

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIDA LOCAL. LA CONSULTA POPULAR

ANTONIO MONTIEL MÁRQUEZ

### I. EL DERECHO FUNDAMENTAL A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

El art. 23 de la Constitución Española de 1978, proclama el derecho de ciudadanos y ciudadanas «a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal» y a «acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes» (art. 23.2). La intencionada ubicación de tales derechos en la Sección primera —*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*— del Capítulo segundo del Título I del texto, los consagra como derechos subjetivos y de carácter fundamental.

Una primera aproximación al significado de aquella proclamación conduce a identificar tales declaraciones con la dimensión activa de la participación en su vertiente puramente política, esto es con el derecho subjetivo al ejercicio del sufragio, y su dimensión pasiva o derecho subjetivo a concurrir, resultar elegido y a desempeñar las funciones o cargos públicos correspondientes en el gobierno de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente. De lo que resulta obvio deducir el carácter vertebral de dicho art. 23 para la definición del Estado Español como «social y democrático de Derecho» y la radicación de la «soberanía nacional» en el pueblo español que, junto al principio de «pluralismo político», se contienen en el art. 1 del texto constitucional, auténtico frontispicio del sistema que la Carta Magna viene a erigir.

No obstante y sin perjuicio de anticipar ya la inequívoca preeminencia de las fórmulas representativas en nuestro modelo constitucional, observamos que el derecho de participación no se agota en la concurrencia de la ciudadanía a los procesos de libre elección de representantes, a través de «elecciones periódicas por sufragio universal», como prevé el citado art. 23.1 de la Constitución sino que se extiende también a la participación que puede ser ejercida «directamente», mediante el llamamiento al titular de la soberanía, esto es, sin intermediación alguna de partidos y/o representantes. Y ni aún con ello cabe afirmar que la dimensión política agote el aliento democrático que late en el texto constitucional, siendo posible encontrar en éste numerosas referencias a otros ámbitos y manifestaciones del fenómeno participativo como podremos ver.

Desde tal constatación, el ámbito local deviene espacio propicio para la participación ciudadana en «una parte importante de los asuntos públicos»<sup>1</sup>: Su proximidad a las inquietudes, necesidades y aspiraciones de la población y su receptividad ante los cambios en la percepción y comportamiento políticos lo hacen singularmente propicio a la innovación en el fortalecimiento y el progreso de la democracia en el actual contexto de mundialización, una realidad en la que, tanto por causa de la nueva complejidad e interconexión de los procesos políticos como por razones socio-culturales, se constata una paralela revitalización de la dimensión local<sup>2</sup>.

Consideramos pues oportuno dedicar las próximas líneas al examen de la regulación en el ámbito local de una muy singular institución democrática: la *consulta popular*, sus limitaciones y potencialidades para contribuir a dotar de plena virtualidad el ejercicio del derecho fundamental a la participación ciudadana. Un examen que requiere ser incardinado en el contexto general de la regulación de la participación ciudadana local, un marco que no es ajeno a las prevenciones ante la democracia directa contenidas en la Constitución de 1978 y normas posteriores.

---

<sup>1</sup> Art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988 (BOE de 24 de febrero de 1989).

<sup>2</sup> Así lo han puesto de manifiesto la práctica totalidad de los científicos sociales y así se recoge también en el informe explicativo que precede a la Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local que luego examinaremos.

## II. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. LA OPCIÓN CONSTITUYENTE

El protagonismo del pueblo, a través de su participación activa, en los procesos de decisión política, constituye el núcleo la específica modalidad de organización política que llamamos democracia, como decía Kelsen, «la esencia del fenómeno político designado con este término era la participación de los gobernados en el gobierno, el principio de libertad en el sentido de autodeterminación política». Así, podemos considerar «la participación en el gobierno, es decir, en la creación y en la aplicación de las normas generales e individuales del ordenamiento social que constituyen la comunidad, como la característica esencial de la democracia»<sup>3</sup>.

### II.1. LA INEQUÍVOCA CARACTERIZACIÓN DEMOCRÁTICA DEL ESTADO ESPAÑOL

Nuestro texto constitucional, en su art. 1.1, tal y como ya señalamos con anterioridad, define al Estado Español como «social y democrático de Derecho». Definición que, según el profesor Ángel Garrarena, al que seguiremos en este epígrafe, comporta tres contenidos: «1) un concreto criterio respecto del problema de la residencia de la soberanía; 2) una concepción plural de la sociedad, y 3) una paralela visión participativa del proceso político»<sup>4</sup>.

#### A) Radicación constitucional de la soberanía.

El apartado 2 del art. primero de la Constitución, en una apretada síntesis de formulaciones históricas de distinta orientación, establece que: «La soberanía nacional, reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». Fórmula objeto de examen por Garrarena, el cual realiza una agudísima crítica a la opción constitucional de radicación última del poder, esto es a la personificación del soberano democrático, negando la aparente neutralidad de tal opción

---

<sup>3</sup> Kelsen, Hans: «Los fundamentos de la democracia», en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Debate, Madrid, 1988, pp. 207 a 333.

<sup>4</sup> Garrarena Morales, Ángel: *El estado español como estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, (4.ª reimpresión), 1991, p. 120. También coincide, en lo que hace a la identificación de aquellos presupuestos del estado democrático, el profesor Alvarez Conde, Enrique: *El régimen Político Español*, Tecnos, Madrid, 1985, (2.ª ed.), pp. 48 y 49.

y poniendo de manifiesto las consecuencias doctrinales y políticas que de la misma habrían derivado.

Según Garrorena, la opción por una radicación popular o nacional de la soberanía carecería hoy del concreto significado que tuvo en otras épocas históricas en tanto que ambas integran, por virtud de la extensión del sufragio universal, a un mismo número de sujetos aptos para la participación en las decisiones del Estado. Pero aún así, «todavía la cláusula *soberanía nacional* sigue entendiendo esa realidad en su condición de nación «como colectivo histórico y social capaz de operar como sujeto de imputaciones absolutamente impersonales, mientras que sólo la expresión «soberanía popular» mantiene la constitutiva referencia a la irrepetible singularidad de cada uno de los individuos integrados en dicha comunidad, que siempre estuvo en su sentido más originario»<sup>5</sup>.

La opción híbrida de radicación de la soberanía que contiene la Constitución, según nuestro autor, permitió, o al menos puso menos difícil, a los constituyentes el «desplegar una actitud de abierta y visceral desconfianza hacia cuanto significase aproximación de los ciudadanos al control sobre el proceso político»<sup>6</sup>. Sin que pueda calificarse ello de casual o irreflexivo, como acredita la supresión de la referencia al «pueblo» como titular de la soberanía contenida en el proyecto de Preámbulo, introducido como enmienda de los diputados Tierno Galván y Morodo Leoncio, acabase siendo sustituida finalmente por la expresión «Nación española»<sup>7</sup>.

El debate constituyente confirma en gran medida la crítica anterior, por cuanto evidenció las concepciones doctrinales y postulados políticos subyacentes, y con paradójica frecuencia compartidos por las fuerzas mayoritarias, que ilustran la consciente opción por un modelo de democracia representativa protagonizado por los partidos políticos como veremos más adelante.

<sup>5</sup> Garrorena Morales, Ángel: ob. cit., p. 127.

<sup>6</sup> Garrorena Morales, Ángel: ob. cit., p. 129.

<sup>7</sup> Se ha hecho constar por algunos autores que esta preferencia de los constituyentes por la Fórmula «soberanía nacional», habría venido determinada exclusivamente por el temor a Fórmulas proclives al reconocimiento de una cierta «soberanía» de las nacionalidades, procedentes de los escños nacionalistas. En este sentido Alvarez Conde, Enrique: *El régimen Político Español*: ob. cit., p. 49. También puede verse el debate relativo al párrafo 2 del art. primero del Anteproyecto de Constitución, correspondiente a la sesión de 11 de mayo de 1.978 de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, vol. I, (2.ª edición), Madrid, 1989, pp. 758 a 769.

## **B) Concepción pluralista de la sociedad**

El fenómeno pluralista, en su estricta dimensión política, se expresa en el texto de 1978, otorgando al pluralismo político la categoría de valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1, *in fine*) y mediante la consagración de los partidos como «expresión del pluralismo político» e «instrumento fundamental para la participación política» (art. 6).

No obstante, también se constata una dimensión social del pluralismo en el art. 20.3 de la Constitución que invoca expresamente al «pluralismo de la sociedad» en relación con el acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier otro ente público, de los «grupos sociales y políticos significativos», como se aprecia en el reconocimiento de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales y profesionales y una amplia gama de asociaciones de todo tipo, desde las diversas confesiones religiosas a las asociaciones de consumidores, además de otras manifestaciones derivadas del ejercicio del derecho fundamental de asociación consagrado por el art. 22 de la Constitución que reconoce y legitima así un pluralismo de carácter social u organizacional que ensancha la base pluralista del Estado mas allá de lo estrictamente.

El Tribunal Constitucional ha analizado ese peculiar fenómeno de «interacción Estado-Sociedad», propio del nuevo Estado social y democrático de Derecho, en su Sentencia 18/1984, de 7 de febrero, caso Caja de Ahorros de Asturias; donde hace la reflexión del tenor literal siguiente:

«La interpenetración entre Estado y Sociedad se traduce tanto en la participación de los ciudadanos en la organización del Estado como en una ordenación por el Estado de Entidades de carácter social en cuanto su actividad presenta un interés público relevante, si bien los grados de intensidad de esta ordenación y de intervención del Estado pueden ser diferentes, (...). La configuración del Estado como social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado ...»

## **C) Visión participativa del proceso político**

El derecho a la participación aparece en nuestra Constitución fundado sobre dos preceptos el, repetidamente citado, art. 23, en cuanto que reconoce como derechos fundamentales de los ciudadanos los de «participar en los asuntos públicos» y «acceder en condi-

ciones de igualdad a las funciones y cargos públicos» y el art. 9.2, que, más allá de la mera dimensión política del derecho a la participación, eleva a principio básico del actuar de los poderes públicos la promoción directa de las condiciones para hacer reales y efectivos los principios de libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, removiendo los obstáculos que se opongan a su plenitud, así como «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

En el valor programático de ese párrafo, por encima de los condicionamientos derivados del eventual «predominio de una u otra mayoría en el juego político de nuestro país y el marco social, jurídico y económico que la misma Constitución establece en otras partes de su articulado», puede encontrarse «una concreta expresión de un tipo de democracia que se quiere sea participativa y, a la postre, de un velado rechazo a situaciones de elitismos democráticos y de apatía política»<sup>8</sup>.

Habría además otros preceptos como son el 48, que extiende la obligación de los poderes públicos a promover «las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural» o el 129.2, según el cual «los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa», donde podemos encontrar con Garrorena «la intención constitucional de prolongar el modelo de participación efectivamente elegido como base del sistema con la recepción decidida de determinados compromisos de transformación impuestos a todos los poderes del Estado»<sup>9</sup>.

Gracias a esa configuración abierta de la participación, la Constitución consagrará diversas modalidades de participación en los distintos ámbitos de la vida de la comunidad, dando lugar a expresiones del fenómeno participativo que, en atención a su naturaleza y posición sistemática en el texto constitucional, gozaran de diferentes garantías en orden a su realización y protección.

## **II.2. LA OPCIÓN DE LOS CONSTITUYENTES POR LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

En la inequívoca opción constituyente por una democracia básicamente representativa coincidieron el centro derecha y la izquierda;

---

<sup>8</sup> Ramírez Giménez, Manuel: *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 46.

<sup>9</sup> Garrorena Morales, Ángel: ob. cit., p. 149.

aunque «en Unión de Centro Democrático estaba presente el temor a manifestaciones populares de participación que pudieran resultar incontroladas»; mientras que «en los grupos de izquierda pesaba el recuerdo de largos años de prohibición y, en algún caso como el del referéndum, de no escasa historia de manejos y corruptelas cesaristas». Tal vez por ello, según Ramírez Giménez «todos quisieron desquitarse con una opción que aseguraba la primacía de los partidos a la hora de vertebrar los cauces de la participación política»<sup>10</sup>.

Esta mayoritaria posición común se manifestó en la discusión parlamentaria relativa a la incorporación al texto constitucional de dos instituciones senyeras de democracia directa: la iniciativa legislativa popular y el referéndum. Respecto de la primera, el art. 80.4<sup>11</sup> del anteproyecto establecía que podrían someterse al «Congreso proposiciones de ley articuladas y motivadas con las firmas acreditadas de 500.000 electores. La iniciativa popular no podrá ejercerse sobre legislación tributaria, en materia internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

Fue en la Comisión del Congreso, en virtud de una enmienda consensuada<sup>12</sup>, que el precepto alcanzó su casi definitiva redacción, a falta de incorporar la exclusión de las materias propias de ley orgánica. Aunque el verdadero debate, en lo que aquí nos interesa, se produciría en la sesión de 13 de julio de 1978 del Pleno del Congreso. El Sr. Fraga Iribarne, en defensa de una enmienda de Alianza Popular, señalaba que, a su juicio, se estaba iniciando un criterio muy grave de restricción de la democracia semidirecta; según éste «los actuales partidos políticos propenden no sólo a actuar como intermediarios, sino a monopolizar el proceso político»<sup>13</sup>, lo que, en opinión del líder conservador, exigía del contrapeso de formas adecuadas de participación directa.

<sup>10</sup> Ramírez Giménez, Manuel: *La participación política*, ob. cit., p. 55.

<sup>11</sup> Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. I, pp. 20 y 21.

<sup>12</sup> Previamente la ponencia había rechazado el total de cinco enmiendas presentadas, con la oposición del grupo de U.C.D. que pasó de defender una enmienda —la 779 que abogaba por la pura y simple supresión del precepto—, a asumir como propia una enmienda —la 525— suscrita por Raúl Morodo, en nombre del grupo Mixto, que pretendía reducir el número de suscriptores de la iniciativa a un diez por ciento del electorado y eliminar las limitaciones al contenido de la misma, previstas en el anteproyecto. Finalmente, U.C.D. articularía una enmienda *in voce*, en la sesión de la Comisión de 2 de junio de 1978, de redacción casi idéntica a la del texto vigente, que alcanzó la unanimidad de los 31 asistentes a la sesión. *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. I y II, pp. 552 y 1299 y 1300, respectivamente.

<sup>13</sup> Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. II, p. 2260.

La coincidencia de los grupos mayoritarios, rubricó con su voto la tesis de Oscar Alzaga que, en nombre de UCD, replicaba que la democracia moderna «debe ser en un país de nuestras dimensiones, aquí y ahora, una democracia básicamente representativa». Y citando a Ortega, añadía: «la democracia no es el pueblo; es el Estado del pueblo y no el pueblo sin el Estado»<sup>14</sup>.

Por lo que respecta al referéndum, el art. 85<sup>15</sup> del anteproyecto de Constitución, establecía que «La aprobación de las leyes votadas por las cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial transcendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos». Para, a continuación, atribuir la convocatoria al Monarca, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres Asambleas Autonómicas o bien por no menos de 750.000 electores, aunque sólo para el último de los supuestos. A estas modalidades de referéndum, cuyo resultado «se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado», se añadía, la referencia a una futura ley orgánica de regulación de «las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular».

El informe de ponencia, limitó la iniciativa de las Comunidades Autónomas y del cuerpo electoral al referéndum derogatorio y suprimió con alcance general el carácter vinculante de su resultado<sup>16</sup>. Más tarde, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, en su sesión de 6 de junio de 1978, aprobó por 33 votos a favor y tan solo 2 en contra, una enmienda *in voce* del Sr. Solé Turá, que reducía el objeto del referéndum a «decisiones políticas de especial trascendencia», a exclusiva iniciativa del Presidente del Gobierno, previo debate en el Congreso de los Diputados, y con efecto meramente consultivo<sup>17</sup>, contenido cercano al texto definitivo hoy vigente.

En el debate ante el Pleno pudo oírse de nuevo al Sr. Fraga Iribarne, favorable a recuperar la redacción original con el argumento de que «sólo cuando hay un equilibrio (...) entre democracia representativa y democracia directa y semidirecta, existe un sistema capaz

<sup>14</sup> La enmienda de AP obtuvo 232 votos en contra, 15 a favor y 1 abstención. Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. II, p. 2261.

<sup>15</sup> Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. I, p. 21.

<sup>16</sup> Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. I, p. 554.

<sup>17</sup> Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. II, pp. 1308 a 1317.

de funcionar con realismo»; enmienda que fue, también, rechazada por amplia mayoría<sup>18</sup>.

También en la Comisión del Congreso al abordar la iniciativa de reforma constitucional, de nuevo U.C.D. propuso y obtuvo, frente a la única oposición del Sr. Fraga Iribarne<sup>19</sup>, un recorte al anteproyecto inicial que vino a establecer que «la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del art. 80» (hoy art. 87).

Son reveladoras las palabras que formularon entonces los Sres. Peces Barba y Solé Turá, por los grupos Socialista y Comunista, respectivamente. El primero dirá que la iniciativa en esta materia «no es ni tiende a favorecer la existencia de la democracia, sino por el contrario, a causar graves dificultades a la democracia (...) nos recuerda mucho más a los referéndum de los sistemas autoritarios que a la democracia semidirecta en un régimen democrático»<sup>20</sup>. El segundo, tras afirmar que «el problema que tenemos en nuestro país, y no solo en nuestro país, es consolidar un sistema de partidos que hoy es tremendamente precario y esta consolidación exige que los mecanismos constitucionales, entre otras cosas, la favorezca», añadirá que la democracia semidirecta «no se ejerce sólo ni principalmente por la vía plebiscitaria, sino que significa prever en la Constitución formas de participación»<sup>21</sup> para lo cual entendía que estaban ya partidos políticos y asociaciones.

Con tan clara opción por una fórmula representativa articulada en torno a los partidos políticos como «instrumento fundamental para la participación política» nuestros constituyentes se alineaban con el constitucionalismo clásico de la segunda postguerra y su modelo de parlamentarismo representativo, eludiendo deliberadamente opciones más innovadoras, y ello aún a pesar de cuanto cabía esperar del brillante *desideratum* contenido en el artículo 9.2 del Título Preliminar y de las tendencias ya inscritas en otras constituciones del último tercio del *xx*<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> La enmienda cosechó 243 votos en contra, tan sólo 16 a favor y 4 abstenciones. Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. II, p. 2269.

<sup>19</sup> La enmienda defendida por AP en el Congreso fue rechazada por 243 votos en contra, 27 a favor y 1 abstención. Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. II, p. 2502.

<sup>20</sup> Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. II, p. 1731.

<sup>21</sup> Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, ob. cit., vol. II, pp. 1731 y 1732.

<sup>22</sup> Para un completo estudio de las instituciones de democracia directa en el constitucionalismo posterior a la II Gran Guerra, Aguiar de Luque, Luis: *Democracia directa y Estado Constitucional*, Edersa, Madrid, 1977.

Arnaldo Alcubilla<sup>23</sup>, sintetizaba las causas del lugar secundario a que los constituyentes relegaron las formas de democracia directa, en tres bloques: causas históricas, como el recuerdo del uso plebiscitario de la participación directa en el franquismo y otros episodios autoritarios; causas políticas basadas en «la necesidad de consolidación del papel central del Parlamento y de reforzamiento de los partidos políticos» por la conciencia de cierta «fragilidad institucional del nuevo sistema político» y causas sociopolíticas, de «temor a una (potencial) utilización demagógica y antisistema de los instrumentos de participación política directa por fuerzas extraparlamentarias», lo que dejaba intuir una clara «desconfianza hacia la madurez política de los ciudadanos».

### **II.3. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN NO REPRESENTATIVA DE LOS CIUDADANOS: DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Aún cuando la Constitución configura un modelo que privilegia la participación mediante representantes y partidos, no ignora completamente las expresiones clásicas de democracia directa.

#### **A) Instituciones clásicas de democracia directa en la Constitución de 1978**

##### *1. El derecho de petición*

Es el derecho que ostentan todos los españoles para dirigirse a los poderes públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materias de su competencia. El texto constitucional hace un reconocimiento que llamaremos genérico (art. 29), para regular después una modalidad específica de petición ante las Cámaras legislativas (art. 77) que parece servir para constitucionalizar una práctica introducida y regulada con frecuencia tan sólo a través de los reglamentos parlamentarios.

Se ejercerá de manera «individual y colectiva», siempre «por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley»<sup>24</sup>, con dos

---

<sup>23</sup> Arnaldo Alcubilla, Enrique: «La iniciativa legislativa popular: diez años después. La mediatización de la democracia directa», en *Tapia, publicación para el mundo del Derecho*, número conmemorativo del décimo aniversario de la Constitución, 1988, pp. 78 a 80.

<sup>24</sup> La regulación actual del derecho petición se contiene en la ley orgánica 12/2001, de 12 de noviembre.

expresas limitaciones, para los miembros de las fuerzas e institutos armados y cuerpos sujetos a disciplina militar, que sólo podrán ejercerlo individualmente y conforme a su legislación específica y para su ejercicio ante las Cámaras donde se prohíbe su «presentación directa por manifestaciones ciudadanas». Las Cámaras pueden, a su vez, remitir al Gobierno las peticiones recibidas y exigirle explicaciones sobre su contenido (art. 77.2).

## 2. *El referéndum*

Del referéndum se ha destacado su virtualidad a la hora de evitar «hipotéticas arbitrariedades de mayorías cualificadas, ante la veleidad y propensión de todo poder constituido a transformarse en poder constituyente». Frente a ello «el referéndum aparece como institución de garantía y de protección de las minorías, que se inserta en el juego de los *checks and balances*, de los frenos y contrapesos, en que descansa el Estado constitucional representativo»<sup>25</sup>.

Aunque no procede analizar ahora la ley orgánica 2/1980, sobre regulación del referéndum, queremos recordar que la misma requirió de la modificación operada por la ley orgánica 12/1980, a fin de posibilitar la incorporación de la Comunidad Andaluza a las llamadas autonomías «de primera velocidad» tras los adversos resultados del referéndum de iniciativa autonómica de 28 de febrero de 1980. Dato que apunta a que la intención del legislador parecía ser regular cuanto afectase a los referéndums autonómicos y no las fórmulas de participación directa en general<sup>26</sup>.

### a) El referéndum consultivo.

El texto definitivo del art. 92 de la Constitución, vino a reducir el ámbito del referéndum a «decisiones políticas de especial trascendencia», por iniciativa del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso y como consulta no vinculante jurídicamente, aunque no quepa negar a sus resultados alguna incidencia en la acción política, especialmente en el caso extremo de que una mayoría del cuerpo electoral se pronunciase en sentido opuesto a la posición defendida por el Presidente del Gobierno y sus apoyos parlamentarios.

---

<sup>25</sup> De Vega, Pedro: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 119.

<sup>26</sup> Así lo entiende, entre otros autores, el profesor Ramírez Giménez: ob. cit., p. 131.

b) El referéndum de reforma constitucional

Los arts. 167 y 168 de la Constitución regulan dos procedimientos de reforma en razón de la materia afectada. En el primero se trataría de una reforma parcial y ordinaria, y en el segundo de una reforma que afectase a toda la Constitución o bien a su Título preliminar, a la sección primera del Capítulo segundo del Título I (De los derechos fundamentales y de las libertades públicas, arts. 15 a 29, ambos inclusive), o al Título II (De la Corona, arts. 56 a 65, ambos inclusive).

En el caso de reforma parcial y para materias no incluidas en el ámbito del art. 168, el art. 167.3 reserva la posibilidad de referéndum, solo «cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras». Se trata de un referéndum no obligatorio, aunque la exigencia de número no demasiado alto de solicitantes, pudiera estimular su uso por las minorías parlamentarias. Así sólo la reforma total o parcial de la Constitución en los casos especialmente tasados requerirá de referéndum obligatorio.

En definitiva, nos encontramos ante la posibilidad de reformas constitucionales sin ratificación popular, sobre las que De Vega, afirma: «sólo desde la inconsecuencia más notable, se podría seguir sosteniendo que la legitimidad política de la reforma procede del poder constituyente del pueblo. Como obra del poder constituido, de la única legitimidad de que cabe hablar es de la legitimidad jurídica que el propio ordenamiento constitucional le confiere»<sup>27</sup>.

Cabe señalar que el art. 166 limita la iniciativa de reforma, mediante la remisión a los apartados correspondientes del art. 87, al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas Autonómicas, excluyendo así la iniciativa popular, lo que nos lleva a coincidir con el profesor De Vega cuando afirma que «desde el punto de vista teórico, resulta difícil de asimilar que, en un ordenamiento constitucional como el nuestro, donde se proclama la soberanía popular y el poder constituyente del pueblo, y donde en virtud de esos principios se consagra la iniciativa popular para las leyes ordinarias (art. 87), se la elimine luego para la actuación del poder constituyente»<sup>28</sup>.

c) El referéndum autonómico

Esta modalidad de referéndum, se concreta, a su vez, en varios tipos: en primer lugar el referéndum de ratificación de la iniciativa au-

---

<sup>27</sup> De Vega, Pedro: ob. cit., pp. 144 y 145.

<sup>28</sup> De Vega, Pedro: ob. cit., p. 134.

tonómica previsto en el art. 151.1 de la Constitución; el de aprobación del Estatuto de Autonomía, de acuerdo con lo establecido con los números 3 y 5 del apartado 2.º del mismo art.; el previsto en el art. 152.2 de la Constitución para la modificación de los Estatutos de Autonomía y, finalmente, el muy específico para la posible incorporación de Navarra al País Vasco, contemplado en la Disposición Adicional 4.ª del Texto Constitucional.

### 3. *La iniciativa legislativa popular*

Se regula en el art. 87.3 de la Constitución que establece que «una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional».

Se trata de una institución clásica de democracia directa, típico ejemplo del compromiso entre ésta y la democracia representativa, incorporada al constitucionalismo con ocasión de la crisis del parlamentarismo de entreguerras y cuya extensión actual, sin ser muy amplia (Suiza, Italia, Austria,... y diversos Estados de EEUU), reviste notable interés y enorme virtualidad democrática.

En nuestro caso, el amplio catálogo de materias excluidas de iniciativa y el elevado número de firmas exigidas, junto a otras dificultades añadidas por la ley 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, han desincentivado su empleo por la ciudadanía.

## **B) Otras manifestaciones del principio participativo**

La Constitución, al proclamar en su art. 1.1 el carácter social y democrático de Derecho del Estado Español, además del contenido propio que cada uno de esos términos aporta al nuevo estado en lo jurídico/político y en lo económico/social, introduce factores originales derivados de la necesaria interpretación integral e implicación recíproca que se establece entre los mismos.

Respecto de la interacción de las calificaciones «social» y «democrático», señala Garrorena Morales que el estado democrático al ser «reinterpretado desde el punto de mira del *Estado social*, no puede

agotarse en la consecución de la democracia estrictamente *política*, (...). Lejos de eso, pasa a corresponder a su esencia la necesidad de prolongarse en la realización de una *democracia social*» a la que el profesor otorga un aliento transformador en el que no podemos abundar ahora<sup>29</sup>.

Lo cierto es que, en línea con el mandato del art. 9.2, son detectables en el texto constitucional distintas modalidades de participación que, sin alcanzar a configurarse como expresiones de democracia directa, en tanto que carecen de efectos determinantes sobre la decisión pública, constituyen una ampliación de la base participativa del sistema, mediante la incorporación de elementos de iniciativa, información y consulta en el proceso de formación de aquella decisión, en diversos aspectos de la vida social, económica y cultural, más allá de lo estrictamente político.

A este respecto el Tribunal Constitucional en su sentencia 119/1995, afirma que «sólo allí donde la llamada a la participación comporte el ejercicio directo o por medio de representantes, del poder político —esto es, solo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder— estaremos en el marco del art. 23.1 de la C.E. y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental que aquí examinamos». Los casos restantes comprenderían desde preceptos de «mandato de carácter general a los poderes para que promuevan la participación constituidos en distintos ámbitos», hasta modalidades participativas, de las cuales algunas serían «verdaderos derechos subjetivos, bien *ex Constitutione*, bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador» y otras simples formas de participación en ámbitos concretos sin ese carácter. Así concluye la sentencia, con expresión que evoca a Pizzorusso<sup>30</sup>, estaríamos ante «manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa».

<sup>29</sup> Garrarena Morales, Ángel: ob. cit., pp. 204 y 205.

<sup>30</sup> Según el cual tales manifestaciones democráticas vendrían a «contrapporsi, tanto a quelle svolte dagli organi investiti dei potere pubblici attraverso i meccanismi della rappresentanza politica, quanto a quelle che in casi ormai eccezionali consentono al popolo di esprimersi direttamente, esse posono essere considerate nel loro complesso come esperienze di un terzo tipo de democrazia, detto appunto «democrazia partecipativa» e distinguibile tanto dalla «democrazia rappresentativa» quanto dalla «democrazia diretta». Pizzorusso, Alessandro: «Democrazia partecipativa e attività parlamentarie» en *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Giuffrè ed., Milano, 1980, pp. 133 a 142.

### *1. Participación en la vida económica*

Visible en la constitucionalización de los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales y la proclamación de la libertad sindical (arts. 7 y 28), la promoción de la información y educación de los consumidores y usuarios y el fomento y audiencia de sus organizaciones (art. 51.2), la promoción de las diversas formas de participación en la empresa (art. 129.2) y la participación en la planificación económica general de los sindicatos y otras organizaciones empresariales y económicas, a través del Consejo Económico y Social (art. 131.2).

### *2. Participación en la vida cultural*

Detectable en el derecho de los profesores, padres y alumnos, en su caso, a intervenir en el control y gestión de todos los centros educativos sostenidos con fondos públicos (art. 27.2) y en el mandato a los poderes públicos para promover y tutelar el acceso de todos a la cultura (art. 44.1).

### *3. Participación en la vida social*

Como es el acceso a los medios de comunicación social públicos de los grupos sociales significativos (art. 20.3), la constitucionalización de los Colegios Profesionales (art. 36) y otras asociaciones profesionales (art. 52) o la participación de los interesados en la seguridad social y en la actividad de los órganos con funciones de calidad de vida o bienestar general (art. 129.1).

### *4. Ámbitos o modalidades singulares de participación*

Pueden identificarse, aunque con remisión de su regulación a la ley, la audiencia de los interesados directamente o a través de sus asociaciones en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, en el procedimiento de producción de los actos administrativos y el acceso a los archivos y registros públicos (art. 105) y en la participación en la administración de justicia mediante la acción popular, y muy especialmente mediante la institución del jurado, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales (art. 125).

5. *Otros preceptos de carácter omnicompreensivo y común a los distintos ámbitos*

Destaquemos el reconocimiento del derecho fundamental de asociación a través de cuyo ejercicio los ciudadanos crean entes que, con frecuencia, sirven de vehículo para la participación (art. 22) y la promoción por los poderes públicos de las condiciones para la participación libre, eficaz y completa de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48).

III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIDA LOCAL:  
REALIDAD Y REGULACIÓN.

**III.1. CONTEXTO GENERAL**

Es lugar común ya en las ciencias sociales la constatación de la erosión de legitimidad que viene enfrentando la forma de gobierno democrático-representativa, acelerada en el actual contexto de cambios económicos, sociales y culturales. Como también lo es admitir que esta situación no es ajena a la extensión de las formas competitivas de democracia y del gobierno de partidos, con su corolario de desconfianza y alejamiento entre representantes y representados y de éstos de la vida pública en general; lo que no impide, sin embargo, que las inquietudes ciudadanas hallen su expresión a través de organizaciones y movimientos sociales que para la consecución de sus objetivos son capaces de articular estrategias de influencia sobre las decisiones públicas.

De ello extraen algunos que las democracias contemporáneas estarían sufriendo una cierta «crisis de gobernabilidad, o cuando menos, una profunda transformación en las bases que legitiman la acción de gobierno», lo que derivaría «tanto de la incapacidad de los partidos para desarrollar una adecuada agregación y canalización de la demanda política, como de la incapacidad para realizar un ejercicio eficaz del poder en un contexto social cada vez más complejo, caracterizado por el aumento y la diversidad en las formas en que se presenta actualmente la demanda política»<sup>31</sup>.

Ante esta realidad no parece adecuado ignorar la virtualidad, ya comentada más arriba, que presenta el nivel local como ámbito pro-

---

<sup>31</sup> Navarro Yañez, Clemente J.: *El sesgo participativo*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Superior de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, Córdoba, 1999, p. 45.

picio a la experimentación de fórmulas de participación que pueden servir a la revitalización y profundización democrática, tanto en ese como en otros niveles territoriales. Por ello no pueden desconocerse las políticas que, invocando una interpretación progresiva de los principios de subsidiariedad y autonomía local, vienen practicando desde hace años algunos municipios, al margen y muy por delante de las reformas legislativas. Se trata de experiencias innovadoras que incluyen desde las meras encuestas de satisfacción de los ciudadanos considerados como clientes, vinculadas a Fórmulas de gestión de la calidad, hasta auténticas manifestaciones de planificación participativa, desde la redacción de Planes Comunitarios a Presupuestos Participativos, pasado por Consejos o Jurados ciudadanos o Agendas 21 Locales<sup>32</sup>.

Desde esta perspectiva el nivel local se constituye en ámbito clave para la recuperación del compromiso cívico y de la confianza de la ciudadanía en los valores de la vida pública, para la inclusión, el fortalecimiento de la identidad y los lazos comunitarios y para la innovación y profundización democrática, en suma como espacio idóneo para el desarrollo del nuevo paradigma de *gobernanza* participativa y de proximidad<sup>33</sup>.

### **III.2. LA LEY 7/1985, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL Y SU DESARROLLO**

Debemos comenzar señalando que, pese a la literalidad del art. 1 de la ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en lo sucesivo) que incorpora a la definición legal de los municipios el ser «cauce inmediato de participación ciudadana», lo cierto es que la legislación básica estatal no dedicó en su redacción original una especial atención a la materia.

---

<sup>32</sup> Resulta de consulta obligada a este respecto el interesante estudio que suscriben Blanco, I. y Gomà, R.: «Proximidad y participación: Marco conceptual y presentación de experiencias», en Blanco, I. y Gomà, R. (coords.): *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona, 2002, pp. 21 a 63. También Jiménez, M. Gomà, R. Gutiérrez, E. y Riera, C.: «Nuevos escenarios de democracia local. Las experiencias de presupuestos participativos», en Blanco, I. y Gomà, R. (coords.): *Gobiernos locales y redes participativas*, ob. cit., pp. 65 a 91. Y Pineda Nebot, C.: «Los presupuestos participativos en España: un balance provisional», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 78, noviembre-diciembre 2004, pp. 64 a 75.

<sup>33</sup> Natera Peral, A.: «La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular», en *Documentos de trabajo «Política y gestión»*, Universidad Carlos III de Madrid, 2/2004.

Más allá de la concreta aplicación del mandato de los arts. 140 y 141 de la Constitución, relativos a la integración democrático-representativa de municipios y provincias mediante los procesos electorales, lo cierto es que ni en la Carta Magna ni en la LRBRL se percibe mucha voluntad de favorecer el ejercicio de otras modalidades de democracia directa y/o participativa<sup>34</sup>.

Tan sólo el art. 24 de la LRBRL, cuya cuestión central era el establecimiento de órganos territoriales de gestión desconcentrada, y los arts. 69 a 72 de la misma dedicados a la información sobre la actividad de las corporaciones locales, medios de participación de la ciudadanía en la vida local y desarrollo de las asociaciones vecinales vinieron a plasmar el, previamente reconocido por el art. 18 de la LRBRL, derecho de las/os vecinas/os a «participar en la gestión municipal». Siendo identificable la cautela con que fue regulada esta materia, en el contenido del art. 69.2 según el cual «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».

La regulación de la consulta popular que realizó el art. 71 de la LRBRL, según la cual para que los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno de la corporación, puedan someter a consulta popular los «asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos», deben recabar la autorización del Gobierno de la Nación, prolongando así la exigencia de un requisito que, como luego veremos, no sería constitucionalmente exigible, sólo puede calificarse de restrictiva y carente de toda justificación desde la perspectiva de la salvaguardia de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Similar fue la tónica seguida por el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales (ROF en lo sucesivo), aprobado por Real Decreto de 28 de noviembre de 1986, que reguló como órganos complementarios, de naturaleza no obligatoria, las Juntas Municipales de Distrito «cuya finalidad será la mejor gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial» (art.

---

<sup>34</sup> Según Aguiar de Luque, la legislación básica de régimen local «no ha exprimido las posibilidades que en este sentido la naturaleza de la autonomía local parecía propiciar». Aguiar de Luque, Luis: «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el Ordenamiento Constitucional Español» en *La Experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 88.

128); los Consejos Sectoriales «cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales» (arts. 130 y 131); así como la eventual creación de otros órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de los servicios que pudieran servir, entre otros fines, para «obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios» (arts. 132 y 133).

No obstante haber incluido como capítulo segundo del Título VII la materia de información y participación ciudadana (arts. 227 a 236), el ROF no pasó de desarrollar con mayor detalle los escasos y convencionales cauces que la LRBRL había habilitado para la participación ciudadana, deteniéndose especialmente en lo relativo al fomento del asociacionismo vecinal.

### **III.3. LA RECOMENDACIÓN (2001) 19 DEL CÓMITE DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA**

El Comité de Ministros del Consejo de Europa en el Informe explicativo que precede a su Recomendación (2001) 19, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local<sup>35</sup>, en base a los resultados del informe elaborado sobre experiencias de varios Estados miembros por el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) de 1998, identifica como problemas principales en orden al desarrollo de la democracia local: «un declive del interés del público y un sentimiento de hastío con respecto a la política, la dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación y las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen el sistema menos eficaz, transparente y responsable».

Aún así, el ánimo propositivo de sus redactores les lleva afirmar que «ni la mundialización, ni el enriquecimiento, ni el declive del interés y del compromiso cívico constituyen explicaciones decisivas del estado actual de la vida política local. Evidentemente hay problemas, una cierta apatía y un descompromiso, pero se trata más bien de una evolución hacia una nueva forma de política en el nivel local que de un simple declive. El estudio realizado por el CDLR demuestra que, hoy en día los ciudadanos están más interesados por: «las formas

---

<sup>35</sup> La Fundació Carles Pi y Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals ha editado la Recomendación y su informe explicativo con una presentación de José Manuel Rodríguez Álvarez. Barcelona, septiembre de 2002.

directas de participación, una participación informal y flexible y una participación puntual más que un compromiso continuo».

Ante tal problemática, el informe proclama: «Lo esencial es garantizar una participación continuada de los ciudadanos en la vida pública. Los gobiernos locales deben reflexionar sobre los mejores medios para renovar el contacto con el público y responder a sus nuevas expectativas. Los sistemas políticos locales deben adaptarse mejor a las necesidades de los ciudadanos».

La Recomendación concluye instando a los gobernantes de los Estados miembros a que definan «haciendo participar a las autoridades locales y —en su caso— las regionales, una política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local, a partir de los principios contenidos en la Carta Europea de la Autonomía Local (...), así como a partir de los principios enumerados en Anexo I de esta Recomendación» y a que adopten «en el contexto de la política así definida y teniendo en cuenta las medidas enumeradas en el Anexo II de la presente recomendación, las medidas de su competencia, en especial para la mejora del marco legal de la participación y garantizar que la legislación y la reglamentación nacionales permiten a las autoridades locales y regionales utilizar un amplio abanico de mecanismos de participación». Invitando, por último y de forma directa, a las autoridades locales y regionales a suscribir los «Principios esenciales de una participación democrática en el nivel local» (Anexo I de la Rec.) y a mejorar la reglamentación local y los mecanismos prácticos para la participación, teniendo en cuenta las «Acciones y medidas dirigidas a favorecer y fortalecer la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local» (Anexo II de la Rec.), entre las que se incluye introducir o, en su caso, mejorar las normas que hagan posible «referéndums locales sobre las cuestiones de importancia local, consultivos o decisionales, organizados por los poderes locales, por su propia iniciativa o a petición de la población local» (apartado C.4 del Anexo II de la Rec.).

#### **III.4. LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL DE 2003**

La ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local declara tener entre sus fines «reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública», en sintonía, dice, con la actual tendencia continental expre-

sada, básicamente en la citada, Recomendación (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, invocada como referente en la exposición de motivos de la ley.

De esa intención da muestras el nuevo art. 70 bis, apartado 1 que, más allá de la tibia redacción del art. 69.1 que disponía que «las Corporaciones locales *facilitarán* las más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local», señala en términos claramente imperativos, la obligación municipal de «establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales».

La introducción de nuevas modalidades de participación y la potenciación de otras ya existentes por la reforma, dice llevarse a cabo sin ignorar, ni las competencias asumidas en la materia por las comunidades autónomas, ni el reconocimiento de «amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales», aunque desde la potestad estatal para fijar, mediante legislación básica, «unos estándares mínimos, concretos, que permitan la efectividad de esta participación», bajo parámetros de igualdad mínimos y comunes en todo el estado.

Pero, aún siendo notorio que la ley 57/2003 representa un salto cualitativo en orden a articular nuevas vías a la participación ciudadana, atrapada hasta ahora entre preceptos legales puramente declarativos y aplicaciones reglamentarias de corte netamente administrativista, no es menos cierto que la reforma, con ser positiva, ni elimina determinadas restricciones como la ya referida exigencia de autorización del Gobierno central para la celebración de cualquier consulta local, ni agota las posibilidades contenidas en la invocada Recomendación (2001) 19, ni en otros documentos europeos fundamentales como son la Recomendación (1996) 2, sobre los referéndum y las iniciativas populares o el art. 4 de la Convención del Consejo de Europa sobre participación de los extranjeros en la vida pública local<sup>36</sup>. Incidiendo una vez más en un reforzamiento de las

---

<sup>36</sup> A este respecto Pindado Sánchez, llega a negar que exista innovación en la nueva ley, debido fundamentalmente a que ni se agotan las sugerencias de la Recomendación (2001) 19, ni se han tenido en cuenta las experiencias de los ayuntamientos que habían puesto en práctica con anterioridad algunas de las presuntas novedades de la ley, entre otras limitaciones. Pindado Sánchez, Fernando: «La participación ciudadana en el ámbito local», Ejemplar facilitado por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias

atribuciones de los ejecutivos locales que justifica en la presunta «necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente», según la repetida exposición de motivos, que supone una redelimitación de las funciones del pleno corporativo, inexorablemente avocado a un papel deliberante y fiscalizador, acompañado ahora de un cierto protagonismo ciudadano mediante nuevas formas de participación.

Finalmente, no puede ignorarse que el origen de la ley 57/2003 fue atender las demandas de algunos de los ahora denominados «municipios de gran población», autentico eje de la reforma y razón de sus límites en otras materias, justificada en la «necesidad» de acabar con el «rígido uniformismo» y el «modelo orgánico-funcional, lastrado por una percepción corporativista de la política local» que denunciaba su exposición de motivos.

### ***III.5. INSTRUMENTOS LEGALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL***

#### **A) El Concejo abierto**

El art. 140 del texto constitucional, al referirse a la autonomía, gobierno y administración de los municipios, recupera una manifestación consuetudinaria de democracia directa propia de nuestro derecho local, el Concejo abierto. Se trata de una fórmula peculiar de participación de los vecinos, tanto en orden a la elección directa del Alcalde por sistema mayoritario, como a la deliberación y decisión a través de asamblea vecinal sobre los asuntos de competencia municipal conforme a los usos, costumbres y tradiciones locales, reservada a los municipios menores de 100 habitantes y a aquellos que hubiesen venido ejerciéndola con carácter tradicional.

Excepcionalmente podrán acceder también a este régimen otros municipios en razón a su especial localización geográfica, a la necesidad de una menor gestión de los intereses municipales o cuando concurren determinadas circunstancias que así lo hagan aconsejable. Circunstancias que habrán de acreditarse en un expediente que, iniciado a instancia de la mayoría de los vecinos y con decisión favorable de dos terceras partes del número legal de miembros del Ayuntamiento, debe ser aprobado finalmente por la autoridad autonómica cuando ostentase esa competencia en su estatuto.

Su regulación, que no ha sido afectada por la reforma de 2003, se contiene en los arts. 19, 29, 45.2, b) y D. transitoria 4.<sup>a</sup> de la LRBRL; art. 53 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; art. 111 del ROF y art. 179.2 de la Ley orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General.

### **B) Las asociaciones vecinales como cauce de participación colectiva**

Tanto la LRBRL, en su redacción inicial, como el ROF dedicaron buena parte de su escasa regulación sobre participación ciudadana al fomento de las asociaciones para la defensa de los intereses generales y sectoriales de los vecinos, mediante subvenciones económicas directas, acceso al uso de medios públicos municipales tales como locales y medios de comunicación y el reconocimiento de un derecho cualificado de acceso a la información municipal, entre otras facultades, con el único requisito de su inscripción en un Registro Municipal, cuyo régimen definía el art. 236 del ROF. Instrumentos que siempre han entrañado el riesgo de favorecer perniciosas relaciones de dependencia de las asociaciones respecto de la administración.

Esta regulación, no afectada por la reforma de 2003, incurría además, a nuestro entender, en cierta sobrevaloración de las asociaciones a las que presumía una representatividad difícil de medir en relación a su implantación y capacidad de influencia reales lo que era acompañado de un escaso esfuerzo por incorporar a los procesos participativos a la ciudadanía no organizada.

Ilustran tal sobrevaloración algunos preceptos del ROF; en particular el art. 228.1 que otorga a las asociaciones la posibilidad de «efectuar una exposición ante el pleno en relación con algún punto del orden del día en cuya previa tramitación administrativa hubiese intervenido como interesada», lo que podrá hacer con autorización del Alcalde y por el plazo que señale este «con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día», siempre que lo hubiese solicitado con anterioridad al comienzo de la sesión. Mientras que las/los vecinas/os individuales tan sólo pueden acceder al turno de ruegos y preguntas que, de manera discrecional, puede conceder el Alcalde al término de la sesión (arts. 88.3 y 228.2 del ROF).

El art. 235 del ROF otorgó a las asociaciones una función de canalizar la participación de los/as vecinos/as en diversos órganos: consejos sectoriales, órganos colegiados de gestión desconcentrada y órganos colegiados de los entes de gestión descentralizada, teniendo en cuenta «a efectos de determinar el grado de participación de cada una de ellas, tanto la especialización sectorial de su objetivo social como su representatividad», sin orientación alguna para medir ésta.

Si bien la reforma del 2003 habilita cauces y modalidades de participación para los cuales no resulta ya imprescindible la previa organización de la ciudadanía y sin menoscabo de reconocer la importante labor de las tradicionales asociaciones vecinales como agentes de sensibilización y promoción de los intereses vecinales y motores de la práctica democrática, sigue faltando reflexión acerca de la aparición de nuevos fenómenos societales, como son los llamados genéricamente nuevos movimientos sociales, de una parte y la valorización de la individualidad como opción ética y política, de otra. Dos cuestiones que, junto a otras tales como la colonización monopolística del proceso político por los partidos y la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad política, habrán de tenerse muy presentes si se pretende combatir la desafección política y promover una participación ciudadana continuada.

### **C) Los Consejos Sectoriales**

Regulados de manera exclusiva en los arts. 130 y 131 del ROF, se definen como instrumentos de creación potestativa para «canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales». Su creación, la determinación de su composición, organización y ámbito de actuación corresponde al pleno mediante Reglamento Orgánico Municipal (ROM en lo sucesivo), y desarrollarán «exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales» relativas a su sector de actividad.

Su presidencia recaerá en un miembro de la Corporación, nombrado y separado libremente por el Alcalde o Presidente, aún en el caso de que su ámbito territorial de actuación coincida con el de una Junta de Distrito, supuesto en el que además se requerirá que su presidente sea miembro de la Junta correspondiente, según el art. 131.2 del ROF.

## **D) Los distritos y otros órganos territoriales de gestión desconcentrada**

El art. 24 de la LRBRL ya citado, faculta a los municipios para establecer «órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal». Su presidente será un concejal y su funcionamiento se inspirará en las normas reguladoras del pleno corporativo, las cuales serán supletorias de las de su reglamento de creación.

Se definen como medio para «facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar esta», con la expresa limitación de que la potestad de autoorganización municipal no puede implicar alteración de «la unidad de gobierno y gestión del municipio».

Fruto de la reforma del 2003 en los municipios de gran población es la obligatoriedad de los distritos como «divisiones territoriales propias dotadas de órganos de gestión desconcentrada<sup>37</sup>» (art. 128 LRBRL). Su creación y regulación será mediante ROM que determinará las funciones y sus órganos representativos y participativos, reservándose al Alcalde determinar la organización y competencias de su administración ejecutiva. Se deberá fijar también «el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse» en conjunto por los Distritos.

## **E) Órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios**

Los arts. 132 y 133 del ROF posibilitan a los entes locales acordar «el establecimiento de entes descentralizados con personalidad jurídica propia, cuando así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios». Para su esta-

---

<sup>37</sup> Entendemos que en este caso, como en otros en que la reforma de 2003 impone la existencia obligatoria de determinados órganos, antes potestativos, para la participación ciudadana, habrá de verse alterada la clásica división de los arts. 20 y 32 de la LRBRL en órganos necesarios y complementarios de la organización local.

blecimiento, así como para determinar su forma jurídica y funciones, se estará a la normativa reguladora de los modos de gestión de los servicios públicos con atención al «principio de economía organizativa, de manera que su número sea el menos posible en atención a la correcta prestación de los mismos».

Se trata de una modalidad de participación en entes u órganos de carácter instrumental orientados a la pura gestión de servicios, por lo que cabe considerarla como claro ejemplo de manifestación local de democracia participativa.

## **F) El Consejo Social de la Ciudad**

El nuevo art. 131 de la LRBRL, inspirándose en las escasas pero interesantes experiencias impulsadas en algunos municipios<sup>38</sup>, otorga carta de naturaleza en nuestro ordenamiento jurídico a este consejo para municipios de gran población, «integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas», al cual corresponderán, sin perjuicio de otras funciones que pudiera atribuirle el pleno, «la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos», en resumen, un importante papel en el proceso de preparación de las decisiones que inciden en un ámbito tan escasamente atendido en la política local como es el *largo plazo*.

Limitada su obligatoriedad a los municipios del art. 121 de la LRBRL y ciertos Cabildos Insulares Canarios (disposición adicional 14.ª.5 del mismo cuerpo legal), nada prohíbe su de manera potestativa su creación en municipios o cabildos insulares de menor población. En ambos casos, su establecimiento requerirá del correspondiente ROM que habrá de determinar la composición y funcionamiento más idóneo para garantizar el adecuado cumplimiento de sus fines, así como los recursos que hubieran de disponerse al efecto.

## **G) La Comisión de Sugerencias y Reclamaciones**

Se trata de una de las novedades introducidas por la reforma de 2003, si bien podríamos encontrar su antecedente en la regulación

---

<sup>38</sup> Municipios como Barcelona, Badalona, Santa Coloma de Gramanet o Sant Boi de Llobregat fueron municipios pioneros en la creación, bajo distintas denominaciones, de Consejos de Ciudad.

contenida en el art. 231 del ROF dedicado a las solicitudes que pudieran dirigir los vecinos a cualquier órgano municipal, en petición de «aclaraciones o actuaciones». Aunque su composición y atribuciones evoca más a la figura de la Comisión de Peticiones existente en cada una de las Cámaras legislativas estatales y también extendida a los parlamentos autonómicos.

Su finalidad es la defensa de los derechos de los vecinos ante el ayuntamiento y la integrarán representantes de todos los grupos presentes en el pleno en proporción a su número de munícipes. En el desempeño de su función podrá «supervisar la actividad de la Administración municipal y dará cuenta al pleno, mediante un informe anual de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración», pudiendo también «realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen»<sup>39</sup>.

Su creación, a través de ROM es, según el nuevo art. 131 de la LRRL, obligatoria para los municipios de gran población y, como puede entenderse, potestativa en los restantes.

## **H) La iniciativa popular**

Constituye una de las mayores novedades de la reforma de 2003, en cuanto al objeto de nuestro estudio se refiere. Tras individualizar esta nueva modalidad de participación en el art. 18 de la LRRL, conocido como el «estatuto del vecino», el artículo 70 bis, en su apartado 2, regula el derecho de las/los vecinas/os que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales a «ejercer la iniciativa popular presentando propuestas de acuerdo o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal».

Las iniciativas deberán ser suscritas por un porcentaje mínimo de vecinas/os del municipio de un 20 por cien para los que tengan hasta 5.000 habitantes; del 15 por cien para los que tengan entre 5.001 y 20.000 habitantes y del 10 por cien para los de población superior, unos por-

---

<sup>39</sup> Atribuciones que, además de otorgar virtualidad a su condición de cauce para el ejercicio de un derecho fundamental como el de petición, le confieren una utilidad adicional como manifestación de la función de control en sentido similar al que puede ejercer el legislativo por mor del art. 77 de la Constitución.

centajes ciertamente elevados si lo que se pretende es hacer operativa la nueva institución<sup>40</sup>.

Resulta, a este respecto, llamativo el contraste entre esos porcentajes y la previsión contenida en el art. 187 de la ley 5/1988, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, donde para presentar una candidatura electoral mediante agrupación de electores se exigen desde el mínimo de un 1 por ciento de los inscritos en el censo electoral, siempre que el número de firmantes sea más del doble que el de concejales a elegir, en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, hasta las 5.000 firmas para los municipios entre 300.001 y 1.000.000 de habitantes o las 8.000 en los casos de población superior. De lo que se deduce que es significativamente más fácil, en términos de la exigencia del número de firmas de electores requeridos, articular una candidatura electoral mediante agrupación de electores que impulsar una iniciativa ciudadana. Paradoja que evidencia, una vez más, el persistente escoramiento del sistema hacia formas de democracia representativa, a pesar de las proclamas de la reciente reforma.

El nuevo precepto establece que las iniciativas serán sometidas a debate y votación por el pleno «sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia<sup>41</sup>», previo informe

---

<sup>40</sup> Aunque no es este el lugar ni el momento oportuno para verificarlo en extenso, un sencillo muestreo aleatorio realizado nos lleva a creer que, especialmente, en los municipios hasta 5.000 habitantes, algo más del 85% de los existentes en el Estado español, exigir la firma de un 20% de los electores como requisito para hacer viable la iniciativa, con frecuencia dará como resultado una cifra de electores superior a la que vendría a necesitar de promedio cualquier candidatura para obtener alguno de los puestos de concejal a cubrir en el respectivo ayuntamiento (desde los 5 puestos en municipios hasta 250 residentes al máximo de 11 puestos en municipios entre 2.001 y 5.000 habitantes). Mientras que en algunos de los municipios de gran población, además de darse ocasionalmente ese caso, podría producirse la paradoja de que el 10% de electores exigidos en un solo municipio viniese a representar una cifra superior incluso al número de electores exigibles para avalar una iniciativa legislativa popular ante el parlamento autónomo respectivo.

<sup>41</sup> Previsión esta que hubiese necesitado de aclaración adicional por las dificultades de articulación práctica que puede presentar y de la que se hace eco también el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España (página 116). Así serán la legislación autonómica y los respectivos Reglamentos Municipales los que habrán de resolver esas y otras cuestiones, como también van a tener que incorporar un concreta regulación para temas tales como la forma y condiciones en que ejercer el derecho, al igual que la eventual previsión de un mecanismo de compensación económica por los gastos debidamente justificados en que incurriesen sus promotores, a imitación de las previsiones existentes en la ley 3/1984, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y normas autonómicas análogas, si es que existe la intención real de facilitar el uso de la institución.

de legalidad de la secretaría municipal, así como de la intervención cuando afectase a derechos y obligaciones de contenido económico.

Muy oportuna nos parece, por último, la previsión que establece la posibilidad de que las iniciativas puedan llevar incorporada una propuesta de consulta popular que habría de ser tramitada por el procedimiento previsto en el art. 71 de la LRBRL y que pasamos a examinar a continuación.

#### IV. LA CONSULTA POPULAR, UNA INSTITUCIÓN FRUSTRADA

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tras proclamar en su art. 18.1, f), el derecho de las/os vecinas/os a «pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley», dedica su art. 71 a esta institución, disponiendo que «de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando esta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local».

Sin perjuicio de algunas otras consideraciones que dejamos para más adelante, podríamos intentar una definición básica de la institución a partir del perfil que le otorga el ordenamiento local y en el que coinciden las normas ya dictadas en la materia por algunas comunidades autónomas. Desde ese criterio legal, las consultas populares son una forma de participación política directa de la ciudadanía en los asuntos públicos que se ejerce mediante su llamamiento formalizado a expresar su criterio sobre concretas cuestiones de carácter local y especial relevancia para los intereses municipales que el gobierno local somete a consideración, dentro del ámbito competencial que le es propio, bien por iniciativa propia o a petición de un número determinado de ciudadanas/os.

##### **IV.1. NATURALEZA DE LA CONSULTA POPULAR**

Es incuestionable la neta ubicación de la consulta popular entre las formas de democracia directa, tal como ha sido reiteradamente confirmado por la jurisprudencia constitucional<sup>42</sup>, frente a otras ex-

---

<sup>42</sup> Pueden verse al respecto las sentencias 51/1984, 61/1985 y 63/1987, además de la ya citada 119/1995.

presiones más propias de la democracia participativa local como ya vimos más arriba.

Su incuestionable potencialidad para la inclusión de la ciudadanía local en los procesos de decisión que «comprometen el porvenir para un largo periodo o descansan sobre una decisión difícilmente reversible», ya fue puesta de manifiesto por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su Recomendación (96) 2 a los Estados miembros, sobre los referéndum y las iniciativas populares a nivel local, en cuya exposición de motivos se afirma que «el sistema de la democracia representativa debe constituir la base de la democracia local, más sin perjuicio del sistema de democracia directa que, allí donde forme parte de la tradición institucional del país, puede, llegado el caso, suplir al primero o coexistir con él».

En nuestro derecho la primera referencia a las consultas populares locales la incorporó la disposición adicional de la Ley orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, que excluyó expresamente de su ámbito las consultas populares que pudiesen celebrarse por los Ayuntamientos, «relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios», para cuya regulación se remitía a la legislación de Régimen Local, sin perjuicio de «la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

Aunque es cierto que el art. 149.1, 32.<sup>a</sup> de la Constitución reservó al Estado la competencia exclusiva para la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum», nos parece que extender el requisito de autorización gubernamental a las consultas populares locales excede, más allá de la coincidencia de la expresión «consulta popular», la pretensión constitucional que aparece explícita cuando se completa el apartado con la matización «por vía de referéndum», limitando así su ámbito a las modalidades de referéndum previstas en el propio texto constitucional, consultivo (art. 92), de reforma constitucional (arts. 167 y 168) y autonómico (en las distintas modalidades que regula el Título VIII) que ya vimos más arriba.

Ésta interpretación resulta de la misma naturaleza jurídica de la institución refrendataria, abundantemente comentada por la doctrina<sup>43</sup>, que la individualiza y sitúa en un plano jurídico-constitucional bien alejado del que pueda ocupar la consulta popular local que,

---

<sup>43</sup> Ya hemos citado aquí sobradamente los trabajos de los profesores De Vega, Pedro: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* y Aguiar de Luque, Luis: *Democracia directa y Estado Constitucional*, sin que sea por ello preciso recurrir ahora a otras fuentes doctrinales.

por obvias razones y sin dejar de ser expresión del derecho de participación política, nunca podría ser considerada como manifestación de una soberanía cuya cualidad principal es, precisamente, ser constituyente.

Esta interpretación encuentra aval en la exclusión de las consultas populares locales del ámbito de la ley orgánica 2/1980 que lleva a cabo su misma disposición adicional que es coherente así con el texto constitucional, aunque de manera injustificada, a nuestro juicio, cometa el «exceso» de perpetuar un régimen de autorización gubernamental no exigido por la Constitución<sup>44</sup>.

#### **IV.2. LIMITACIONES ACTUALES PARA EL EJERCICIO DE CONSULTAS POPULARES**

La regulación de las consultas populares en el ámbito local, más allá del ya comentado art. 71 de la LRRL y del inciso final del apartado segundo del nuevo art. 70 bis de la misma norma, ha sido básicamente acometida, con mejor o peor fortuna, por las normas autonómicas, dejando escaso o ningún margen para la autorregulación local y con insistente remisión a la aplicación supletoria de la regulación contenida en la ley orgánica 2/1980, para lo no regulado en aquella<sup>45</sup>.

Mientras la referida Recomendación (96) 2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, invitaba a los gobiernos de los Estados miembros, bien a «reconocer la posibilidad a las colectividades locales y regionales, en el marco de su autonomía, para prever las iniciativas populares y/o los referéndum a nivel local» o, alternativamente y tras consultar, en debida forma, a las asociaciones competentes de las colectividades locales, prever «un marco legislativo para los referéndum y/o las iniciativas populares a nivel local»,

---

<sup>44</sup> Existen voces más autorizadas que comparten nuestro criterio: Font i Llovet, Tomas: «El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías», pp. 30 y 40, en *Anuario del gobierno local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, Barcelona, 2005. También Aguiar de Luque, Luis: «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el Ordenamiento Constitucional Español», ob. cit., p. 90.

<sup>45</sup> Es significativo que tan sólo en siete de los diecisiete Estatutos se haga mención expresa de estas consultas y que de quienes lo hicieron tan sólo las comunidades de Cataluña y Andalucía hayan promulgado normas para su ejercicio. Siendo excepcional el caso de Navarra cuyo Estatuto no hacía referencia a las consultas, «activándose» tal competencia a través de la ley foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra, habiéndose regulado los mecanismos de su ejercicio mediante la más reciente ley foral 27/2002.

nuestro ordenamiento opta por evitar una eventual autorregulación de la institución por parte de los mismos municipios, aunque ello hubiese contribuido, en palabras de la misma Recomendación a «la afirmación de la autonomía local».

Tampoco se plantea nuestro ordenamiento definir, como invita la Recomendación, ámbitos con valor consultivo o decisonal para las consultas, ni al expreso reconocimiento del derecho a participar en los referédums meramente consultivos a «todas las personas residentes en la colectividad en cuestión, que gocen plenamente de sus derechos civiles, incluidos los naturales extranjeros conforme a las reglas a fijar en la respectiva reglamentación específica.

Como tampoco ninguna de las escasas normas autonómicas que han venido a dar virtualidad al escueto art. 71 de la LRBRL, ha avanzado en que la consulta popular pudiese tener sentido abrogatorio o de abandono de la decisión o proyecto sometido a consulta. Tal vez porque ello nos devuelve al debate acerca del carácter decisonal o vinculante del resultado de la consulta. Pero lo cierto es que el eventual reforzamiento que para la consulta popular puede derivar de la incorporación a nuestro ordenamiento local de la iniciativa popular que, como se recordará, puede llevar incorporada una propuesta de consulta, obliga a una reflexión acerca de lo incongruente de pretender que las consultas solo puedan expresar el favor o desfavor hacía propuestas, proyectos o decisiones *pro futuro* impulsadas por el gobierno local. Por lo que, a partir de ahora, es razonable esperar iniciativas que tengan por objeto la revisión o repudio de proyectos o decisiones adoptadas por el gobierno local con anterioridad y por tanto con finalidad material abrogatoria o próxima a la abrogación, aunque ello pudiera pugnar con la literalidad del ya citado art. 69. 2 de la LRBRL. Consideraciones que, a nuestro entender, justifican con suficiencia una nueva reforma,

Reforma que pudiera corregir la escasa generosidad con la que nuestro ordenamiento regula la consulta popular local, circunstancia que no ha podido dejar de constatar incluso el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, elaborado a instancia del gobierno central y presentado el 10 de enero de 2005, el cual, tras calificar a la institución de «inoperante» en la práctica, atribuye su escaso uso, entre otras razones a «una interpretación muy rígida de las causas de inadmisibilidad y por la exigencia de su autorización por el Consejo de Ministros en todo caso».

En efecto, el art. 71 de la LRBRL con su reiterativa redacción «aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter

local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos» rodeó de tan excesivas cautelas el ámbito de las posibles consultas que, como ha evidenciado una revisión jurisprudencial ceñida en exceso a la literalidad del mismo, llega a limitar el ámbito material de la consulta a las materias del art. 25 de la misma LRBRL<sup>46</sup>, lo que conduciría al absurdo de buscar justificación para el ejercicio de la consulta en relación con materias tales como la promoción económica local o la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres por señalar dos actividades extendidas a nivel municipal y no incluidas en aquel artículo.

Cabe además señalar la indeterminación de la condición de «especial relevancia» que para los intereses de la ciudadanía debería reunir el asunto objeto de consulta y cuya concurrencia parece quedar reservada al propio ayuntamiento interpelado, lo que no parece la condición más favorable a la realización de un derecho fundamental como es el de participación política directa<sup>47</sup>.

Por su parte, las escasas normas autonómicas en la materia han establecido muy dispares requisitos en orden al número de electores firmantes de la petición. Así, por ejemplo, el art. 2.1 del Decreto 294/1996, por el que se aprueba el Reglamento de consultas populares municipales de Cataluña que vino a desarrollar los arts. 144 a 146 de la ley 8/1987, de Régimen Municipal y Local de Cataluña, exige el 20 por ciento del número de habitantes, en poblaciones de hasta 5.000 habitantes; 1.000 más el 10 por ciento del número de habitantes en poblaciones hasta 100.000 habitantes y 10.500 más el 5 por ciento de los habitantes que excedan de los 100.000 habitantes, en las poblaciones de población superior, en tanto que el art. 6 de la ley 2/2001, andaluza viene a exigir un 10 por ciento en los municipios hasta 5.000 habitantes; 500 más el siete por ciento de la cifra que exceda de 5.000, en los de 5.001 a 50.000 habitantes; 3.650 más el cinco por ciento de la cifra que exceda de 50.000, en los población comprendida entre 50.001 y 100.000 habitantes y 6.150 más el 3 por

<sup>46</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1997 y 17 de febrero de 2000, entre otras.

<sup>47</sup> La sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1989, aún incurriendo en aspectos que ya criticamos de otras decisiones, resuelve el conflicto derivado de la omisión de contestación municipal a una petición de consulta que requirió de la vía judicial para obtener una resolución a favor de la obligación de la Alcaldía de tramitar la solicitud de celebración de un pleno en el que se examinase la celebración de la consulta, sin que de ello quepa deducir una garantía suficiente a la realización del derecho, dada la ausencia de parámetros expresos de legalidad para resolver la aceptación o denegación de la consulta solicitada.

ciento de la cifra que exceda de 100.000 en los de población superior a 100.001 habitantes. Mientras que la ley foral 27/2002, de Navarra, opta en su art. 6.1, por el sencillo procedimiento de exigir la firma del 10 por ciento de los censados en el correspondiente municipio. Cifras, en todos los casos, elevadas comparadas con las exigidas para la formación de una agrupación electoral, como ya señalamos al analizar la nueva figura de la iniciativa popular.

La legislación autonómica incorpora, además, otras limitaciones de índole técnica, como la exclusión de concurrencia de la consulta con la celebración de elecciones europeas, generales, autonómicas o locales o de un referéndum de ámbito estatal o la campaña electoral previa a las mismas — extremo que la normativa catalana extiende, de manera injustificada, hasta los 60 días anteriores—, con paralización, incluso, de la consulta ya convocada si fuese posterior la convocatoria. Y otras que más parecen obedecer a criterios de simple restricción, como la prohibición de las leyes andaluza y navarra de someter el mismo asunto que dio origen a la consulta a otra nueva, independientemente del resultado de aquella, durante el periodo restante de mandato de la corporación municipal.

Con lo hasta aquí expuesto no cabe sorprenderse de la escasa realización práctica de consultas populares y que tan sólo se hayan tramitado unas 120 solicitudes de autorización al gobierno en veinte años desde la vigencia de la LRBRL y en un universo integrado por 8.108 municipios, según datos facilitados por el Subdirector General Adjunto de Cooperación y Régimen Jurídico Local del Ministerio para las Administraciones Públicas<sup>48</sup>, sin que, por otra parte, todas ellas obtuviesen respuesta favorable.

Sin que pueda ignorarse que, en ese tiempo, no han faltado por ello consultas de todo tipo, tanto de iniciativa institucional como de origen social, sin observancia alguna de aquella normativa como expresión de formas alternativas de participación ciudadana.

## V. APUNTES PARA UNA REFORMA NECESARIA

Sin la pretensión de agotar el asunto que nos ocupa parece llegado el momento de apuntar algunas notas que pudieran servir para,

---

<sup>48</sup> Datos recogidos de la conferencia impartida por José Manuel Rodríguez Álvarez en Valencia en el curso organizado por la Diputación provincial del 31 de mayo al 4 de junio por Llavador Cisternas, Hilario: «Participación ciudadana y gobierno local» en *Revista de Estudios Locales*, núm. 80, febrero 2005.

en el actual contexto de revisión del sistema de gobierno local en el Estado español, encontrar la definición adecuada de una institución necesaria y que debería jugar un importante papel en la revitalización de la democracia local.

La primera observación que cabe realizar es que a pesar de la loable intención de la ley de reforma 57/2003 en orden a la fijación de unos estándares que garanticen el acceso al ejercicio del derecho de participación a partir de mínimos igualitarios, se ha llevado esta voluntad al extremo de introducir previsiones innecesarias en algunas de las nuevas modalidades de participación. Establecer con la precisión y cautela que lo hace el apartado segundo del nuevo art. 70 bis, el número de firmas necesarias para ejercer el derecho de iniciativa popular —y no simplemente la referencia a un mínimo general— resulta, no sólo desincentivador de su ejercicio, sino también causa de razonable perplejidad al comparar tan rigurosa regulación con el variado repertorio que ofrece la regulación autonómica sobre ejercicio de la consulta popular. Hubiera sido más razonable que la reforma se hubiese limitado a fijar los rasgos esenciales de la institución, residenciando en sede autonómica la concreta regulación de la iniciativa. Algo que se compadece mejor con la mayoritaria asunción de las competencias en régimen local por las comunidades autónomas.

De otra parte, parece de todo punto necesario eliminar la actual exigencia de autorización del gobierno central para la realización de la consulta, articulando con ocasión de las reformas estatutarias en curso y de manera definitiva la exclusiva competencia autonómica en la materia.

Cabría plantearse la oportunidad de un listado de asuntos respecto de los que pudiera otorgarse, en las condiciones y con los requisitos que se determinasen, naturaleza vinculante al resultado de la consulta popular, considerando que una innovación así no resulta extraña a nuestro entorno comunitario y pudiera constituir un potente medio de interesar a la ciudadanía en la participación por la vía de dotar a ésta de eficacia jurídica real.

La Recomendación (2001) 19 concluía invitando a las autoridades locales y regionales a «mejorar la reglamentación local y los mecanismos prácticos referentes a la participación de los ciudadanos en la vida pública local», invitación que parece coherente con un adecuado nivel de autonomía local que debiera comportar también la autonomía normativa suficiente en orden a la capacidad de los entes locales de darse normas propias de carácter permanente o *ad hoc* con las que dotar de los efectos jurídicos necesarios a las nuevas formas

de participación ciudadana que puedan poner en práctica, cuando así lo estimasen conveniente<sup>49</sup>.

La actual regulación, reforma incluida, no alcanza plenamente, a nuestro entender, a implementar en nuestro ordenamiento los que la Recomendación (2001) 19, tantas veces repetida, en su Anexo I califica de «principios esenciales de una política de participación democrática en el nivel local». Aunque resulta, a nuestro criterio, especialmente significativa, la manifiesta inobservancia de aquel que se expresa en los siguientes términos: «Descartar las soluciones demasiado rígidas y permitir la experimentación, privilegiando las autorizaciones frente a las prescripciones; prever, en consecuencia, una amplia gama de instrumentos de participación, así como la posibilidad de combinarlos y de adaptar, según los casos su utilización».

Cabría concluir, que en esa ausencia, tanto como en las deficiencias y cautelas con que la reforma encarnada en la reciente ley 57/2003 afronta la participación ciudadana en la vida local, aún siguieran latiendo los ecos del recelo que, hace ya más de un cuarto de siglo, llevaron a los partidos políticos de la transición a constreñir concientemente las posibilidades de la participación directa de la ciudadanía en el proceso político.

*Por CONCORCET*

---

<sup>49</sup> El ejercicio efectivo de la autonomía normativa por las comunidades locales ha sido calificado de limitado, entre otras razones, por la existencia de una legislación estatal y autonómica en exceso reglamentista, en la Recomendación 121 (2002) sobre la democracia local y Regional en España, adoptada por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa el 14 de noviembre de 2002.