

ANTONIO COLOMER VIADEL
(Universidad Politécnica de Valencia)

Ciudadanía y proximidad: el protagonismo de los ciudadanos

I. INTRODUCCIÓN

La antropología social se ha preguntado desde su origen cuáles eran los signos para definir la aparición de la civilización. La existencia de útiles y herramientas de trabajo, la cerámica, las monedas y las medidas de tiempo y espacio son elementos significativos que comúnmente son tenidos por rasgos que nos alejan de la barbarie.

Ahora bien, el acuerdo más generalizado entre los antropólogos es que el signo más definitivo es el surgimiento de las unidades de cohabitación estables, es decir, de las ciudades. En ellas aparece el mercado y el comercio, las iglesias, las diferentes magistraturas, la enseñanza organizada y, en suma, las reglas de Derecho para ordenar la vida de la comunidad urbana. Durante milenios, las murallas de las ciudades han marcado el límite entre el espacio civilizado y los grandes territorios abiertos, el lugar de los bárbaros.¹

Prueba de ello es sin duda que la propia palabra griega para «ciudad» –*polis*– es la raíz del concepto de política y de constitución –*politeia*–, y también nace íntimamente vinculada al concepto de ciudad la idea de democracia, ya que *demos* en el griego clásico era el barrio de la ciudad, y de ahí se extrapoló a la idea de pueblo, y gobierno del pueblo.

En la constitución de Atenas elaborada por Clístenes, en el año 507, A.C., la ciudad se estructuraba en cien barrios o *demoi*, y en ese espacio limitado se realizaba la elección y el sorteo aleatorio entre ciudadanos mayores de edad para ocupar las diferentes magistraturas. Éstas estaban compuestas por numerosos miembros provistos de mandatos breves, ya que la idea fundamental era la de una intensa rotación para que todos los ciudadanos ocuparan, alguna vez, un cargo y responsabilidad pública. Era preferible esta participación generalizada para los atenienses, aún a riesgo del cierto desorden que el sistema provocaría.

¹ Antonio Colomer Viadel: «El papel de la ciudad: su dimensión política», en Antonio Colomer Viadel: *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI* (Cap. IV, Tercera Parte), 3ª edición, UPV, Valencia, 2006, pp. 215 y ss.

Los ciudadanos eran movidos por una virtud cívica, de acuerdo con la cual asumir las responsabilidades del desempeño de un cargo público, y anteponerlo a los negocios privados, era el mayor de los honores. La reunión de todos los ciudadanos constituidos en asamblea y congregados en la plaza pública –*ágora*–, era la suprema magistratura y órgano de gobierno a la que se sometían todos los demás.

Esta idea de la política y la democracia como intrínsecamente ligadas a la participación y a la asunción de responsabilidades públicas en el ámbito limitado de la ciudad, es consustancial con el nacimiento de esta cultura y valores y nutre las ideas básicas del pensamiento europeo.

A pesar de todos los periodos y experiencias autoritarias existe una memoria antropológica que nunca se apaga, de acuerdo con la cual es un ideal irrenunciable el recuperar ese autogobierno de la comunidad.

Dos mil trescientos años después, cuando la Revolución Francesa vino a dar lugar al nacimiento del Estado constitucional moderno, pareció por un momento que se iba a imponer una idea de democracia directa que encontraría sus raíces en aquel pensamiento clásico. Empero, el giro conservador de la burguesía liberal va a desconfiar de esa democracia directa y generalizada y va a decidir que la democracia representativa era el único sistema posible.

Benjamín Constant, en su célebre conferencia del ateneo de París sobre las libertades de los antiguos comparadas con las libertades de los modernos, contrapuso aquella idea de los clásicos de la libertad como participación, en la que había una profunda vinculación orgánica de los ciudadanos con la comunidad, con la libertad de resistencia, de autonomía de lo privado, de lo particular e individual, que supone un freno a la intervención de los poderes públicos en la vida de los ciudadanos y, sobre todo, en su actividad social y económica.

A pesar de que el pensamiento constitucional parte de la axioma de la soberanía del pueblo, siempre se encontraron fórmulas para que ese pueblo no la ejerciera de forma eficaz por sí mismo y, por el contrario, para que los representantes, revestidos en una primera época de requisitos de propiedad, de renta y de riqueza, fueran los que efectivamente ejercieran tal soberanía, desligados de aquéllos que los eligieron.

En las últimas décadas del siglo XX, y a pesar de que el ideal democrático se presenta como indiscutible, se ha defendido un equilibrio entre Estado constitucional y economía de mercado capitalista, como forma acabada y última de la organización del mundo en la que algunos portavoces de ese pensamiento único han llegado a defender que la estabilidad de las sociedades debe favorecerse por una cierta apatía democrática, lo que implica un conformismo de aceptación indiscutida del modelo político, social y económico dominante.²

La formulación más reciente del modelo de Estado social y democrático de Derecho parece querer recuperar una cierta regeneración democrática y

² Samuel P. Huntington: *La Tercera Ola. La democratización a finales del Siglo XX*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1994, p. 238.

participativa de los ciudadanos. Los intentos han sido tibios y la fortaleza del modelo representativo a ultranza no se debilita.

Esta regeneración democrática se ha intentado, por un lado, desde organizaciones de la sociedad civil –pensemos en la importancia del fenómeno de las organizaciones no gubernamentales, ONGs– y, por otro, desde los municipios, ya en un plano más institucional. Por nuestra parte, centraremos nuestras reflexiones en esta última vertiente.

2. LA GESTIÓN LOCAL Y LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

Ha sido en el marco de esta realidad institucional más inmediata y próxima a los ciudadanos, las de sus barrios y municipios, y motivados por la existencia de graves problemas en los servicios públicos y en las condiciones de vida de la comunidad, donde se han constatado los casos más interesantes de movilizaciones de asociaciones vecinales y ciudadanas, y donde se ha planteado con más claridad la necesidad de un diálogo con las instituciones locales, a menudo teñido de una doble desconfianza: la de los electos que temían se pusiera en tela de juicio su legitimidad, o se les arrebatará los medios para influir en sus futuros electores, y la de los dirigentes del movimiento asociativo, temerosos de contaminarse en estos contactos y *perder la pureza* de ser mandatarios directos de las asociaciones populares.

Estas experiencias y tentativas se han emprendido en las diferentes partes del mundo, aunque son más intensas allí donde los problemas eran más graves. Me detendré especialmente en describir algunos casos de países de América Latina por su proximidad cultural y sociológica con nosotros, y también por tratarse de experiencias que en algunos casos he conocido personalmente.

En los años ochenta realizamos una investigación en colaboración con la Universidad Federal de Bahía, en Brasil, comparando algunas ciudades brasileñas (Recife, Salvador, Río de Janeiro y Curitiba) con varias de las principales capitales españolas (Madrid, Barcelona, Valencia y Córdoba), al objeto de establecer la relación entre descentralización y participación popular. Fue muy interesante contrastar las distintas fórmulas tanto participativas como descentralizadoras existentes en las ciudades brasileñas analizadas. En particular, me llamó la atención la experiencia de Recife, en virtud de la cual el Ayuntamiento (Prefectura) se trasladaba rotatoriamente a los barrios con el Alcalde y todo su equipo, para entablar un diálogo con las asociaciones de vecinos y otras asociaciones del barrio a fin de hacer un diagnóstico de problemas y necesidades existentes y llegar a algunos compromisos sobre los que habría que rendir cuentas al cabo de unos meses, cuando tocara repetir la visita. También la experiencia de las administraciones en los distritos de la ciudad de Salvador de Bahía revelaba un esfuerzo de descentralización institucional bastante notable.

En aquellos años se aprobó la constitución brasileña de 1988. En ella el municipio alcanzó el reconocimiento de entidad federativa, dentro de la estructura del Estado, y se reconoció la iniciativa popular con un 5% de firmas de ciudadanos. También se estableció que las cuentas de los municipios deberían de estar durante sesenta días a disposición de cualquier contribuyente.

La visita a España del equipo brasileño y el paso por las ciudades citadas nos hizo ver el trabajo tan interesante que en el orden social y cultural se venía haciendo en los distritos, el carácter precursor y avanzado del reglamento de participación ciudadana de Barcelona y el compromiso participativo con las asociaciones vecinales, en el caso de la ciudad de Córdoba.³

Es forzoso reconocer, en suma, que en los últimos años se ha incrementado la participación ciudadana en América Latina a través del involucramiento y el compromiso de grupos de la sociedad civil que quieren influir en la toma de decisiones, tanto en defensa de sus intereses específicos como en pos de objetivos de interés general encaminados a la transformación del conjunto de la sociedad.

Es interesante en este sentido la elaboración del Índice de Participación Ciudadana (IPC), confeccionado por la Red Interamericana para la Democracia (RID).⁴ Hasta la fecha se han elaborado tres IPCs, uno sobre participación directa, en distintas organizaciones, partidos políticos, ONGs, organizaciones comunales y vecinales, en donde también se dan diferentes intensidades de participación; otro, de participación «opinativa», ejerciendo opiniones y reclamos, a través de los medios de comunicación o mediante encuestas; y, finalmente, el IPC de Participación Electoral, de carácter más clásico.

A este respecto es interesante observar la correlación entre los distintos IPCs y la valoración de la democracia, puesto que en los siete países consultados existe una mayor cantidad de actividades donde predomina una valoración positiva de la democracia, destacando Costa Rica, Chile y México. En Bolivia, a través de actividades comunales y sindicales se da la mayor valoración negativa de la democracia. Lo mismo ocurre, curiosamente, con la participación política en Brasil, o con la actividad sindical de Perú y de la República Dominicana. En general, el IPC más bajo -3,9 sobre 10- se produce en Costa Rica, y el más alto -5,1 sobre 10- en Brasil.

Hay que destacar la participación en las organizaciones comunales y vecinales cuyo espacio natural es el municipio.

Otro fenómeno participativo a subrayar es el de la pugna entre organizaciones sociales y los conflictos socio políticos, relevante en sociedades polarizadas como la de Venezuela, en donde la propia Constitución reconoce la

³ Antonio Colomer Viadel y Tania Fischer: «Gestão Municipal, Descentralização e Participação do cidadão», *Anais da XII Reunião Anual de ANPAD*, Vol. 3, Belo Horizonte (Brasil), 1988, pp. 1291-1310.

⁴ Isidro Aduriz y Pablo Ava: «Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un Índice de Participación Ciudadana en América Latina», *América Latina Hoy* n° 42 (2006), pp. 15-35.

democracia participativa y valora el referéndum e incluso la posible revocación de cargos públicos. Los grupos sociales participativos tienden allí a la exclusión del otro, y la autora de esta investigación destaca la *guetificación* de la ciudad de Caracas.⁵

Precisamente fue en Venezuela donde se elaboró la Ley Orgánica del Régimen Municipal, de 1978, que ha sido ejemplar en la gestión local y la propuesta participativa. En la actualidad la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que data de 2004, refiriéndose en su art. 2 al municipio señala que sus actuaciones «incorporarán la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados».

En la Ley de 1978, su Título IX, «De la participación de la comunidad», regulaba los cabildos abiertos que podían celebrarse cada tres meses en los consejos municipales para tratar materias que los vecinos hubieran propuesto. También se incluía la iniciativa popular municipal, que podía ser ejercida por asociaciones de vecinos, sindicatos, gremios y otras asociaciones para presentar proyectos de ordenanza, siempre que fueran respaldados por al menos mil vecinos electores. La Ley facultaba también para solicitar la reconsideración de ordenanzas municipales, siempre que no fueran de carácter tributario, y en un periodo de seis meses desde su publicación. Para ello se necesitaba la firma de veinte mil electores identificados, o la del 20 % de los electores en ciudades de más de cien mil habitantes.

En el art. 56 de la Ley se regulaba la iniciativa de cualquier ciudadano residente de un municipio para solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la declaratoria de pérdida de la investidura de un concejal, si el Consejo Municipal se abstuviera de hacerla, según las causas especificadas por la Ley.

Hay que destacar a este respecto, como hace el profesor Allan Brewer-Carías, la importancia de los mecanismos de participación vecinal en asuntos de urbanismo, que para este autor son siempre los más conflictivos, y que resultan especialmente valorados en la regulación legal de esta norma. La Ley prohibía cambios de zonificación aislados o singulares, y respecto al cambio en zonas amplias, estipulaba que éstos no podían realizarse antes de diez años de aprobada la zonificación original, a no ser que antes el cambio estuviera respaldado por la correspondiente asociación de vecinos o por la mayoría absoluta de los vecinos del área.⁶

Conviene analizar también en esta notable ley la regulación de la participación vecinal en la defensa de los bienes municipales. Así el art. 68 legitimaba a cualquier vecino del municipio para solicitar al Consejo Municipal la

⁵ María Pilar García Guadilla: «Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela», *América Latina Hoy* n° 42 (2006), pp. 37-60.

⁶ Allan Brewer-Carías: *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II, Caracas, 1985, pp. 85-90.

declaratoria de inexistencia de una donación o de un usufructo de bienes muebles del dominio del municipio, realizada en contravención con dicha norma. En caso de negativa o silencio durante sesenta días, el vecino podía acudir al juez de primera instancia, solicitando la declaración de inexistencia de tal donación o usufructo. En el art. 159, por otra parte, se legitimaba a cualquier vecino para solicitar la intervención del Ministerio Público para que instara al municipio a tomar las medidas necesarias para el reconocimiento de su propiedad o posesión de inmuebles municipales, enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, ordenanzas o leyes.

Cuando analicé las nuevas vías de participación política y la acción vecinal y comunal en mi estudio sobre el constitucionalismo iberoamericano, ya destacué la importancia de esta Ley que me pareció ejemplar y precursora, al convertir a los ciudadanos, en su condición de vecinos municipales, en verdaderos defensores del patrimonio de la comunidad. Como es –por desgracia– bien sabido, el urbanismo ha venido siendo una de las cuestiones más conflictivas de nuestra vida municipal, y la que ha dado lugar a las más lamentables experiencias de corrupción, por lo que la iniciativa de incorporar estas garantías de la conciencia y participación ciudadana, al sistema formal de garantías legales, me parece algo digno de imitación.⁷

El valor de modelo de una norma legal siempre viene contrastado por la efectividad en su aplicación concreta, para lo cual necesitamos conciencia ciudadana y verdadera voluntad participativa, que permita un ejercicio real de tales garantías y mecanismos de control y una actitud de los gestores públicos que faciliten su ejercicio y no establezcan trabas y obstáculos a tales prácticas participativas. Algo semejante se puede decir de la descentralización. Hace años la profesora Tania Fischer de la Universidad Federal de Bahía, al hilo del proyecto de investigación que acabo de citar sobre descentralización y participación popular, comentaba que también se puede descentralizar el caos.

La reproducción de comportamientos autoritarios, o la dictadura tecnocrática de gerentes o expertos, a escala de órganos descentralizados, es un riesgo que no puede olvidarse.

Desde el año 2003, mediante la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local, todos los municipios de España tienen la obligación de elaborar reglamentos de participación ciudadana. El análisis de la praxis nos dice que este proceso de elaboración reglamentaria es bastante lento y, además, que la aplicación de tales reglamentos ha sido muy tibia y sólo podemos citar algunos casos aislados de experiencias de interés en esta materia. Ello plantea el problema de la educación y la preparación para la participación, tanto en los ciudadanos como en los gestores, empleados y funcionarios públicos, y en los electos locales.

⁷ Antonio Colomer Viadel: *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1990, pp. 164-174.

Sobre esta realidad municipalista venezolana, puede consultarse también la obra del ya desaparecido constitucionalista de aquel país Humberto La Roche: *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*, Maracaibo, 1984.

No se trata de suplantar la democracia representativa, sino de complementarla por la democracia participativa y, para ello, el laboratorio sociopolítico más adecuado es el municipio.

No quiero dejar de hacer una referencia a la necesidad de un cambio profundo entre administrados y administradores, entre gobernantes y gobernados. La tendencia histórica a contemplar esa relación como propia de un conflicto o enfrentamiento latente debe ser superada en la búsqueda de lo que he llamado «una teoría de la administración pública cooperativa».⁸

Este nuevo modelo exige también una motivación psicológica en los funcionarios, reconstruyendo la unidad finalista del trabajo para comprender el sentido de su tarea, romper con el trabajo en migajas, e incorporar las experiencias cotidianas de los funcionarios que permiten una readaptación y reconducción de las prácticas de su actividad profesional. Se trata de construir un pacto de cooperación entre administradores y administrados.

3. EL REFERÉNDUM LOCAL

El modelo de democracia representativa ha mantenido tradicionalmente una fuerte desconfianza hacia el referéndum y otras instituciones de democracia directa. En el proyecto de Constitución española, se previó en un primer momento un sistema de referéndum amplio, que alcanzaba hasta la posible derogación de leyes, y que finalmente fue eliminado hasta dejar tan solo el referéndum consultivo ante cuestiones de política de especial relevancia, que por otra parte se ha utilizado únicamente en dos ocasiones –el referéndum sobre la OTAN y la ratificación del proyecto de Tratado Constitucional para la Unión Europea– en los casi treinta años de vida de la Constitución del 78.

Se argumentó por los constituyentes que los mecanismos representativos recogidos en el texto constitucional debían ser reforzado, ya que el sistema de partidos era débil y aún no estaba suficientemente consolidado, por lo que suponía un riesgo el establecer un sistema referendario tan fuerte.⁹

En el espacio local, en el mundo de los municipios, pareciera en cambio más fácil el ejercicio de esta institución para cuestiones que afectan a la Administración local y sus ciudadanos, ya que se trata de un espacio más limitado que permite un mejor conocimiento de los problemas y que favorecería la práctica referendaria. De hecho, el referéndum local tiene un amplio reconocimiento en el Derecho comparado. La Ley francesa de 2003 lo regula con carácter decisorio, la Ley italiana de 1999 considera que el referéndum local puede ser decisorio si así lo

⁸ Antonio Colomer Viadel: «Para una teoría de la Administración Pública cooperativa», en Antonio Colomer Viadel (Coord.): *La participación en las Administraciones Públicas. ¿Cooperación o enfrentamiento?*, Editorial UPV, Valencia, 2006, pp. 33-40.

⁹ José Luis López González: *El referéndum en el sistema español de participación política*, IBEM/Editorial UPV (colección Po-Der), Valencia, 2005.

establecen los estatutos locales, y en Portugal, el decreto constitucional de 1997 señala que cabe la iniciativa popular para los referéndums locales.

Por lo que hace a España, la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dice en su art. 71 que

«De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta 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.»

Posteriormente ha habido alguna regulación autonómica, aunque ésta ha ido haciendo su aparición con cierta lentitud. Así el Decreto 294/1996, que reglamenta las consultas populares municipales en Cataluña, la Ley andaluza 2/2001, en la misma materia, y la Ley Foral de Navarra 27/2002, sobre consultas populares locales. También algunas otras Comunidades Autónomas, como Galicia, Canarias y Comunidad Valenciana, han dado pasos para regular esta materia.

Conviene insistir en que el referéndum local es siempre facultativo y no obligatorio y que, en todo caso, es necesaria la autorización estatal para su convocatoria –cosa que parece un tanto excesiva.

La Ley de Bases de Régimen Local, en su art. 18.1.f, señala que es un derecho de los vecinos pedir una consulta popular en los términos previstos en la ley. La reforma de esta norma fue llevada a cabo por la Ley 57/2003, que en su art. 70 bis.2, indica que las propuestas de acuerdos de actuaciones o de proyectos de reglamentos pueden ir acompañadas de «una propuesta de consulta popular local». Se trataría de una propuesta compleja, ya que es propuesta de actuación que emana de los vecinos, sea sobre una propuesta cuya iniciativa es de los vecinos, o sobre un proyecto aprobado por la Corporación. La legislación autonómica y los reglamentos municipales fijarán el número de vecinos necesario para que prospere esta iniciativa.

La doctrina ha polemizado sobre si se estaría ante un derecho de petición o, como opina la mayoría, ante un derecho subjetivo distinto, ya que los vecinos titulares del derecho de sufragio activo serían los protagonistas de tal actuación.

Hay, pues, que distinguir «el derecho a pedir la consulta popular» (letra f, apartado 1, del art. 18 de la LBRL), respecto del derecho a ejercer «la iniciativa popular» (letra h, del mismo epígrafe del mismo artículo).

El Pleno del Consejo Municipal debe debatir la propuesta, aprobarla o no, o someterla a referéndum. Para aprobarse la solicitud recordemos que es necesaria la mayoría absoluta del Pleno Municipal. También recordemos que el objeto de esa consulta son asuntos «relevantes de índole municipal, excluidos aquellos referentes a la Hacienda Local». Posteriormente ha de solicitarse la autorización del Gobierno para convocarlo, de acuerdo con el art. 149.1.32ª de la Constitución española.

En cuanto a los antecedentes históricos de esta institución, convendría apuntar al Estatuto Municipal de 1924 y a la Ley Municipal de 1935 –una bajo la Monarquía y otra con la República–, que regularon el referéndum municipal.

Una última observación: no se aplica la Ley de Referéndum de 1980 a estos referéndums locales sino la legislación de régimen local (Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y legislación autonómica y reglamentaria municipal).

El Consejo de Europa ha promovido y fomentado la institución de referéndum y así, en una Recomendación del Consejo de Ministros del año 2001, solicitó que se facilitase y regulase la participación de los ciudadanos en la vida política local. En esta Recomendación se ha inspirado la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local –Ley 57/2003– que incorpora la iniciativa popular en el art. 70 bis.2. En la práctica ha existido un muy limitado uso del referéndum local.

Por su parte, el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, elaborado en el año 2003, y bloqueado actualmente en su proceso de ratificación por el rechazo referendario en Francia y en Holanda, establece en su art. 46 el principio de democracia participativa, y contempla la iniciativa popular para la convocatoria de un referéndum de ámbito europeo. Para ello, se debían reunir un millón de firmas de ciudadanos de varios Estados de la Unión Europea, y el referéndum versaría sobre propuestas en torno a cuestiones que se estimara requieren un acto jurídico de la Unión para aplicarse.

Volviendo a nuestro país, hay que decir que el espíritu participativo que atraviesa nuestra Constitución, ha tenido un desarrollo normativo tibio y mediocre. Ante esta realidad, es preciso tener presente que la participación ciudadana es consustancial al espíritu democrático, por más que existan tantas llamadas seductoras hacia el conformismo y la apatía.

El municipio es el laboratorio social y político donde serían más fácilmente realizables todas estas experiencias que incentivan la virtud cívica de los ciudadanos, y les convierten en protagonistas, interviniendo en el señalamiento de prioridades sobre el bienestar común y sintiéndose responsables del crecimiento de esa comunidad de la que forman parte. Esa comunidad a escala humana que son los municipios pequeños o medianos, o el barrio en el caso de las grandes ciudades, es el escenario ideal para la integración de sus habitantes, y el mejor incentivo posible para que ésta sea un verdadero «proyecto sugestivo de vida en común».