



Revista de Estudios de la Administración  
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración  
Pública  
España

Castel Gayán, Sergio

La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 312, enero-abril,  
2010, pp. 183-208

Instituto Nacional de Administración Pública  
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461201002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias

*Sergio Castel Gayán*

*Asesor Técnico del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón  
scastel@aragon.es*

### Resumen

*En los últimos años diferentes instituciones y foros nacionales e internacionales han proclamado la necesidad de un proceso de profundización democrática que abra espacios para una participación más activa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Este proceso encuentra en el ámbito local su escenario natural, y ha provocado una intensa renovación del marco normativo. En esta línea, los recientes Reglamentos locales de participación ciudadana, respondiendo a las tendencias fijadas desde la normativa comunitaria y estatal, vienen configurando una nueva política local de participación ciudadana basada en la promoción de una democracia participativa para un gobierno relacional.*

### Palabras clave

*Participación ciudadana, Reglamento local, política de promoción, democracia participativa.*

## The civil participation in the local area: experiences

### Abstract

*In the last years different institutions and national platforms have expressed the need for a democratic process to open up the possibility of a more active participation of the citizens in the decision making in public affairs. This process finds its natural scenario on a local level and has provoked an intense renovation of the legal framework. Accordingly, the recent local Regulations of civic participation, following the tendencies established by regional and national laws, are forming new local policies of civic participation, based on promoting participative democracy for a relational government.*

### Keywords

*Civic participation, local Regulations, policy of promotion, participatory democracy.*

## I. INTRODUCCIÓN

Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Así abre su regulación la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), entendiéndolo que el factor de cercanía entre los asuntos públicos y los vecinos se convierte en fundamento esencial para impulsar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas locales.

Consolidada la legitimidad democrática del gobierno representativo y su sólida implantación en el Estado constitucional, surgen voces que reclaman oportunidades añadidas de participación en los procedimientos decisionales. No obstante, deben tomarse en consideración las propuestas que redefinen cauces participativos complementarios al sistema de representación, no aquellas que diseñan una fórmula alternativa. Es cierto, como señala Rafael Rubio Núñez, que las fallas en el sistema de la representación, unidas a las circunstancias sociopolíticas, y quizás con más fuerza las socioeconómicas, han provocado un desencanto político que ha ido reduciendo el papel de la sociedad en la política, provocando un debilitamiento de la legitimidad del sistema que se articulaba en torno al concepto de soberanía nacional y representatividad política.<sup>1</sup> Esta afirmación habilita la búsqueda de cauces que mejoren y perfeccionen el modelo representativo, que complementen sus vacíos e incorrecciones en una sociedad diversa y compleja como la actual, pero no justifica su sustitución.

Partiendo de esta premisa, en los últimos años se están produciendo importantes cambios en la conformación de las políticas públicas locales, incorporando estrategias de participación ciudadana en los planteamientos de las Administraciones mediante la integración activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.<sup>2</sup> Uno de los pilares de este proceso de profundización democrática es la institucionalización de aquellas vías que permiten una participación ciudadana más activa en los actuales y complejos procesos decisionales. En este sentido, la regulación del derecho de participación en los asuntos públicos ha sido objeto de una intensa renovación en los últimos años, con la aprobación de normas que tratan de materializar los principios y mecanismos de esta democracia participativa. En concreto, estas tendencias normativas se han deslizado sobre un doble camino, la renovación jurídica de los cau-

1 R. Rubio Núñez, "La guerra de las democracias", en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16, 2007, p. 81.

2 En esta línea es expresivo el Preámbulo de la reciente Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana de Guipúzcoa: "*la sólida consolidación de los sistemas democráticos representativos de nuestro entorno y la plena normalidad en que se desarrollan sus instituciones no ha evitado la necesidad de enfrentarse a sus límites, abriendo la experiencia democrática a otras formas de participación que, de forma complementaria, enriquezcan el sistema democrático, reafirmando sus fundamentos. La emergencia de sociedades crecientemente complejas, que crean nuevas necesidades sociales, incrementa el riesgo de distanciamiento entre sociedad e instituciones y, simultáneamente, crea nuevas demandas de participación por parte de la ciudadanía*". Se trata, por tanto, de articular cauces propios de una democracia participativa que permitan contar con la voz y la opinión de los ciudadanos en los procesos decisionales, siempre como complemento del sistema representativo.

ces de participación reconocidos tradicionalmente con el objeto de facilitar su acceso y mejorar su funcionamiento, y la innovación normativa para asumir aquellos instrumentos que se han ido interiorizando por la experimentación en el ámbito local.

El objeto de las líneas siguientes es analizar cuál está siendo esta respuesta normativa, su evolución reciente y situación actual. No obstante, este estudio debe partir de una reflexión fundamental: el papel de la norma jurídica en el fomento de la participación ciudadana. Las normas no crean per se una cultura política participativa, al revés, esta depende de otros muy diversos factores políticos y sociales. Como se ha afirmado de forma acertada, puede haber norma sin participación, y participación sin norma.<sup>3</sup> Pero también es cierto que un marco normativo ordenado, flexible y coherente con la situación de cada entidad local, puede facilitar el acceso a esa cultura participativa.

## II. UN BREVE REPASO AL MARCO NORMATIVO SUPRALOCAL

### a) Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa

Entre los numerosos textos internacionales que vienen resaltando en los últimos años la necesidad de impulsar espacios de participación ciudadana, especial protagonismo asume la Recomendación del Comité de Ministros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local de 6 de diciembre de 2001,<sup>4</sup> que viene a sustituir la Recomendación nº R (81) 18 del Comité de Ministros. A pesar de carecer de efectos jurídicamente obligatorios, la Recomendación de 2001 se ha convertido en referencia como expresión de unos objetivos que marcan un camino de convergencia para todos los Estados que forman parte de la Unión Europea.<sup>5</sup> La finalidad de esta Recomendación es proponer a los decisores políticos un conjunto coherente de principios como base común de la acción de los Estados miembros del Consejo de Europa

<sup>3</sup> En este sentido, véase F. Pindado Sánchez, La participación ciudadana es la vida de las ciudades, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2008, pp. 221-223.

<sup>4</sup> La mayoría de los Reglamentos locales de participación ciudadana han venido asumiendo esta Recomendación como referente de su contenido: “Desde mediados años 90 del pasado siglo XX ha ido emergiendo en todas partes de los países democráticos, y especialmente en Europa, un consenso creciente que la eficacia y la legitimidad de la actuación pública se fundamenta en la calidad de la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y entre estos niveles y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Se trata de un enfoque que redefine la relación entre administración y administrados, pasando de la tutela a la cogestión, de la verticalidad absoluta en la toma de decisiones, a una creciente horizontalidad integradora, que tiene en cuenta la voz y la opinión de la sociedad civil, estructurada en sus organizaciones y entidades sociales y cívicas. Esta nueva metodología de gobernar se conoce cómo ‘gobernanza’, ‘gobierno relacional’ o ‘buen gobierno’ y es la metodología de gobierno que apoya la Unión Europea desde que, en las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa de noviembre de 2001, se invitó los diferentes niveles de gobierno europeos a fomentar una forma de gobierno basada en la participación ciudadana, tal y como se recojo en el Libro blanco del Gobierno de Europa” (Preámbulo del Reglamento de Participación Ciudadana del Consejo Insular de Eivissa).

<sup>5</sup> J.M. Pemán Gavín, “El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración Local”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 27, 2005, pp. 33-34.

en este dominio esencial para la democracia. Así, entre sus consideraciones, señala expresamente que es en el nivel local donde el derecho democrático *“puede ejercerse más directamente y que conviene, pues, actuar para implicar a los ciudadanos de forma más directa en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando siempre la eficacia y la eficiencia de la gestión”*.

Asumido este objetivo, la Recomendación establece unas líneas estratégicas que deben informar la actuación pública. Aboga por la construcción de una auténtica política pública de promoción de la participación ciudadana en el ámbito local, a cuyo fin se solicita a los Estados *“no sólo la elaboración de una estrategia, un marco para su acción o un programa a favor de la participación, sino también elevar su intervención al rango de política”*. Recoge, asimismo, la necesidad de mejorar el marco normativo que regula la participación ciudadana, instando a los gobiernos de los Estados miembros a garantizar una legislación flexible que permita a las autoridades locales reconocer y utilizar un amplio abanico de instrumentos de participación en función de las necesidades y características propias de cada entidad local. La diversidad de realidades locales y las peculiaridades de cada territorio demandan esa flexibilidad jurídica.

Si bien las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa van dirigidas, conforme a la práctica constante, a los gobiernos de los Estados miembros, la definición y aplicación de esta política de promoción de la participación ciudadana en el nivel local exige el compromiso y el esfuerzo conjunto de todas las autoridades. En esta línea, el texto de 2001 insta a los gobiernos a que soliciten y estimulen el compromiso y la acción de las autoridades locales, tratando de conseguir el compromiso de estas para aplicar de forma efectiva esta política pública y mejorar la reglamentación local.

Finalmente, y aun asumiendo el papel activo de las autoridades públicas en esta política de promoción, la Recomendación reconoce el protagonismo que deben asumir las estructuras asociativas y, en concreto, la ciudadanía.<sup>6</sup> En este sentido, deviene fundamental una actuación dirigida a la formación de la ciudadanía en temas de participación, así como la puesta en marcha de una política tendente a propiciar la sensibilización a favor de una cultura política basada en la participación y el compromiso.

---

6 Punto 63 de la Recomendación: *“la participación en la vida de las entidades locales es una cuestión que corresponde también a la sociedad civil a sus estructuras asociativas, incluidos los partidos políticos. Especialmente estos últimos pueden contribuir en gran medida a la ‘política de la participación, por ejemplo, en lo referente a una representación más equilibrada de algunas categorías de ciudadanos, y especialmente de las mujeres, en los órganos electos’*. Por su parte, el punto 64: *“Además, si se mira bien, la participación es en primer lugar el problema de cada ciudadano. Si, por una parte, se puede considerar que los poderes públicos deben garantizar el derecho a la participación de sus ciudadanos, se puede recordar también que corresponde a los ciudadanos y a sus asociaciones hacer que los electos locales conozcan sus demandas y deseos en lo referente a los instrumentos y modalidades de su participación en la vida de sus entidades. Deben, a continuación, estar preparados para asumir la responsabilidad inherente a ese derecho de participación, cuyo ejercicio puede muy bien constituir un deber cívico, en ciertos casos”*.

## b) Los nuevos Estatutos de Autonomía y la participación ciudadana en el ámbito local

La Constitución Española inauguró una cultura participativa inspirada en el principio democrático. La proclamación del carácter democrático del Estado español conlleva la formulación de la participación como eje esencial del sistema político, configurándose el artículo 9.2 CE'78 como pósito en el que el texto fundamental acoge técnicas y mandatos de participación. Por su parte, el artículo 23 CE'78 recoge dos formas de acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas, directamente o por medio de representantes, que no es sino el reconocimiento de un sistema mixto, de democracia representativa y de democracia directa, con una clara preeminencia del sistema representativo. No obstante, este entendimiento de la participación no agota las manifestaciones constitucionales del fenómeno participativo, por el contrario, el texto es rico en este tipo de declaraciones en diversos preceptos (artículos 27.5, 29, 48, 51.2, 92, 105, 125 ó 140).

En el marco constitucional de una sociedad democrática avanzada, los recientes Estatutos de Autonomía han asumido las tendencias jurídico-políticas basadas en el impulso de la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas. Los Estatutos de última generación configuran un marco político que impulse el principio democrático que justificó, entre otros, el proceso de descentralización política propuesto por el texto constitucional. La cercanía de los asuntos públicos al ciudadano y el mejor conocimiento de las necesidades de los individuos por la Administración autonómica, fueron algunos de los argumentos para apoyar el desarrollo y profundización de la descentralización política en nuestro país. Sin embargo, transcurridas tres décadas desde la aprobación del texto constitucional y el inicio del proceso autonómico, se puede afirmar que si bien la consolidación del Estado autonómico ha podido servir para mejorar la eficacia de determinadas políticas públicas, esa cercanía no ha propiciado una participación real y efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos al margen del clásico derecho de representación política.

Los Estatutos de Autonomía de última generación son ricos en manifestaciones tendentes a propiciar la participación ciudadana. La norma institucional básica de la Comunidad Autónoma reconoce un principio rector y unos derechos que deben informar la actuación de los poderes públicos autonómicos y locales, resaltando el “hecho democrático” con unos preceptos que, en comparación con los textos originales, tienden a consolidar esa profundización democrática. Así, la participación ciudadana se define estatutariamente como un principio rector en forma de mandato dirigido a los poderes públicos, que deben impulsar las acciones necesarias para su fomento y promoción. Reiterando el contenido del artículo 9.2 CE'78, los Estatutos encomiendan a los poderes públicos, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículos 20.a del Estatuto aragonés –EAAr–, 4.2 del Estatuto catalán –EACat–, 10.1 del Estatuto andaluz –EAAAnd–, 8.2 del Estatuto castellano leonés –EACL–, y 9.4 del Estatuto valenciano –EACV–), a cuyo fin

concreta la obligación de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico (artículos 15.3 EAAr, 43 EACat y 10 EAAnd). La promoción de la participación social es una de las novedades jurídico-políticas más importantes de los recientes Estatutos.<sup>7</sup> Supone el reconocimiento expreso del fomento de la participación ciudadana, del desarrollo de auténticas políticas públicas de participación, y el compromiso de promover una participación ciudadana efectiva y de calidad.<sup>8</sup>

Estas propuestas estatutarias dirigidas a propiciar la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas inciden de forma especial en el ámbito local. Los Estatutos entienden que es en este ámbito donde se alcanza mayor interacción entre gobierno y ciudadano, definiendo al municipio como el escenario propicio para fortalecer la participación de la ciudadanía, de modo que los mandatos estatutarios referidos al impulso de la democracia participativa alcanzan en el ámbito local una extrema intensidad. El Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica, es de plena aplicación al ámbito local y, desde esta perspectiva, el mandato de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas se dirige a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, tanto autonómicos como locales. Partiendo de esta premisa, el espíritu de una profundización democrática basada en el incremento de la participación ciudadana encuentra su máxima expresividad en la consideración de los Municipios como entidades territoriales básicas de la Comunidad Autónoma, dotadas de personalidad jurídica y autonomía para la gestión de sus intereses respectivos, y medio esencial de participación de la comunidad vecinal en los asuntos públicos (artículo 82 EAAr), institución de participación más directa de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículo 44.1 EACL), y medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos (artículo 86.1 EACat).

### c) Novedades en la legislación de régimen local

La legislación española de régimen local ha sido protagonista de un proceso de renovación con el objeto de adaptarse al nuevo contexto jurídico-político y asumir la Recomendación de 2001. En concreto, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local, constituye una reforma que trata de desarrollar y actualizar el tratamiento que realiza la LBRL en torno a la participación ciudadana en el ámbito local.

7 Respecto a la participación ciudadana en los Estatutos de Autonomía de última generación, véase S. Castel Gayán, “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 34, 2009, pp. 406-413.

8 En esta línea, resalta la declaración propuesta por el Estatuto de Andalucía, que recoge expresamente el objetivo de la calidad: “*La Comunidad Autónoma de Andalucía (...) fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social*” (artículo 1).



El espíritu de esta reforma legislativa se proclama expresamente en el Preámbulo de la Ley 57/2003, que justifica esta innovación normativa en las carencias y disfuncionalidades existentes en la regulación de determinados aspectos de la LBRL, unido a la consolidación de las entidades locales como nivel de gobierno. Asumida la insuficiencia regulatoria de la Ley de 1985 por su carácter meramente declarativo, y observada la tendencia continental dirigida a reforzar las posibilidades de participación 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, la Ley 57/2003 destaca *“la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con el sistema representativo y los derechos reconocidos tradicionalmente, sino que, por el contrario, lo complementa y enriquece”* (Preámbulo). Siguiendo los principios establecidos en la Recomendación de 2001, en concreto los referentes a la flexibilidad regulatoria, la Ley 57/2003 entiende que *“si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación”* (Preámbulo). Este mínimo común denominador, por tanto, es esencial para garantizar un núcleo básico e indisponible del derecho de participación.

La reforma legislativa de 2003 pretende mejorar los mecanismos de participación a través de un conjunto de medidas comunes a todos los municipios, y una serie de instrumentos especiales aplicables a los municipios de gran población, diferenciación que responde a la ruptura del uniformismo jurídico que propone la reforma. Entre las medidas comunes, la primera ha impulsado la juridificación definitiva de la materia, dado que los Ayuntamientos deben *“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”* (artículo 70.bis.1). Este nuevo precepto ha provocado un intenso proceso de normativización con la aprobación de innumerables Reglamentos locales de participación ciudadana, si bien una interpretación más profunda del artículo aconseja otra conclusión. El mandato propuesto por este precepto ordena la previsión de procedimientos y órganos participación en normas de carácter orgánico, no la aprobación de Reglamentos específicos de participación ciudadana. Esta interpretación encuentra un poderoso fundamento en esa ruptura del uniformismo que proclama la reforma de 2003 y que ha caracterizado tradicionalmente al régimen local español. Desde esta perspectiva, no es coherente la exigencia de Reglamentos locales de participación ciudadana en todos los municipios, teniendo en cuenta la diversidad de tamaños y características de nuestra realidad local.

La segunda medida común trata de adaptar la legislación de régimen local a la nueva realidad tecnológica, asumiendo las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías como cauce para facilitar la información y participación ciudadana: *“las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización inte-*



*ractiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas”*. La tercera gran medida es el reconocimiento de un instrumento singular, clásico en otros ámbitos territoriales, pero no asumido hasta ese momento por la legislación de régimen local: las iniciativas ciudadanas, que permiten presentar propuestas de acuerdos, actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia local.

En el ámbito de las grandes ciudades, la participación ciudadana alcanza la máxima importancia por la “despersonalización” del municipio. La Ley, consciente de este factor, ha diseñado junto a las medidas del régimen común, un conjunto de novedades en el ámbito de las grandes ciudades con el objeto de ahondar en la legitimación democrática y participativa de sus actividades y políticas.<sup>9</sup> En concreto, la reforma de 2003 prevé la creación del Consejo Social de la Ciudad como órgano de participación integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas; la división del municipio en distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio; y la creación de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, como mecanismo para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal, formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno, de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo.

La legislación autonómica, sin embargo, no ha seguido el mismo proceso de renovación. Las leyes autonómicas de régimen local no han previsto la inclusión de nuevos instrumentos de participación ciudadana, limitándose a desarrollar las técnicas previstas por la normativa estatal básica. Dado el carácter bifronte del régimen local y el protagonismo del legislador autonómico, el contexto actual demanda una revisión normativa encaminada a profundizar en el “hecho democrático local” en base a las peculiaridades de cada territorio autonómico. En cualquier caso, partiendo de este marco y en el ejercicio de su potestad normativa y de autoorganización, cada entidad local puede desarrollar estas previsiones legales, concretando el régimen jurídico de los mecanismos de participación ciudadana (artículo 70.bis LBRL). Esta potestad normativa cuenta con amplios márgenes de innovación y adaptación, consecuencia de la ya citada flexibilidad y generalidad de los preceptos contemplados en la legislación de régimen local. Esta reflexión es importante a tenor de los diversos factores que inciden sobre la participación ciudadana en el ámbito local. La regulación de la materia no puede ser uniforme, dadas las diferencias sustanciales

9 F. Fernández-Figueroa Guerrero, “¿Un nuevo estatuto del vecino tras la Ley 57/2003, de 16 de diciembre?: sus derechos y deberes con especial referencia a la participación ciudadana”, en *Cuadernos de derecho local*, nº 5, 2004, p. 133.

dentro de la realidad local española, con municipios de diferentes tamaños y realidades socio-políticas. La flexibilidad normativa que recoge la Recomendación de 2001 –y asumida por la legislación española de régimen local– permite, por tanto, la adaptación e innovación de los mecanismos de participación a las exigencias y necesidades de cada entidad local. Y sin embargo, una de las características de la reglamentación local en nuestro país ha sido su mimetismo. La entidad local goza de un amplio margen de discrecionalidad como para renunciar a buena parte del régimen jurídico y, por tanto, facilitar e innovar el ejercicio del derecho de participación en su ámbito territorial.

La efectividad real de la participación ciudadana exige un marco normativo acorde a la realidad de cada territorio, si bien este marco no garantiza, como se ha adelantado, una participación real y efectiva. En esta línea, cualquier política local de promoción de la participación ciudadana debe garantizar el equilibrio entre una normativa expresa y su aplicación basada en la voluntad política y social: *“Es cierto que las normas per se no implican participación, que ésta no se hace efectiva por decreto. No obstante, una buena regulación, dentro de un marco más amplio de medidas que la favorezcan, puede ayudar al desarrollo del ejercicio de ese derecho”* (Exposición de Motivos del Reglamento de Elche).

### III. REGLAMENTOS LOCALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ÚLTIMA GENERACIÓN<sup>10</sup>

La normativa reguladora de la participación ciudadana debe adaptarse a las estructuras y mecanismos de las complejas sociedades actuales. Como se ha analizado en líneas anteriores, tanto el Derecho comunitario como la legislación de régimen local han evolucionado hacia marcos configuradores de una democracia participativa que abre espacios para una participación ciudadana activa y de calidad. Es momento de construir una nueva reglamentación que culmine el edificio de la participación, completando ese marco legal habilitador para dar respuesta a las diferentes especificidades territoriales. Y en este sentido, una nueva corriente normativa se observa en los últimos años en el ámbito local –municipal y supramunicipal–, con el surgimiento y consolidación de un proceso encaminado a la revisión o actualización de la reglamentación local. Los Reglamentos de participación ciudadana de última generación tratan 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.<sup>11</sup> Este gobierno relacional manifiesta el paso del ge-

<sup>10</sup> Para un análisis real y adaptado a las tendencias normativas actuales, se han tomado como referencia los Reglamentos locales de participación ciudadana aprobados desde 2008, como muestra expresiva de las corrientes modernas. Asimismo, con el objeto de ampliar el marco comparado, se analizan Reglamentos de municipios –diversos en cuanto a su tamaño poblacional–, comarcas y provincias.

<sup>11</sup> En esta línea es expresivo el Preámbulo del Reglamento de Eivissa, al señalar que el Consejo Insular *“opta así de una manera decidida por la democracia participativa, como complemento y profundización de la democracia representativa”* (Preámbulo). Por su parte, el Reglamento de Benidorm: *“Debemos*

rencialismo –ayuntamiento como prestador de servicios basado en el principio técnico y empresarial– a una politización sustentada en la participación como respuesta a la diversidad y complejidad de las demandas.

### a) La política local de participación ciudadana: una visión integral de la materia

Uno de los rasgos tradicionales de la reglamentación local de participación ciudadana es su visión reduccionista. El marco normativo aprobado por las entidades locales ha ordenado la materia a nivel de mínimos, limitándose a establecer el régimen jurídico de los órganos, procedimientos e instrumentos de participación que se recogen en la legislación de régimen local.

Esta técnica normativa ha configurado un modelo de participación ciudadana basado fundamentalmente en canales formales de carácter administrativo, asumiendo el riesgo de reducir la participación a su simple procedimentalización y potenciar el desinterés de la ciudadanía. La conformación de este sistema es consecuencia de unos Reglamentos locales que se limitan a ordenar instrumentos de carácter administrativo y cauces de democracia semidirecta, obviando cauces propios de una democracia participativa basada en el principio deliberativo –sistema que permitiría completar el marco complementario del sistema representativo– y excluyendo de su ordenación jurídica elementos tan importantes como la adecuación de la organización administrativa, la planificación de la materia o el fomento de una cultura participativa.

Asumiendo las directrices fijadas por el Derecho comunitario, uno de los rasgos más importantes de los Reglamentos locales de última generación es su visión integral. Estos Reglamentos consideran la materia en su conjunto, elevando a rango de política pública todo el entramado de medidas tendentes a propiciar la participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas locales. Así, en los últimos años se observa un proceso que ha permitido pasar de una concepción atomizada de la participación ciudadana a una ordenación global de la materia, que articula estrategias generales de promoción y regula un marco completo de mecanismos incluyendo herramientas propias de una democracia participativa. Estos Reglamentos definen una auténtica política local de participación ciudadana que, inspirada en el principio de transversalidad, se sustenta en unos pilares fundamentales como la creación de una organización administrativa específica, el diseño e implementación de cauces y espacios de una democracia participativa avanzada, la programación de los proyec-

---

*llegar a la transformación social a través de la participación, ya que es el elemento clave para conectar la acción de gobierno con las necesidades de las personas. La Democracia representativa y la democracia participativa son dos conceptos que están relacionados. Y la esencia y la calidad de la democracia están en función de cómo estén articulados estos dos conceptos. Por eso, en el Ayuntamiento de Benidorm, debemos apostar por promover iniciativas que permitan mejorar la calidad de la democracia de nuestras instituciones, profundizar en el sistema de democracia representativa y diseñar canales, como este Reglamento, que permitan su necesario complemento en la democracia participativa” (Preámbulo).*

tos tendentes a propiciar la intervención ciudadana, o la formación y sensibilización para una cultura participativa.

La política local de participación ciudadana se halla informada por un conjunto de principios rectores que conforman su contenido esencial, configurados como auténticos mandatos dirigidos al gobierno local que deberá poner en marcha todos aquellos mecanismos que permitan su pleno cumplimiento. El principio general y común asumido por los recientes Reglamentos es el reconocimiento de la promoción de la participación de los vecinos y entidades en la gestión local, garantizando la transparencia administrativa y la calidad de la democracia local, bajo el fundamento de una mayor eficacia en la actuación pública, es decir, la apertura de los poderes públicos y su acercamiento a los vecinos escuchando su voz y opinión para satisfacer de modo más eficaz las necesidades y demandas de la ciudadanía. En concreto, este espíritu general se formaliza en un conjunto de principios normativos que constituyen el contenido material de la política local de participación ciudadana. En esta línea se deben citar, por su expresividad, los principios rectores de la acción pública en materia de participación recogidos por la reciente Norma Foral de participación Ciudadana de Guipúzcoa, que tiene como finalidad promover la participación ciudadana, impulsar instrumentos de democracia participativa y fomentar una cultura de participación ciudadana, bajo un modelo inspirado en la apertura de los poderes públicos, la transparencia de la acción de gobierno y la búsqueda de una mayor eficacia política y administrativa (artículo 3).

Una de las novedades más importantes en torno al diseño de la política local de participación ciudadana es el reconocimiento normativo de la técnica de planificación y programación, como herramienta que permite ordenar el conjunto de actuaciones tendentes a propiciar la participación, integrando así una visión transversal y global de la materia. La planificación estratégica, como instrumento para mejorar la eficacia de la actuación pública, diseña el conjunto de intervenciones que conforman la política local de participación, adaptando sus contenidos a las necesidades de su plazo temporal: “se elaborará un Plan Director de Participación Ciudadana para el fomento de la participación y mejora de la organización provincial” (Disposición Adicional Segunda del Reglamento de la Diputación Provincial de Cádiz).<sup>12</sup> Como concreción de estos planes, los Reglamentos de última generación, con mandatos jurídicamente vinculantes, exigen una programación de la intervención pública a través de agendas, planes o programas participativos que contienen todas aquellas actuaciones locales que el gobierno local considera esenciales para promocionar la implicación ciudadana, incluyendo las agendas de trabajo de los diversos Consejos, o los procesos territoriales y sectoriales. En concreto, esta técnica –que se empieza a generalizar en los recientes Reglamentos– permite informar a los sujetos de las posibilidades de partici-

<sup>12</sup> Entre otros, véanse los Reglamentos de La Bobadilla (D.A. 1ª) y de Benidorm (D.A. 2ª). Éste último, además de exigir una planificación general de la materia, ordena la elaboración de planes específicos: plan para el fomento del asociacionismo (D.A. 3ª), plan de comunicación (D.A. 4ª), plan económico (D.A. 5ª), y plan de uso de los equipamientos cívicos, sociales, culturales y deportivos (D.A. 6ª).

pación ofertadas y ordenar los distintos procesos para asegurar la máxima colaboración ciudadana. Es expresiva de esta tendencia la Norma foral de Guipúzcoa, que encomienda a la Diputación Foral, a propuesta de la Comisión Foral para la Participación Ciudadana, la aprobación del Programa Participativo (artículo 33.1), que se pondrá en conocimiento de las Juntas Generales con motivo de la formulación anual de la declaración de política general. Este Programa debe *“contener el conjunto de propuestas en materia de participación ciudadana que enmarcan la actividad de los órganos forales para el mandato de la Diputación Foral y en él se precisarán los procesos participativos, instrumentos y métodos para la elaboración, aplicación y revisión de las políticas forales”* (artículo 33.3).<sup>13</sup>

Otro elemento novedoso que expresa la configuración de una auténtica política local es la asunción de un concepto normativo de participación ciudadana, garantizando así la máxima expresión del principio de seguridad jurídica. Los Reglamentos locales han centrado su regulación en la ordenación jurídica de los mecanismos de participación, sin desarrollar una delimitación conceptual que precisara exactamente qué debe entenderse por participación ciudadana a efectos de aplicación de la norma. La ausencia de una definición normativa ha provocado una confusión en torno a esta materia y su regulación, generando una conciencia política y social que nada tiene que ver con el verdadero sentido de la participación ciudadana. La técnica normativa adoptada por los últimos Reglamentos corrigen esta situación, y mostrando una importante labor pedagógica, definen expresamente el ámbito objetivo de aplicación, el concepto reglamentario de participación ciudadana: el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de las políticas públicas, partiendo de la responsabilidad y legitimidad que el sistema representativo otorga al gobierno para tomar las decisiones que considere oportunas en un marco de legalidad y transparencia que generan un modelo de gestión de calidad y eficiencia del ejercicio del gobierno local.<sup>14</sup>

Este concepto de participación ciudadana pretende consolidar el tránsito de la participación-reivindicación a la participación-colaboración. Sin perjuicio de la ordenación de aquellos cauces que permitan canalizar reivindicaciones vecinales en forma de aspiraciones y demandas, el concepto asumido por los Reglamentos locales trata de favorecer y potenciar las vías de colaboración ciudadana –visión cooperativa– en el desenvolvimiento de la gestión pública local fomentando actitudes de corresponsabilidad.<sup>15</sup> Se trata, por tanto, de una nueva concepción de la participación ciudadana basada en ciudadanos comprometidos con los intereses locales: *“es también nece-*

13 Este Programa, no obstante, *“no menoscabará la capacidad de iniciativa de los distintos departamentos forales y de las personas y entidades ciudadanas que pueden realizar sus propuestas específicas de participación ciudadana”* (artículo 33.6). Además, y a efectos de darle la oportuna publicidad, *“el Programa Participativo será remitido a las entidades ciudadanas inscritas en el Registro Foral de Entidades Ciudadanas para la Participación y se hará público en la sede electrónica de la Diputación Foral de Guipúzcoa”* (artículo 33.5).

14 Por esta labor pedagógica, véase el artículo 5 del Reglamento de Alcañiz.

15 En esta línea se expresa acertadamente J.M. Pemán Gavín, *“El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración Local”*, ob. cit., p. 45.

*saría una apuesta de la ciudadanía por un nuevo concepto de participación en la política local, superando las inercias históricas que planteaban exclusivamente modelos de reivindicación, para pasar a una cultura de implicación y de colaboración entre la institución local y la ciudadanía”* (Preámbulo del Reglamento de Elche).

Al cumplimiento de esta nueva concepción se dirige el reconocimiento normativo del principio deliberativo, como eje que debe vertebrar la calidad de la democracia local. Tradicionalmente, la reglamentación local ha asumido un modelo de participación ciudadana vinculada exclusivamente a la información, consulta y propuesta a través de instrumentos clásicos de democracia semidirecta, diseñando una relación unidireccional entre los ciudadanos y el Ayuntamiento. La nueva oleada de Reglamentos propone un nuevo sistema en el que se adiciona este enfoque deliberativo, innovando e interiorizando instrumentos de democracia participativa que actúan como complemento al sistema representativo: *“la orientación de la política municipal se sustentará en el desarrollo de la democracia participativa, el diálogo con la sociedad ilicitana”* (Preámbulo del Reglamento de Elche).

El último pilar de la política local de participación ciudadana previsto en los Reglamentos de última generación es la consolidación definitiva del fomento y la promoción como formas básicas de intervención pública: *“el Ayuntamiento promoverá el ejercicio efectivo de los derechos de participación que se regulan en este reglamento, removiendo los obstáculos que impidan su plenitud”* (artículo 23.1 del Reglamento de Cáceres), a cuyo fin el Ayuntamiento *“habilitará los instrumentos de participación regulados en el presente Reglamento”* (artículo 4.1 del Reglamento de Alcañiz). Este mandato normativo exige una actuación activa del Ayuntamiento, un intervencionismo que propicie y ponga en marcha aquellos mecanismos que, dentro de su consideración política, faciliten la participación de los vecinos. Partiendo de esta premisa general, los Reglamentos elevan su vinculación positiva al ordenar la intensificación de esta intervención local a favor de aquellos sectores que, por sus especiales características, encuentran obstáculos para el ejercicio real y efectivo del derecho de participación, diseñando actuaciones específicas y positivas dirigidas a la erradicación de estas dificultades:<sup>16</sup> *“el Ayuntamiento desarrollará medidas de fomento de la ciudadanía activa prestando especial atención a la promoción de la Participación Social de la Mujer y de aquellos colectivos como las personas con discapacidad, los/as inmigrantes y minorías étnicas que se encuentran en peor situación de interlocución”* (artículo 23.3 del Reglamento de Cáceres).

## **b) Organización administrativa**

La gestión eficaz y ordenada de esta política local de participación ciudadana implica la normativización de una organización administrativa específica. En este sen-

<sup>16</sup> Estos preceptos dan respuesta a los mandatos recogidos en los Estatutos de Autonomía de última generación, que instan a los poderes públicos a garantizar mediante medidas especiales la participación de inmigrantes, jóvenes o mayores.



tido, una de las líneas de actuación consolidadas en los últimos años ha sido la creación de áreas de participación ciudadana dentro del organigrama municipal, con una estructura organizativa inspirada en los principios de transversalidad y coordinación. La reglamentación local moderna reconoce la promoción de la participación ciudadana como un compromiso que debe presidir la acción global de la entidad local: *“la participación es un eje transversal que afecta a toda la estructura administrativa y la cohesiona. Por tanto, es voluntad del Ajuntament d’Elx desarrollar una política transversal de participación ciudadana que comprometa toda la acción municipal y pueda plasmarse en cualquier fase de un proyecto: desde el análisis y diagnóstico de la realidad, pasando por la elaboración de propuestas, negociación, consenso y programación, hasta la ejecución y posterior evaluación de las actuaciones municipales”* (Preámbulo del Reglamento de Elche). Se trata de una apuesta asumida por toda la Administración local, convirtiendo la promoción de la participación ciudadana en un ideal que debe impregnar la actuación de las diferentes áreas sectoriales.

Los principios de transversalidad y coordinación encuentran su materialización institucional en el reconocimiento normativo de las Concejalías de participación ciudadana, áreas competentes en la materia cuya creación empieza a ser reconocida en los Reglamentos locales: *“existirá en el organigrama municipal una Delegación de Participación Ciudadana”* (artículo 26.1 del Reglamento de Alcañiz). Esta previsión contenida en el Reglamento local, como norma jurídica, supone un mandato de obligado cumplimiento para el Ayuntamiento que deberá respetar en el ejercicio de su potestad de organización. No obstante, esta afirmación requiere una serie de observaciones. Por un lado, el reconocimiento de un área de participación ciudadana no exige la creación de Concejalías específicas e independientes, sino la consideración de la materia dentro del organigrama. Por otro, esta tendencia normativa, coherente con la configuración de una política local de participación ciudadana, ni debe ni puede suponer una generalización en el municipalismo español, en la medida en que estas previsiones organizativas tienen su razón de ser en aquellos municipios que por su tamaño y características socio-políticas pueden apoyar la existencia de este organigrama.<sup>17</sup>

Resulta importante resaltar que estas Concejalías no constituyen una simple área temática. Como se ha adelantado, manifiestan una política transversal que debe ser aplicada en toda la Administración local, entendiendo así las atribuciones competenciales reconocidas en los Reglamentos locales: *“Existirá en el organigrama municipal una Delegación de Participación Ciudadana con influencia en el resto de áreas de actuación municipal que velará por el correcto funcionamiento de los cauces de participación establecidos en este Reglamento y propiciará las adecuadas relaciones entre los órganos de participación ciudadana y el Ayuntamiento, adoptando al efecto las medidas de coordinación que estime oportunas”* (artículo 26.1 del Reglamento de Alcañiz). Así, entre otras funciones, corresponde a estas Concejalías impulsar y promover *“procesos participativos entre las diferentes entidades ciudadanas así como con las di-*

<sup>17</sup> Existen, no obstante, municipios que a pesar de no contar con una población elevada, han optado por este reconocimiento normativo. En esta línea, véase el artículo 35 del Reglamento de Montoro.



*ferentes áreas del consistorio, de tal forma que la participación sea un eje transversal de la política municipal” (artículo 26 del Reglamento de Alcañiz).<sup>18</sup>*

El carácter transversal e interdisciplinar que informa la materia, la influencia directa que el resto de ámbitos sectoriales ejercen sobre ella, aconsejan la previsión de técnicas e instrumentos de cooperación y coordinación interorgánica –en el seno de la propia organización administrativa local–. El objetivo último de estos instrumentos es alcanzar una homogeneidad en la política de participación ciudadana que garantice una adecuada eficiencia de los recursos, asegurando de esta manera la coherencia y cohesión de la acción pública en la materia. De este modo, algunos Reglamentos de última generación prevén la existencia de órganos de coordinación entre las áreas administrativas sectoriales, cuya labor esencial es facilitar el estudio, coordinación, programación y, en su caso, proposición de medidas específicas que den una respuesta institucional, integradora y apoyada en medidas transversales dirigidas a alcanzar el objetivo de una política de participación global y cohesionada. En esta línea, especial interés merecen las previsiones contempladas en la Norma foral de Guipúzcoa, que crea la Comisión Foral para la Participación Ciudadana con la finalidad de coordinar las actuaciones de ésta en el ámbito de la participación ciudadana y, más específicamente, en la realización de los procesos participativos regulados en esta Norma Foral, así como de garantizar y velar por la coherencia y la complementariedad de la actuación de los distintos departamentos forales en este ámbito (artículo 35).

Junto a los órganos de la Administración ordinaria, los Reglamentos regulan órganos de participación ciudadana de naturaleza consultiva, informativa y asesora en el ámbito local. La llamada participación orgánica consiste en la creación de órganos colegiados integrados por representantes de la Administración y representantes de determinadas organizaciones sociales, cuya función esencial es servir de cauce de participación ciudadana, con un carácter consultivo, de informe y de formulación de propuestas y sugerencias, sin que pueda adoptar la naturaleza de órgano decisor por imperativo del artículo 69.2 LBRL. En concreto, los Reglamentos prevén el Consejo Social de la Ciudad, como órgano de participación y deliberación de las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas más representativas del municipio para el debate, propuesta e informe sobre grandes materias y proyectos de carácter estratégi-

<sup>18</sup> En concreto, entre las competencias atribuidas expresamente por el Reglamento: “*la Delegación de Participación Ciudadana será responsable de que los órganos de participación reciban con antelación suficiente la información sobre órdenes del día y acuerdos de los distintos órganos y entidades municipales, así como aquella otra que aquellos soliciten, y que permita que se desarrolle fielmente este Reglamento. 3. Asegurará el apoyo material, económico, técnico, y de equipamiento que permita el funcionamiento de los órganos de participación. A tal efecto, destinará partidas suficientes en los presupuestos que deberán ser convenientemente identificadas 4. La Delegación de Participación Ciudadana trabajará para asegurar la existencia de una red de recursos y equipamientos por toda la ciudad y los barrios de de Valmuel y Puigmoreno, de carácter polivalente. 5. Impulsará y promoverá procesos participativos entre las diferentes entidades ciudadanas así como con las diferentes áreas del consistorio, del tal forma que la participación sea un eje transversal de la política municipal. 6. Mantendrá reuniones periódicas con cada una de las asociaciones de vecinos, al menos con carácter anual para tratar asuntos correspondientes a su ámbito. 7. Impulsar procesos formativos en temas relacionados con la participación ciudadana*” (artículo 26.2 del Reglamento de Alcañiz).

co, cuya constitución es obligatoria para los municipios que se acogen al régimen especial de gran población, si bien los municipios de régimen común también pueden prever este órgano en el ejercicio de su potestad de autoorganización;<sup>19</sup> los Consejos Sectoriales, órganos que canalizan la participación de los vecinos y sus asociaciones en los grandes sectores o áreas de actuación pública; y los Consejos Territoriales, como órganos de participación, consulta, información y propuesta, sin personalidad jurídica propia, que permiten la participación de los vecinos y asociaciones en la gestión de los servicios municipales a nivel de barrio, distrito o territorio.

Estos órganos han carecido en muchas ocasiones de una dinámica participativa de calidad deliberativa, obstaculizada en gran medida por una excesiva impronta administrativa. Al margen de aquellos debates que tratan de reflexionar en torno a la conveniencia de una composición exclusivamente vecinal o una composición mixta, la clave del proceso de banalización de estos órganos ha radicado en el excesivo procedimentalismo administrativo que ha impregnado su organización y funcionamiento. Por este motivo es necesario resaltar aquellos Reglamentos de última generación que tratan de vincular la participación orgánica a la democracia participativa, como foros estables para la deliberación y el debate: el Consejo de Participación *“es un órgano de asesoramiento y propuesta que tiene como función promover la democracia participativa en la ciudad”* (artículo 56.1 del Reglamento de Cáceres). Asimismo, debe observarse la definitiva consolidación de los Consejos de Niños y Niñas, como órganos sectoriales que, con una labor pedagógica, incorporan las vivencias de la población infantil y favorecen la intervención de los niños y niñas en los debates, propuestas, sugerencias y quejas respecto de la actividad municipal, garantizando el derecho a ser informados y opinar sobre todas las actuaciones de otras administraciones públicas que actúan en la ciudad con incidencia en la infancia.<sup>20</sup>

### c) Innovación de los instrumentos de participación funcional y principio deliberativo

Los mecanismos de participación ciudadana han constituido tradicionalmente el “núcleo duro” de la reglamentación local. Esta orientación normativa pervive, si bien

19 Como ejemplo de Municipio de régimen común que prevé este órgano de participación, el Reglamento de La Bobadilla regula el denominado Consejo de la localidad, como *“órgano de participación desde el que se analizan y coordinan las actuaciones que afectan al conjunto de la localidad”*, siendo sus funciones principales *“debatir los planes de actuación generales, canalizar quejas y sugerencias, emitir informes, promover estudios y hacer propuestas en materia de desarrollo económico, local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos”* (artículo 23).

20 En concreto, los Reglamentos de última generación configuran estos Consejos Municipales de Niños/as como un *“órgano de representación del conjunto de la infancia dentro del municipio, un mecanismo de colaboración activa entre niños/as y adultos/as en la políticas municipales”* (artículo 36 del Reglamento de Alcañiz), cuya función primordial es *“incorporar las vivencias de la población infantil y favorecer la intervención de los niños y niñas en los debates, conocer sus propuestas, sugerencias y reclamaciones respecto de la actividad municipal, establecer su derecho a ser informados de aquellas actuaciones que les puedan afectar especialmente y a ser escuchados en sus demandas, con un carácter a la vez participativo y pedagógico, que enriquezca tanto a los infantes como a la administración municipal”* (artículo 30 del Reglamento de Elche).

se observa una visión innovadora traducida en el reconocimiento de nuevos instrumentos, cauces propios de una democracia participativa: *“Es preciso dotarse junto a los clásicos mecanismos de participación a través de órganos estables, de otros procesos y metodologías participativas más directas y flexibles”* (Preámbulo del Reglamento de Cáceres).<sup>21</sup> Los Reglamentos locales vienen incorporando las prácticas más innovadoras desde la perspectiva del Derecho comparado. No obstante, esta afirmación debe partir de una premisa fundamental: no importa el número de cauces de participación ciudadana como la calidad democrática y su aplicabilidad real y efectiva, mecanismos que permitan un diálogo abierto, una corresponsabilidad vecinal, y un conocimiento de las necesidades y demandas de la ciudadanía con el objeto de alcanzar decisiones públicas más eficaces. Desde esta consideración, la necesidad de potenciar el principio deliberativo y el diálogo entre instituciones y vecinos se convierte en la esencia que inspira la normativa moderna.

Partiendo de esta reflexión, y a efectos de un estudio sistemático, los Reglamentos locales contemplan tres grandes grupos de derechos de participación, en concreto, aquellos que consideran al ciudadano como cliente; los derechos de democracia semi-directa; y los derechos innovadores ligados al principio deliberativo. Una mirada general a la regulación ofrecida en los últimos años permite observar una tendencia dirigida a la consagración y protagonismo del derecho de participación basado en la deliberación, manifestación propia de un proceso más general que propicia el tránsito del vecino-cliente al vecino-ciudadano.

Respecto al primer grupo, estos derechos definen fórmulas de participación en las que el ciudadano es considerado un consumidor o cliente en la prestación del servicio público. Son los métodos vinculados al enfoque de la gestión de la calidad, cuyo principal objetivo es la mejora de la prestación de un servicio concreto.<sup>22</sup> Este grupo incluye métodos tales como el sistema de quejas y sugerencias, el derecho de petición, las encuestas de satisfacción y otras encuestas de opinión. La regulación de estos instrumentos mantiene sus líneas generales, actualizada en aquellos aspectos relativos a la aplicación de las nuevas tecnologías como herramienta que facilita la relación Administración-vecino en la tramitación de estos derechos. Tampoco los instrumentos clásicos de participación semi-directa –consultas o iniciativas populares– han sido objeto de grandes innovaciones en su régimen jurídico, si bien algunas normas locales han introducido redacciones que consagran una “deliberación suave” en la tramitación de estos cauces –defensa y aclaración de las propuestas contenidas en las iniciativas populares– o un enriquecimiento pluralista del sistema democrático –la posibilidad de incluir más de una pregunta sobre el asunto objeto de una consulta–.

21 En la misma línea, se puede citar el artículo 43 del Reglamento del Consejo Insular de Eivissa: *“al efecto de fomentar las relaciones entre la ciudadanía y la Administración insular el CE impulsará el uso de mecanismos de participación ciudadana con un carácter innovador y que incentive la participación ciudadana eficaz”*.

22 E. del Pino Matute y C. Colino Cámara, en “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”, *Revista catalana de dret públic*, nº 37, 2008, pp. 264-265.

Los cauces más innovadores, como se ha adelantado, son aquellos que se hallan íntimamente ligados al principio deliberativo. Se trata de mecanismos que encauzan un diálogo entre el Ayuntamiento y los sectores interesados, con técnicas que permiten incorporar al proceso de decisión toda la riqueza de los intereses y expectativas sociales.<sup>23</sup> Son, por tanto, mecanismos propios de una democracia avanzada –que deberían conformar el paso de una visión gerencialista a un modelo inspirado en la corresponsabilidad–, cuyo reconocimiento normativo y asunción por parte de la Administración local encuentra apoyo en la cláusula habilitante contenida en el artículo 86.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: *“las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos”*.

Esta tendencia normativa sustentada en el principio deliberativo conlleva el reconocimiento formal de aquellos mecanismos participativos que se vienen aplicando desde hace algunos años en el ámbito local, propiciando su asentamiento definitivo y una mayor visibilización y legitimación. Ejemplo expresivo de esta corriente es el “proceso participativo”, regulado expresamente en la mayoría de los Reglamentos de última generación dada su interiorización en la cultura política local y la aceptación generalizada de este instrumento como vía de debate y reflexión conjunta. Esta juridificación, no obstante, se produce mediante redacciones generales y flexibles centradas en su definición y fases fundamentales. Esta flexibilidad normativa evita la procedimentalización del proceso participativo, permitiendo su adaptación a las demandas de participación en función de la materia o sector que se somete a debate con los vecinos. En esta línea, y entre los Reglamentos de última generación, merece especial atención la norma de Cáceres: *“con el objeto de promover la participación de los/as ciudadanos/as en el diseño de las políticas de actuación municipal, el ayuntamiento llevará a cabo procesos participativos”*, entendiendo por proceso participativo, con carácter general, *“aquellos que tienen por objeto mediante diferentes técnicas implicar a la ciudadanía de forma integral en el proceso de toma de decisiones de un asunto concreto”* (artículo 59). Así, a través de esta técnica se pretende *“la incorporación del mayor número de personas en las fases de preparación, ejecución y evaluación de la actuación municipal”* (artículo 18.1 del Reglamento de Elche).

Esta técnica normativa basada en el principio de flexibilidad permite adaptar el proceso participativo a la naturaleza de cada actuación local. La metodología aplicada no puede ser la misma en el debate sobre el diseño de una plaza, la definición de un modelo turístico o la elaboración de un plan urbanístico. Partiendo de esta premisa, y conscientes de la necesidad de adaptar la metodología participativa a la realidad

23 Como señalan E. del Pino Matute y C. Colino Cámara, en “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”, ob. cit, p. 269, con estos métodos se promueve la discusión y reflexión ciudadana sobre temas que les afectan por medio de un proceso deliberativo a través del cual se profundiza en cada asunto y se discute la decisión final.

de cada proceso, los Reglamentos completan sus definiciones genéricas con cláusulas abiertas relativas a las técnicas y metodologías utilizables en cada proceso participativo: *“la Dirección Foral para la Participación Ciudadana, por propia iniciativa, previa consulta a las entidades ciudadanas interesadas en la realización de un proceso participativo en el seno de un procedimiento determinado, o a iniciativa de alguna de éstas, podrá establecer que el proceso participativo se realice mediante otras modalidades o instrumentos, o introducir otras variantes en el proceso de deliberación participativa establecido, con carácter general, en esta Norma Foral”* (artículo 23 de la Norma foral de Gipuzkoa).<sup>24</sup>

Resulta de interés observar cómo algunos Reglamentos exigen garantizar el principio de publicidad de los procesos participativos. En este sentido, conviene resaltar que la falta de conocimiento de las oportunidades ofrecidas para participar y de los mecanismos disponibles, es uno de los motivos que explican la poca voluntad participativa de la ciudadanía.<sup>25</sup> Conscientes de este obstáculo, algunos Reglamentos locales recogen la obligación de publicar los proyectos o decisiones públicas que se van a someter a un proceso participativo: *“el programa de actuación municipal del Ayuntamiento de Benidorm preverá cada año, a propuesta del/la Alcalde/sa, o del Consejo de Ciudad qué proyectos se impulsarán mediante estas metodologías. Los resultados de estos procesos serán recogidos cada año en una memoria de evaluación”* (artículos 31 del Reglamento de Benidorm).<sup>26</sup> Este mandato trata no sólo de ordenar la agenda participativa del gobierno local, sino también de informar a los vecinos sobre las oportunidades y ofertas de participación, facilitando así su acceso a estos procesos y el diálogo abierto y plural.

La puesta en marcha de estos procesos participativos depende de la voluntad política del gobierno local, competente para decidir sobre qué materias o asuntos se va a someter el debate con la ciudadanía. La mayoría de los Reglamentos vigentes que reconocen esta figura atribuyen al Ayuntamiento una potestad discrecional para impulsar estos procesos. Esta discrecionalidad, sin embargo, encuentra importantes excepciones en algunos Reglamentos que resaltan el carácter preceptivo de los procesos participativos en algunos supuestos: *“se impulsarán de forma preceptiva proce-*

24 En términos similares se expresa el artículo 42 del Reglamento del Consejo Insular de Eivissa: *“El CE promoverá las metodologías de participación más adecuadas dentro de los procesos de participación ciudadana. En cada proceso se determinará, con consenso con la ciudadanía, qué es la metodología más apropiada y la manera más conveniente por llevarse a cabo”*. Artículo 20 del Reglamento de Elche: *“1. El Ajuntament d'Elx promoverá la aplicación de las técnicas y metodologías de participación más adecuadas dentro de los procesos de participación ciudadana, como los jurados ciudadanos, paneles de ciudadanos, grupos de discusión, encuestas ciudadanas y otras metodologías de participación deliberativa que se puedan plantear. 2. En cada proceso se determinará, en consenso con la ciudadanía, cuál es la metodología más apropiada y la manera más conveniente de llevarla a cabo”*.

25 E. del Pino Matute y C. Colino Cámara, en “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”, ob. cit, p. 278.

26 El principio de publicidad de la oferta participativa se asume en la mayoría de los Reglamentos de última generación. Así, véanse a modo de ejemplo los artículos 27 del Reglamento de La Bobadilla, y 22 del Reglamento provincial de Cádiz.

*...sos de participación en proyectos de especial trascendencia como la aprobación de planes o proyectos urbanísticos de gran envergadura, planes estratégicos, planes sectoriales que afecten al conjunto de la ciudadanía o de un distrito, en las disposiciones municipales de especial relevancia ciudadana y, en concreto, en el proceso de elaboración del presupuesto municipal” (artículo 18.2 del Reglamento de Elche).*

En la misma línea, la mayoría de los Reglamentos locales ordenan el inicio de los procesos participativos a instancias del propio Ayuntamiento. Esta previsión reduce la apertura de los asuntos públicos, de modo que determinadas materias que se hallan latentes en la ciudadanía pueden no integrar la agenda participativa del gobierno local. Por este motivo, algunos Reglamentos reconocen el derecho de la ciudadanía a proponer procesos participativos por tratarse de materias que han adquirido especial relevancia social. Así, la Norma foral de Guipúzcoa reconoce el derecho de iniciativa a las entidades ciudadanas inscritas en el Registro Foral de Entidades Ciudadanas para la Participación, así como a las personas residentes en el territorio de Guipúzcoa que se consideren afectadas por la política o decisión a adoptar por la Diputación Foral y que representen, al menos, el dos por ciento de las personas residentes mayores de edad del conjunto del Territorio Histórico o del municipio o comarca que resulte afectado de forma especialmente relevante por aquélla (artículo 13 de la Norma Foral).

Los resultados del debate generado en los procesos participativos, los acuerdos y propuestas en los diferentes espacios participativos, y las actas de los distintos órganos de participación consultados, son recogidos en memorias participativas que se adjuntan al expediente administrativo (artículo 59 del Reglamento de Cáceres).<sup>27</sup> Se configura así como un importante apoyo para la adopción de la resolución final, si bien estas memorias en ningún caso puede tener carácter vinculante para el órgano competente que deba resolver: *“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”* (artículo 69.2 LBRL).

Al margen de los procesos participativos, los Reglamentos de última generación asumen otros mecanismos innovadores, en algunos casos como manifestación del actual contexto tecnológico –por ejemplo, la red ciudadana de participación virtual prevista en el artículo 43.2 del Reglamento del Consejo Insular de Eivissa–, en otros consecuencia de la consolidación de experiencias participativas implantadas en los últimos años. En este sentido se pueden citar los presupuestos participativos, cuya

<sup>27</sup> El Reglamento del Consejo Insular de Eivissa establece que los resultados de los procesos participativos *“serán recogidos en las ‘memorias participativas’ (cuando se trate de procesos creados ad hoc por que la temática a tratar supere el ámbito de trabajo de un determinado consejo sectorial) y en los informes participativos (cuando los procesos se desarrollen dentro un mismo consejo sectorial). Estas memorias participativas se deben incluir dentro de los expedientes administrativos correspondientes”* (artículo 38.1 del Reglamento del Consejo Insular de Eivissa). Posteriormente, el Reglamento dedica dos preceptos específicos que regulan las figuras de las memorias participativas y los informes participativos (artículos 40 y 41).



interiorización en algunos municipios ha provocado su plena juridificación: *“para facilitar que la ciudadanía participe en la elaboración, planificación y prioridades a contemplar por el presupuesto municipal se realizarán procesos de propuesta, reflexión, y debate a través de la metodología del presupuesto participativo, construyendo un modelo propio que responda a las necesidades y a la dinámica asociativa y participativa de la ciudad”*, añadiendo que *“para garantizar la consolidación del Presupuesto Participativo, el órgano municipal competente definirá y aprobará un modelo general y unas normas metodológicas básicas que establezcan los procedimientos necesarios para la ejecución de dicha medida”* (artículo 61 del Reglamento de Cáceres).

Inspirado también en el principio deliberativo, y como ejemplo de experiencias impulsadas en los últimos años que han encontrado su reconocimiento normativo, el Reglamento de Cáceres ordena el régimen de los talleres de debate y las asambleas del movimiento ciudadano. Los primeros se definen como *“talleres específicos de reflexión y propuesta sobre aquellos asuntos que por su naturaleza o características concretas lo hagan posible”* (artículo 63). Estos talleres están compuestos por personas representantes de los grupos políticos, personal técnico municipal en la materia, representación de entidades ciudadanas y vecinos y vecinas en general, debiendo elaborarse un informe de conclusiones de cada taller, que será trasladado a la Alcaldía, a los grupos políticos municipales y al resto de las personas participantes. Por su parte, y *“con el objeto de promover la participación de las entidades ciudadanas y recabar propuestas en determinadas actividades y programas de actuación municipal, el ayuntamiento celebrará asambleas del movimiento ciudadano configurados como espacios de debate y propuesta con las entidades ciudadanas inscritas en el Registro Municipal de entidades ciudadanas”* (artículo 62). Las audiencias públicas se han convertido, finalmente, en otra forma de participación ciudadana basada en el debate que se ha integrado de forma generalizada en los Reglamentos de última generación. Este cauce, aplicable tanto en el ámbito de los barrios o distritos como en el conjunto de la ciudad, abre un espacio para debatir en torno a diferentes asuntos de interés colectivo en sesiones abiertas, ordenando la norma reglamentaria los elementos esenciales de su funcionamiento –convocatoria, procedimiento y desarrollo de la audiencia–.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> La juridificación de las audiencias públicas encuentra reflejo, entre otros, en el Reglamento de Benidorm, que lo define como *“el encuentro, en una fecha determinada, de los/as responsables municipales con la ciudadanía, a través de sus distintas Asociaciones Vecinales, para informar sobre determinadas actividades o programas de actuación y recoger propuestas de los ciudadanos y ciudadanas”* (artículo 19.1). Su convocatoria corresponde al alcalde o alcaldesa, *“al menos una vez al año, para presentar el programa de actuación municipal de las ordenanzas municipales”*, así como *“cuántas veces sean necesarias a lo largo del año a iniciativa municipal o a propuesta de: a) Un 3% de los vecinos/as inscritas en el padrón municipal que sean mayores de 18 años; b) Un número de Asociaciones o grupos no inferior al 40% de los inscritos en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas; c) Al menos el 50% de las Asociaciones de Vecinos de Benidorm; d) El Consejo de Ciudad”*. En concreto, el funcionamiento de las sesiones es el siguiente: *“intervención de la ponencia a tratar; intervención y posicionamiento del/a responsable político/a municipal; intervención de las personas asistentes durante un máximo de cinco minutos cada una. Este tiempo se podrá reducir en función del número de personas que hayan solicitado la palabra, teniendo en cuenta una duración máxima de dos horas por sesión; réplica del/a responsable político/a, si procede; y conclusiones, si procede”* (artículo 19.4).



Conviene resaltar, no obstante, que los cauces de participación ciudadana previstos en los Reglamentos locales no son *numerus clausus*, al revés, se deben interpretar con un carácter ejemplificador. La evolución de las técnicas y metodologías participativas obstaculizan la conformación de una normativa estática. La reglamentación local debe ser dinámica, evolutiva, dando respuesta al surgimiento de nuevas herramientas. La evolución de las metodologías participativas, las necesidades cambiantes, la dinámica de las decisiones públicas, así como la experimentación y el aprendizaje en la materia, han aconsejado recoger cláusulas abiertas que permitan integrar nuevos mecanismos de participación. Así, los Reglamentos locales, bajo los principios de dinamismo y adaptación, prevén la aparición de nuevos modelos o experiencias de participación a través de cláusulas de integración genérica: *“La aparición de nuevos modelos, experiencias o sistemas que favorezcan la participación podrán ser incorporados, a propuesta del Consejo de Ciudad, o por el Alcalde/sa, a no ser que supongan modificación de este Reglamento, en cuyo caso deberá ser aprobado por el Pleno de la Corporación Municipal”* (Disposición Adicional Octava del Reglamento de Benidorm).

#### d) Otros elementos de la política de promoción de la participación ciudadana

Los Reglamentos locales de participación ciudadana completan su renovación con un conjunto de pilares complementarios –no por ello menos importantes– que tratan de enriquecer la calidad de la democracia local y la cultura política participativa. Desde esta perspectiva, resulta oportuno reflexionar en torno a tres ámbitos que son objeto de especial atención y tratamiento común en la reciente reglamentación local.

El primero tiene que ver con la revisión del modelo de participación basado en el asociacionismo. Los Reglamentos de última generación mantienen la ordenación jurídico-administrativa de las asociaciones bajo parámetros clásicos basados en la ordenación de su tipología, la actividad registral, o el apoyo económico y técnico por parte del Ayuntamiento. Sin embargo, las normas locales asumen la necesidad de convertir a las asociaciones en protagonistas de la política pública tendente a promocionar la participación ciudadana. Se transita de una regulación inspirada en el mantenimiento/sostenimiento de las asociaciones, a un marco normativo que trata de integrarlas plenamente en una posición activa dentro de esta política local de participación, centrandó la ordenación jurídica de las asociaciones en su relación directa con las técnicas y cauces de democracia participativa y con la generación de una cultura política democrática. Así, los Reglamentos locales tratan de *“favorecer el desarrollo democrático de las asociaciones y organizaciones de la ciudad, apoyando la participación interna, la autogestión y su autonomía”* (Preámbulo del Reglamento de Cáceres). Desde esta consideración, la reglamentación local reciente pretende que las acciones de dinamización, refuerzo y ayuda al tejido asociativo, incidan en el fomento del asociacionismo y el apoyo a su labor estrictamente participativa, es decir, en su interrelación con los proyectos de participación ciudadana. Asimismo, las acciones que tienen como

objetivo la incorporación del tejido asociativo en el diseño de las políticas públicas deben propiciar la capacidad de interlocución y representación ciudadana de las asociaciones en los proyectos que impulsa el Ayuntamiento. La materialización de este nuevo espíritu se efectúa a través de diversas técnicas como la convocatoria de subvenciones o la suscripción de convenios para el fomento de la actividad de las entidades ciudadanas para la participación.

La política pública de participación ciudadana y su ordenación global en los Reglamentos locales exige analizar un segundo elemento que se ha consolidado en los últimos años: las nuevas tecnologías. La incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación potencian la participación individual de los vecinos, y facilitan la participación ciudadana en el diagnóstico de situaciones, en la valoración de los servicios que reciben, y en la formulación de políticas públicas, con fórmulas ágiles y rápidas –consultas ciudadanas, sondeos de opinión, o encuestas de satisfacción de los usuarios de servicios– que permiten a los vecinos trasladar directamente sus opiniones y sugerencias sobre cómo mejorar la calidad de vida de la ciudad, distrito o barrio en el que viven. En concreto, los cauces abiertos por Internet vienen siendo aplicados tanto para formas de participación semidirecta como para espacios de deliberación: *“la participación generada a través de los diversos cauces establecidos para tal fin, no encontrarían su completo eco si no fuesen generados en todos los ámbitos que las nuevas tecnologías y los medios de comunicación ponen a nuestro alcance. El fomento de la gestión participada no tendría la solidez suficiente sin la imprescindible deliberación pública que todo horizonte democrático contiene. Con este objetivo el Cabildo creará una página web desde la que fomentar el diálogo con las diversas áreas de gestión, así como la posibilidad para que todo ciudadano o asociación contribuya en los debates y discusiones que ellos mismos generen”* (artículo 50 del Reglamento del Cabildo de Lanzarote). Sin embargo, no deben olvidarse los riesgos que conlleva un modelo basado fundamentalmente en este sistema, como el peligro de la dualización social o las problemáticas técnicas para garantizar una participación real y objetiva. Estos riesgos inherentes a la tecnologización de la participación ciudadana recomiendan, por tanto, la ordenación e implementación de estos instrumentos como complemento sustancial de aquellas acciones que conforman el “núcleo duro” de la política local de participación ciudadana.

El último ámbito que conforma la visión integral de los Reglamentos de participación ciudadana es el elemento formativo, como herramienta capaz de generar una nueva cultura política. En este sentido, algunas normas locales apuestan por la formación y la profesionalización de la materia, concepto amplio que exige distinguir entre la sensibilización y la formación en sentido estricto.

La actuación de sensibilización trata de generar una conciencia participativa basada en la integración de las demandas y necesidades sociales en los procesos decisorios, garantizando así una atención más eficiente de la voluntad ciudadana: *“el Ayuntamiento promoverá y realizará campañas informativas para el fomento de valores solidarios, democráticos y de participación en la vida pública, como ejes esenciales de la*

*convivencia*” (artículo 78.1 del Reglamento de Alcañiz).<sup>29</sup> Desde esta perspectiva, los Reglamentos locales de última generación tratan de sensibilizar el ámbito político y técnico de la Administración local con el objeto de propiciar la interiorización de esta cultura política en la nueva gestión pública. Sin embargo, no se debe olvidar la importancia de generar esta sensibilización en la propia ciudadanía. Resulta esencial impulsar acciones que transmitan a los vecinos y asociaciones la necesidad de contar con su participación para la solución correcta de los intereses colectivos, pasando del interés particular al interés general. Una sensibilización que –como se ha señalado anteriormente– permita superar la tradicional fase de reivindicación, con una apuesta por un nuevo concepto de participación basado en una cultura de implicación y colaboración: *“es también necesaria una apuesta de la ciudadanía por un nuevo concepto de participación en la política local, superando las inercias históricas que planteaban exclusivamente modelos de reivindicación, para pasar a una cultura de implicación y de colaboración entre la institución local y la ciudadanía”* (Preámbulo del Reglamento de Elche).<sup>30</sup>

La formación, por su parte, viene recogida en los Reglamentos locales como una actuación tendente a incidir sobre un doble ámbito subjetivo. Por un lado, la formación ciudadana para la participación, aquellas líneas formativas dirigidas a la propia ciudadanía transmitiendo conocimientos sobre los instrumentos de participación establecidos en el ordenamiento jurídico (artículo 31.1 de la Norma foral), o el funcionamiento y organización municipal, imprescindible para garantizar una participación efectiva (artículo 79.a del Reglamento de Alcañiz), promoviendo incluso la elaboración 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 (Disposición Adicional Primera del Reglamento de Benidorm). Por otro lado, la formación del personal al servicio de la Administración local, con el objeto de consolidar la cultura de la participación promoviendo formación en técnicas y gestión de procesos de participación mediante la realización o participación en cursos de formación, de forma que la aplicación de las disposiciones contenidas en la norma puedan lograrse en condiciones satisfactorias (artículo 32 de la Norma Foral).

#### IV. CONCLUSIONES

Las Administraciones Públicas, y de manera especial las Entidades Locales, vienen asumiendo que la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos es una necesidad derivada del contexto actual. La desafección democrática y alejamien-

<sup>29</sup> Artículo 78.2: *“Las campañas irán dirigidas al conjunto de la ciudadanía de Alcañiz y, en especial, a la infancia y la adolescencia, a las personas con discapacidad, a los nuevos vecinos/as y a la población inmigrante”*.

<sup>30</sup> En esta línea debe interpretarse el cambio de cultura que trata de pasar de la reivindicación a la participación-colaboración. En este proceso de renovación cultural deberá jugar un papel esencial la actividad de sensibilización propuesta en los recientes Reglamentos.

to de los ciudadanos hacia las instituciones, así como las complejas transformaciones económicas y sociales frente a las que nos encontramos, muestran una creciente dificultad para actuar como articuladores de los intereses y preocupaciones de la ciudadanía. Esta situación exige configurar gobiernos basados en la cercanía, la transparencia y la relación directa con los vecinos, a través de procesos de profundización democrática que permitan mejorar la calidad de la participación ciudadana, como complemento al modelo de democracia representativa. Se reconoce la necesidad de habilitar cauces que permitan a los gobiernos locales, como ámbito de máxima interacción entre ciudadanos y administración, contar con la voz y la opinión de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas, permitiendo así adoptar mejores y más eficaces decisiones públicas.

El fomento de la participación ciudadana es, también, una obligación para los gobiernos locales en virtud de los mandatos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, en los últimos años estamos asistiendo a una renovación del régimen jurídico de la participación ciudadana, considerando tres hitos normativos que se configuran como punto de inflexión en el ámbito local: la Recomendación (2001) 19 aprobada por el Comité de Ministros el 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local; la reforma efectuada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local; y la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía.

Este nuevo marco normativo ha impulsado un proceso de revisión de los Reglamentos locales de participación ciudadana. Detrás del contenido normativo fijado en los recientes Reglamentos se encuentra una nueva visión de la participación, como auténtico objetivo de la política local, a cuyo fin se le otorga un carácter transversal que permite integrar la participación ciudadana en las diferentes áreas locales. En definitiva, se ordena una política local de participación ciudadana.

El Reglamento de participación ciudadana, como norma jurídica, presenta la participación como un derecho cuyo ejercicio implica obligaciones y responsabilidades, pero no garantiza siempre su desarrollo. Una regulación ordenada necesita una voluntad política y ciudadana encaminada a conformar una cultura participativa. Algunos autores han cuestionado el hecho de que la formalización legislativa de las prácticas participativas pueda sustituir a la voluntad y la cultura de participar. Sin embargo, se ha observado cómo algunas investigaciones han concluido que, aunque el capital social existente, la cultura de las autoridades locales y otros factores son relevantes, el grado de apertura del sistema político local y las posibilidades institucionales que ofrece son decisivos. Además, es quizá sobre ellas sobre las que más se puede actuar.<sup>31</sup> El Reglamento se convierte así en un instrumento privilegiado al servicio de la política de promoción de participación ciudadana. Un instrumento útil que, acompañado de un alto grado de adaptación a cada realidad local y con un espíritu pedagógi-

<sup>31</sup> E. del Pino Matute y C. Colino Cámara, en “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”, ob. cit., pp. 261-262.

co, debe impulsar la normalización de una auténtica democracia participativa. Las reformas normativas analizadas a lo largo de este trabajo pueden constituir, sin lugar a dudas, un importante impulso a este proceso de profundización democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

- Castel, S. (2009), “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado Autonómico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 34: 399-448.
- Del Pino, E. y Colino, C. (2008), “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”, *Revista catalana de dret públic*, 37: 247-283.
- Fernández-Figueroa, F. (2004), “¿Un nuevo estatuto del vecino tras la Ley 57/2003, de 16 de diciembre?: sus derechos y deberes con especial referencia a la participación ciudadana”, *Cuadernos de derecho local*, 5: 125-134.
- Pemán J.M. (2005), “El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración Local”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 27: 19-60.
- Pindado, F. (2008), *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones Serbal.
- Rubio, R. (2007), “La guerra de las democracias”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 16: 79-108.

Recibido: 2 de febrero de 2011

Aceptado: 12 de marzo de 2011