho de sufragio activo en el ámbito municipal (arts. 13 de la CE y 176 LOREG) pueden ser consultados, cuando, en realidad, la LBRL solo exige este requisito a los promotores de una consulta, como se ha señalado. Al margen de lo anterior, son las leyes que específicamente regulan las consultas populares en el territorio de la Comunidad Autónoma —el caso de la ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, sobre consultas populares por referéndum, antes citada— y las consultas populares locales —leyes 2/2001, de 3 de mayo de Andalucía y 27/2002, de 28 de octubre de Navarra—, las que además de regular el procedimiento a través del cual se articulan estas consultas, introducen algún matiz, de diversa significación, a la regulación básica estatal, en especial por lo que se refiere a los límites materiales y los sujetos que están llamados a ser consultados.

A las materias de competencia local no susceptibles de ser objeto de consulta las leyes de Andalucía y de Navarra añaden la siguiente previsión: «no podrán someterse a consulta popular local asuntos cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico» (arts. 2.2 de ambas). Y la ley catalana contempla la imposibilidad de realizar consultas sobre asuntos que afecten «a un proyecto de ley o a una proposición de ley que se esté tramitando en el Parlamento» (art. 6).

Por lo que se refiere a los sujetos que están llamados a la consulta, la ley andaluza identifica a los «vecinos del municipio que al tiempo de la convocatoria de la consulta, gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales» (art. 15). También la ley catalana de consultas exige gozar del derecho a voto en las elecciones municipales (art. 4). Mientras que la ley foral de Navarra señala como titulares del derecho a expresar su opinión, a los vecinos del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la misma, sean mayores de edad y estén registrados en el Padrón municipal.

Y por último, en relación con la eficacia de estas consultas, la normativa autonómica es clara al respecto. En las leyes andaluza y navarra se reitera el límite infranqueable de todo proceso participativo, ya expresado en el citado artículo 69 LBRL, según el cual, «la consulta popular no podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio» (art. 2.2 de la ley andaluza y navarra). Los legisladores andaluz y catalán recuerdan el carácter consultivo de las mismas (art. 34 de la ley catalana) o que su resultado no vincula a la entidad local convocante (art. 2.1 de la ley andaluza). No obstante que no vinculen no significa que estén desprovistas de toda eficacia para el órgano convocante. Y en este sentido, la ley catalana exige, en el artículo 34, que el alcalde deba «comparecer ante el Pleno y fijar su posición sobre el resultado de la consulta popular en el plazo de seis meses desde la celebración de la consulta».

La regulación que incorporan los reglamentos locales sintoniza con esta confusión. En todos ellos se regula la consulta con los requisitos de un referéndum. En algunos, incluso se adopta nominalmente esta institución para referirse a las

consultas (Córdoba, Badalona) y en otros (Teruel y Marbella) se alude a la consulta popular por vía del referéndum. Por lo demás, se incorpora en el texto de estas normas la regulación básica estatal, con algunas concreciones de carácter formal. La normativa municipal de Huesca no permite que en una consulta se pueda incluir más de una pregunta sobre el asunto objeto de la misma; también la de Huesca y las de Albarracín, Alcañiz y Córdoba limitan el número de consultas: no se podrán hacer, cada año, más de dos consultas (Bilbao la amplía a tres), ni se podrá reiterar una misma consulta dentro del mismo mandato. En el reglamento de Córdoba se impide someter a consulta popular local asuntos cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico y recuerda que la consulta popular local no podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio. Y en el de Tudela niega la posibilidad de que puedan realizarse consultas populares en los casos en que no esté permitida la celebración de referéndum (esto es, asuntos que no sean de competencia municipal, relativos a la hacienda local o que no tengan trascendencia o interés local).

D) Otros mecanismos de participación y de interacción del ciudadano con el gobierno local

Al margen de los anteriores instrumentos, los reglamentos incorporan otros mecanismos que si bien, en algunos casos, no pueden ser concebidos como auténticos instrumentos que permiten la intervención directa del ciudadano en el ámbito de la gestión y el gobierno local, sí que establecen puentes de comunicación e interrelación de tal manera que permiten a los representantes locales conocer de forma directa la opinión y necesidades de los vecinos en muy variados temas o asuntos a fin de actuar de conformidad o en sintonía con las demandas de la ciudadanía.

a) *Encuestas ciudadanas, estudios o sondeos de opinión.* Son instrumentos que permiten al Ayuntamiento conocer la valoración de los ciudadanos sobre el funcionamiento de cualquier servicio municipal y/o sobre cuestiones de relevancia (Sondeos o estudios de opinión) o el grado de satisfacción de los usuarios respecto del funcionamiento de los servicios públicos municipales (Encuestas de calidad —o de satisfacción en el caso del Reglamento de Alcañiz), permitiendo, de esta manera, no sólo determinar el nivel de calidad de los servicios municipales, sino también identificar cuáles son las causas del descontento y conocer las expectativas del usuario o potencial del servicio en relación con el mismo (fines que expresamente acoge el Reglamento de Vigo o Alicante).

Además, los propios reglamentos suelen incorporar cláusulas que permiten la realización de otro tipo de consulta «que sirva para conocer el parecer de los ciudadanos, pudiendo utilizar también a estos efectos cualquier medio de comunicación interactiva» (Granada, Las Palmas de Gran Canaria, León, Murcia, Alicante y Toledo).

b) *Presupuestos participativos*. Cuando se regulan por los reglamentos de participación, se contemplan como procesos de propuesta, reflexión, y debate sobre la configuración y las prioridades a contemplar por el presupuesto municipal (San Sebastian o Cáceres)

c) *Talleres de Debate*. Previstos en algunos reglamentos locales (San Sebastian y Cáceres) como un mecanismo en manos del gobierno local a fin de potenciar la reflexión y propuesta sobre aquellos asuntos que por su naturaleza o características concretas lo hagan posible. Sus conclusiones deberán ser remitidas, además de a las personas participantes, tanto a la Alcaldía como a los grupos políticos municipales.

d) *Mediación comunitaria*. El reglamento de Cáceres la dispone para aquellos barrios en los que la complejidad social, económica o urbanística lo aconseje, como espacio de encuentro y trabajo conjunto entre el Ayuntamiento y los vecinos, con el fin de reforzar la participación en el logro del bienestar colectivo y en la definición de nuevas normas de convivencia y de organización colectiva y social.

2. Las carencias de la participación local y algunas propuestas para potenciarla, en especial en relación con las consultas populares

No puede negarse que son muchos y muy diversos los mecanismos de participación previstos en el ordenamiento jurídico. Ciertamente su existencia no es garantía de la participación ciudadana pero sí que es un elemento imprescindible para canalizarla esta intervención en los procesos de decisión propios del gobierno local. Y desde esta perspectiva no cabe más que una valoración positiva del esfuerzo realizado por los diferentes poderes normativos, en especial, el que se actúa desde el propio municipio en el ejercicio de la autonomía que la Constitución le reconoce fundamentándola en su carácter político y democrático.

Sin embargo, no creo que estemos ante la culminación de un proceso. Por el contrario, hemos llegado a una etapa decisiva en la que una vez que se han diseñado los mecanismos y éstos están siendo actuados, es necesario detectar sus carencias a fin de poder introducir las reformas oportunas. Modificaciones que no sólo deben orientarse a potenciar la participación y con ella la implicación del ciudadano en los asuntos que más directamente le afectan, sino a convertir esta intervención en un proceso centrado más en las demandas de la ciudadanía que en las necesidades de los poderes decisores: una «forma de percutir sobre los órganos de decisión política» (CHUECA, 2003: 126-127). Se debe, por tanto, dar un paso más de cara a transformar esa visión de la participación en un mecanismo en manos de los órganos representativos de resolución de los problemas que puedan derivarse de la acción de gobierno, que facilite su labor de adopción de decisiones colectivas y evite el conflicto; en definitiva, un instrumento que incrementa la legitimidad —y eficacia— de sus decisiones.

Y en este ámbito deben destacarse, a mi juicio, dos elementos que ponen de manifiesto la anemia que padece, con carácter general esta política de ordenación o jurisdicción: la delimitación objetiva de los mecanismos de participación y, muy especialmente, su eficacia.

¿Cuándo es necesaria u oportuna la participación del ciudadano? Dejando a salvo las circunstancias que motivan la intervención del administrado en los diferentes procesos administrativos, las normas —incluidos los reglamentos locales— establecen criterios excesivamente amplios: asuntos de competencia municipal y de interés local. La determinación de los concretos asuntos susceptibles de ser sometidos a un proceso participativo queda, de esta manera, en la órbita de la discrecionalidad del órgano decisor que lo iniciará solo en la medida que sea ventajoso desde una perspectiva política.

Una identificación más concreta de los asuntos que deben ser sometidos a estos procesos los convertiría en preceptivos y su activación, por tanto, dejaría de depender de criterios de oportunidad. Podría objetarse que tal grado de concreción no se exige a una norma general y que sería más propio de la normativa sectorial. Ahora bien, en la medida que como tal norma general delimita el marco en el que debe actuarse la participación, es inexcusable una delimitación de mínimos de su objeto y más cuando la normativa —tanto estatal como autonómica, en especial, los nuevos Estatutos de Autonomía— enumera con un cierto grado de exhaustividad las competencias de los municipios. Y, nuevamente, en esta cuestión son los propios reglamentos locales de participación los instrumentos normativos idóneos para proceder a esta determinación. Como ya se ha señalado, algunos de ellos ya acogen esta especificación en relación con algunos mecanismos (en especial, la audiencia pública). El camino a seguir sería el que ya han iniciado algunos municipios, entre ellos, el del Huesca en cuyo reglamento se hace un loable esfuerzo al prescribir los procesos participativos que deberá llevar a cabo el Ayuntamiento en actuaciones de importancia municipal, entendiendo por las mismas «todas aquellas actuaciones de interés general, excluidas obras de urgencia por motivos de seguridad o de servicios y suministros básicos de la comunidad, realizadas en el término municipal: Reglamentos y Ordenanzas generales; Presupuestos Municipales (presupuestos participativos); revisión del Planeamiento y Modificaciones del Plan General de Ordenación Urbana; planeamiento derivado (planes parciales y planes especiales); obras de Equipamientos, Infraestructuras y Sistemas Generales de la ciudad (vertederos, parques, caminos, etc); obras de Urbanización y aquellos asuntos que el Consejo Ciudadano considere de interés general.

Por otra parte dotar de eficacia a la participación parece entrar en contradicción con el límite inexcusable de su naturaleza no vinculante. Ahora bien el carácter no vinculante del proceso participativo no lleva implícito su ineficacia. Si se quiere superar la visión puramente procedimental de la democracia participativa a la que hemos aludido (de conformidad con Castel, 2010: 192) se debe reconocer la eficacia a la opinión de la ciudadanía. Solo de este modo

podría conjugarse dos exigencias que, en apariencia, pueden presentarse como contradictorias. Por un lado, el límite de la participación, esto es, la capacidad de decisión de los órganos representativos que en ningún caso, por expresa previsión legal, puede ser sustituida. Y, por el otro, las aspiraciones ciudadanas a que sus opiniones puedan ser tenidas en cuenta en la decisión del órgano competente.

Algunos reglamentos locales ya han abordado esta problemática en relación con determinados instrumentos (20). Pero es la legislación la que ofrece algunas alternativas con carácter general: desde la previsión contenida en el artículo 34 de la ley catalana de consultas de 2010 hasta las, por el momento, tímidas previsiones de las leyes de participación adoptadas en las Comunidades Autónomas de Valencia y Canarias —a las que se someterán también los procesos participativos de sus propios entes locales— que si bien dan un primer paso todavía es claramente insuficiente: en ellas se exige la elaboración de un informe en el que el órgano en cuyo ámbito funcional se haya proyectado el proceso participativo en el que se haga constar la valoración y evaluación del proceso realizado junto con la indicación de las «sugerencias o recomendaciones de la ciudadanía» que se hayan incorporado al texto o decisión, pudiendo acompañarlo de una valoración general de aquellas otras propuestas descartadas (arts. 18.3c de la ley canaria y 18.4c de la ley valenciana que sólo lo limita a la audiencia). La norma foral de Guipúzcoa exige, para determinados supuestos, que en los casos en los que la Diputación foral no acoja, en todo o en parte, el resultado del proceso participativo «estará obligada a motivar las razones de su decisión» (art. 4). El deber de motivar es una técnica que ya es conocida en otros ordenamientos constitucionales comparados (21) y que permite expresar el compromiso de los poderes públicos de tener en cuenta el resultado del proceso participativo sin estar obligados a aceptarlo, manteniendo, con ello, el instituto participativo en su límite infranqueable: la no sustitución de la capacidad de decisión del órgano representativo.

Mención especial en este apartado merecen *las consultas populares*. El marco normativo regulador que ha identificado las consultas con el referéndum,

(20) Así el reglamento de Santander, en relación con las quejas y sugerencias se atribuye a la Comisión especial de quejas y sugerencias la función de realizar el seguimiento del tratamiento dado a las sugerencias, quejas y reclamaciones; de la rapidez de su respuesta al ciudadano y la calidad de las mismas, y analizará las causas que las pudieran haber ocasionado. Y el de Teruel prevé que el resultado de las consultas populares por vía de referéndum deberá ser tratado en sesión plenaria extraordinaria de la Corporación, que se celebrará en el plazo máximo de un mes después de haberse realizado.

(21) Se alude, a modo de ejemplo, algunos Estatutos y leyes regionales italianas reguladoras de la intervención del *Consiglio delle autonomie locali* —órgano regional que canaliza la participación de los entes locales en el proceso de adopción de las decisiones regionales. En las regiones de Toscana, Piemonte, Liguria y Calabria, se exige al gobierno regional una motivación expresa de las razones por las cuales se rechaza el informe de este órgano.

en la esfera de gobierno local, ha acabado por desnaturalizar este instrumento de participación ciudadana por excelencia (AGUIAR, 2000: 90 y MARTÍN NÚÑEZ, 2012: 124). A mi juicio, existían y existen suficientes elementos en el ordenamiento vigente para ser concebidas de forma autónoma y ser objeto de una regulación diferenciada que le desprenda de su carácter excepcional y pueda convertirlo en un mecanismo más flexible y ágil —siguiendo, en cierto modo, la vía que abre la regulación contenida en la norma de la Diputación Foral de Guipúzcoa 1/2010, sobre participación ciudadana (art. 17).

Algunos Estatutos de Autonomía ya contemplan este cambio de concepción y permiten otorgar una entidad propia a las consultas de forma separada del referéndum. Las nuevas normas estatutarias de Cataluña (art. 122), Andalucía (art. 78), Aragón (art. 71.27) y de una forma más concisa, de Extremadura (art. 9.1.50º), atribuyen la competencia exclusiva a estas Comunidades «para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución».

Si dejamos a un lado la previsión contenida en citada Disposición Adicional de la LO 2/1980, el artículo 92 de la CE contempla el carácter consultivo del referéndum: instituto de participación política directa del pueblo por excelencia, modalidad de ejercicio del derecho fundamental del artículo 23 de la CE. Por otra parte, la remisión que este mismo precepto realiza a la ley orgánica no es un abierta sino que se limita a la regulación de «las condiciones y el procedimiento» pero sólo de las modalidades de referéndum «previstas en esta Constitución» por lo que ni se habilita al legislador a prever otros referéndums de los que ya estén contemplados en la Constitución, ni tampoco puede sujetarse a la regulación por ley orgánica figuras distintas al referéndum (Castellá, 2010: 311) a pesar de que a través de las mismas se articulen consultas: a) no coinciden los sujetos: la población municipal puede no coincidir con el cuerpo electoral y b) no coincide el objeto: en la medida que los asuntos sometidos a consulta deben ser de competencia municipal, la pregunta no puede afectar a la soberanía. Y por último, la exigencia de autorización estatal está referida por el artículo 149.1.32 de la CE a la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, entendiéndose por referéndum —de conformidad con la interpretación restrictiva llevada a cabo por jurisprudencia constitucional— los que contempla la propia CE entre los cuales no se halla el local (Lasagabaster, 2008: 63).

Consideraciones que vienen avaladas por la jurisprudencia constitucional. Partiendo de la premisa establecida en la STC 119/1995, según la cual el referéndum era uno de los instrumentos a través de los cuales puede satisfacerse el derecho de participación directa que ampara el artículo 23.1 de la CE (FJ 3) en la posterior STC 103/2008 el Tribunal manifiesta que:

«El referéndum es, por tanto, una especie del género «consulta popular» con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral [...] Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica «por vía de referéndum» (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.» (FJ 2) (22).

Y en la más reciente STC 31/2010, el Tribunal se pronuncia sobre la constitucionalidad del artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en lo referido a las diferentes modalidades de consulta diferentes al referéndum (MARTÍN NÚÑEZ, 2010: 317) entendiéndolo que:

«Caben, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos» distintos de los que cualifican una consulta como referéndum (STC 103/2008, FJ 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (FJ 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE. Las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el art. 122 EAC tienen perfecto encaje en aquel género que, como especies distintas, comparten con el referéndum. Si a ello se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado [...] Así interpretada, «la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular», atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión «cualquier otro instrumento de consulta popular» no se comprende el referéndum.» (FJ 69)

Trasladada esta doctrina constitucional al ámbito local, el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1618/2010, de 16 de septiembre, en relación con la ley catalana 4/2010 de consultas, avala que las consultas en la esfera del gobierno local nada tienen que ver con el referéndum.

Una vez deslindada la consulta del referéndum, urge realizar una acomodación de la normativa local a esta nueva concepción que se despoje de miedos y

(22) Doctrina que confirma en el ATC 87/2011, de 7 de junio, por el que se acuerda levantar la suspensión de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la ley catalana de consultas.

recelos hacia la democracia participativa. No es mi propósito realizar un estudio exhaustivo de las opciones que *lege ferenda* que llevarían a potenciar y normalizar la utilización de este instrumento en el ámbito local. No obstante, creo que existen dos ámbitos en los que el legislador habría de incidir especialmente: el de su eficacia —en el que se extienden las consideraciones realizadas en las líneas anteriores— y el de la exigencia de autorización.

En relación con esta última abogo por su supresión (23). Si las consultas populares no se conciben como referéndums (LASAGABASTER, 2008: 64 y 76-77 y CASTELLÁ, 2011: 227), no deben estar sometidos a autorización estatal. Ciertamente ésta es una interpretación que choca abiertamente con la doctrina del Consejo de Estado contenida en el Dictamen 1070/2001, de 21 de junio, sobre el proyecto de Real Decreto regulador del procedimiento de autorización por el Gobierno de la Nación de consultas populares municipales. Pero tampoco de las Comunidades Autónomas —como proponía el informe del País Vasco al borrador del proyecto de Real Decreto estatal objeto del Dictamen 1070/2001 antes referido o incluso el artículo 19 del anteproyecto de ley básica del Gobierno y la Administración local elaborado por el ejecutivo socialista a mediados de los años dos mil (24). En la medida que las consultas son instrumentos a través de los cuales se permite a los poderes locales, por propia iniciativa o a instancia de la ciudadanía, conocer la posición de los ciudadanos sobre un determinado asunto de competencia municipal, la decisión para convocarlas pertenece a la esfera de la función de gobierno municipal. Mantener la exigencia de la autorización del Presidente del Gobierno estatal o autonómico a estas consultas —en cualquiera de sus modalidades— supone someter una decisión del gobierno local a un control que escapa los márgenes de la legalidad para entrar en el campo de la discrecionalidad política —al cual no se somete ninguno de los actos del gobierno local— del todo incompatible, en mi opinión, con el propio contenido de la autonomía local tal y como es concebido en las normas europeas y en la

(23) Coincido plenamente con las posiciones de autores como MONTIEL MÁRQUEZ, 2006: 149; MARTÍNEZ ALONSO, 2010: 472, entre otros muchos.

(24) El texto del anteproyecto al que se hace referencia es el que aparece en el Documento de Trabajo de 3 de mayo del año 2006. El citado artículo 19, referido a las consultas populares, en su primer apartado contemplaba la autorización del «Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma» regulando, no obstante, en su apartado segundo, todo un procedimiento de intervención estatal que venía, de alguna manera, a suplir la operatividad de la autorización estatal prevista en la vigente LBRL. Así, el artículo 19.2 del anteproyecto obligaba a las Comunidades Autónomas a «dar cuenta a la Administración General del Estado, por medio de la Delegación del Gobierno en la Comunidad, de todas las peticiones de autorización de consultas populares que se formulen, dentro de los cinco días siguientes a su presentación. La Administración General del Estado, mediante resolución del Ministro de Administraciones Públicas, si apreciase que la consulta proyectada afecta a temas de interés supralocal dentro del ámbito competencial del Estado, podrá, dentro de los treinta días siguientes a la recepción del expediente, declararse competente para continuar con la tramitación de la petición, correspondiendo al Consejo de Ministros pronunciarse sobre la procedencia o no de la consulta».

más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Si bien la autorización es un acto administrativo y, por tanto, sometido a control de legalidad —como así reconocía el Consejo de Estado en el Dictamen 1070/2001— esta concepción solo iría proyectada al ámbito de las competencias municipales en el que es fácil verificar si la cuestión sometida a consulta está o no vinculada a esta esfera de atribuciones. Ahora bien, ¿bajo que criterios ‘de legalidad’ se juzgaría la «especial relevancia para los intereses de los vecinos»? No creo que pueda ser valorada con otros parámetros distintos a los que ofrece la oportunidad política. Por esta razón, con esta eliminación se conseguiría alejar cualquier vestigio de la existencia de un control de oportunidad solapado que este acto pudiera implicar para el ejercicio de la autonomía local.

IV. REFLEXIONES FINALES

No cabe duda que la participación del ciudadano en la vida municipal se ha erigido como uno de los ejes primordiales en los que se centra la revitalización de la democracia en un sentido cualitativo. En un contexto político como el actual en el que es cada vez más palpable la lejanía de los gobernantes y los gobernados y en el que la desafección ciudadana aparece como uno de los elementos caracterizadores de la cultura política (según el barómetro realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas en septiembre de este mismo año 2012 (25)), la democracia participativa, más que buscar una alternativa al sistema representativo, se presenta como un aliciente para potenciar y mejorar la democracia que define nuestro sistema de gobierno. Y en este contexto, el ámbito local es el espacio geográfico idóneo para participar y actuar instrumentos participativos que, por sus particularidades, no son fáciles o viables en otros niveles de gobierno (estatal y/o autonómico). Es, además, en este espacio en el que la participación adquiere un plus en sus fines: al objetivo de corregir los excesos y suplir las carencias de un modelo de gobierno en el que el ciudadano está llamado a intervenir cada cuatro años a través de unas elecciones, se añade el de articular una nueva forma de gobernar en la que los órganos representativos locales incorporen en sus decisiones las demandas, exigencias y

(25) A la pregunta «¿Cuál es a su juicio el principal problema que existe actualmente en España?», un 12% de la población lo identifica, en las respuestas espontáneas ofrecidas, en el descrédito de la clase política (un 10,5% lo concreta en la clase política y los partidos políticos en general y un 1,7% lo concreta en algún partido o el Gobierno). Porcentaje que se eleva hasta el 30% si se agrega a los ciudadanos que ubican este problema como el segundo o tercero de mayor importancia (el 26,9% señala a la clase política o los partidos políticos en general y un 3,2% al Gobierno o los partidos y políticos concretos). De todo el listado, el señalado constituye el tercer problema para la ciudadanía, tras el paro y los problemas de índole económica. Ver el avance de resultados del Barómetro del mes de septiembre (estudio núm. 2954) en http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/avances.jsp

opiniones de sus ciudadanos manifestadas a través de los diferentes mecanismos y procesos de participación.

Del examen de la normativa básica estatal y autonómica de desarrollo no se aprecia esta singularidad. Si bien es cierto que se han previsto diferentes derechos e instrumentos de participación, éstos han sido encorsetados en los estrictos márgenes de la democracia representativa. Esta actuación legislativa ha sido favorecida por una insuficiente regulación constitucional de la democracia directa y una interpretación todavía más restrictiva por parte del Tribunal Constitucional de su alcance y significación. Todo ello ha motivado que, además, cualquier otro mecanismo que posibilitara la participación del ciudadano en asuntos públicos fuera despojado —por el Tribunal Constitucional— de su carácter político, siendo relegado a ser expresión de una «mera manifestación del fenómeno participativo». El temor a ser configurados como una alternativa a la forma de decidir propia de la democracia representativa en la que se asentaba nuestra forma de gobierno provocó que fueran admitidos con todas las cautelas posibles, incluso entorpeciendo su normal ejercicio como en el caso de las consultas populares al someterlas a un control solapado de oportunidad política que se actuaba a través de su autorización.

Se concibieron —desde la perspectiva legal examinada— como instrumentos en manos de los órganos decisores a fin de dotar de una mayor legitimidad a sus decisiones y facilitar su eficacia. En definitiva, se actuaron como garantías de la democracia representativa. Y no puede negarse que a este propósito responde la normativa analizada. Esta misma visión se arrastra a la regulación contenida en la normativa local de participación en la que, sin embargo, se advierte un tímido cambio de tendencia al incorporar el carácter preceptivo de algunos procesos participativos y una suerte de eficacia al resultado de algunos de ellos. Son matices que, sin embargo, no permiten identificar, tampoco en este nivel de gobierno una concepción distinta de la democracia participativa que la aleje de la representativa.

En este contexto, son necesarias algunas reformas normativas pero no para incorporar nuevas vías de participación, sino para dotar de mayor significado o 'normalizar' la actuación de las ya existentes, en particular en las consultas populares. Y sobre todo debe ahondarse en la perspectiva de su eficacia.

Dotando de eficacia a los instrumentos participativos se fortalece el sentido de pertenencia a una comunidad favoreciendo la implicación del ciudadano en el gobierno de la misma. Solo si el ciudadano entiende que su posición en torno a un asunto puede ser considerada por el poder público participará. De lo contrario, de nada servirá que el legislador ofrezca y regule una multiplicidad de procedimientos si finalmente el órgano decisor adoptará la decisión al margen o con escasa atención a los resultados del proceso participativo.

Además, se conseguiría cambiar la dinámica de la participación ciudadana. Debe superarse esta visión afianzada por la normativa vigente de ser un mero instrumento al servicio de los órganos de decisión —que la activan de forma

discrecional, en la mayoría de supuestos— a fin de dotar de mayor legitimidad y eficacia a sus decisiones. Y es en este preciso cambio de concepción en el que coinciden dos lógicas aparentemente contrapuestas en sus orígenes: democracia local (dimensión interna) y la gobernanza (dimensión internacional). La primera se fundamenta en el propósito de aumentar los niveles de implicación ciudadana en la acción política y por la segunda se eleva la calidad democrática de las decisiones adoptadas en la medida que las mismas responden al interés del ciudadano expresado. No se trata, por tanto, de sustituir la capacidad de decisión del órgano representativo —que es el planteamiento que subyace en la idea de gobernanza—, sino de incidir en su contenido. La cercanía del gobierno local a sus gobernados hace posible este propósito. De ahí, mientras que en términos estatales y/o autonómicos la participación incrementa la legitimidad de la decisión; en términos locales, esta legitimidad es expresada por la decisión misma en la medida que incorpore los resultados del proceso participativo. Llegados a este punto, es del todo necesario, a mi juicio, que el legislador se desprenda de sus recelos e integre la voluntad de la ciudadanía en el proceso de decisión, articulando diversas fórmulas que posibiliten dicha incorporación o que motiven justificadamente la negativa a incorporarla.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, Luis (2000): «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA Y P. GONZÁLEZ-TREVIANO (Dir.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, CEPC, pp. 67-96.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2010): «Consultas populares», en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, núm. 1, pp. 89-110.
- CASTEL GAYÁN, Sergio (2009): «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico», en esta REVISTA, núm. 34, pp. 395-442.
- (2010): «La participación ciudadana en el ámbito local. Experiencias», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 312, pp. 183-208.
- (2011): «Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 43, pp. 279-316.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep M^o (2001): *Derechos constitucionales de participación política en la Administración pública (Un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, Barcelona, CEDECS.
- (2010): «La competencia en materia de consultas populares por la vía del referéndum en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. Monográfico «Especial

- sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006», pp. 306-313.
- (2011): «Consultas populares en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña» en E. ÁLVAREZ CONDE y C. ROSADO VILLAVARDE (Dir.), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Instituto de Derecho Público, pp. 197-234.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo (2003): «La participación de los ciudadanos en la vida pública española», en *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, núm. 1, pp. 119-128.
- CUESTA LÓPEZ, Víctor (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Madrid, Civitas.
- DAHRENDORF, Ralf (2003): *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesiones sociale e libertà politica*, Bari, Laterza, 68 pp. (Ensayo cuyo título originario es «Economic opportunity, civil society and political liberty» se presentó a la Conferencia «Repensando el desarrollo social» auspiciada por el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y celebrada en Copenhague en marzo de 1995).
- EXPÓSITO, Enriqueta y CASTELLÁ, Josep M^o (2008): «Los derechos políticos y ante la administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en M.A. APARICIO (Ed.) y J.M. CASTELLÁ Y E. EXPÓSITO (Coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008, pp. 61-94.
- FONT I LLOVET, Tomás (1985): «El referéndum local en España», en *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, núms. 2-3, pp. 123-127.
- GARRORENA MORALES, Ángel (2000): «Veinte años de democracia representativa en España», en la obra colectiva *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, CEPC, pp. 41-66.
- IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio (2007): *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Madrid, Grupo Difusión.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2008): *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Bilbao.
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther (2010): «Comentario a la sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. Monográfico «Especial sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006», pp. 314-319.
- (2012): «El referéndum y las consultas populares en las Comunidades Autónomas y municipios», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, pp. 95-131.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis (2010): «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referén-

- dum», en *Anuario del Gobierno Local 2010*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 447-486.
- MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio (2006): «La participación ciudadana en la vida local. La consulta popular», en *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 28, pp. 115-150.
- PEMÁN GAVÍN, Juan M^o (2005): «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la administración local», en esta REVISTA, núm. 27, pp. 21-59.
- PÉREZ ALBERDI, María Reyes (2008): «Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)», en *Revista de Derecho Político*, núm. 73, pp. 181-205.
- (2008): «Democracia y participación», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, (Monográfico sobre «Repensando la democracia»), pp. 343-370.
- RAMÍREZ, Manuel (1985): *La participación política*. Madrid: Tecnos (Temas clave de la Constitución Española).
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo (2006): «Algunas reflexiones en torno a la dimensión constitucional de la gobernanza y su aplicación en la esfera política local», en *Revista de Estudios Locales*, núm. Extraordinario: «Reformas y Administración local», pp. 13-28.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1993-1994): «Información y participación ciudadana en la Administración local», en *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, núm. 3, pp. 79-94.
- TUR AUSINA, Rosario (2010): «Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal», en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, núm. 1, pp. 19-41.

