

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL: APROXIMACIÓN A LA ESTRUCTURA NORMATIVA DESDE LOS REGLAMENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA(*) ()**

JACINTO M. PORRO GUTIÉRREZ

SUMARIO: I. ANTECEDENTES.– II. LA ESTRUCTURA NORMATIVA PARA CONSTRUIR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ÁMBITO LOCAL.– III LA ESTRUCTURA NORMATIVA Y LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES: LOS REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: 1. La regulación de la participación de los ciudadanos en los ayuntamientos: los Reglamentos de Participación Ciudadana.– IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.– REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN: Las posibilidades que ofrece la legislación en España para la paulatina incorporación y participación de los ciudadanos en la resolución de los asuntos públicos, no han logrado aumentar la participación efectiva de los ciudadanos. En los ayuntamientos, los reglamentos de participación ciudadana no han incorporado instrumentos o procesos que avancen hacia una democracia más participativa.

Palabras clave: participación ciudadana; gobierno local; democracia.

ABSTRACT: The possibilities offered by the law in Spain for the gradual inclusion and participation of citizens in solving public affairs, have failed to increase the effective participation of citizens. In the municipalities, the rules of participation have not included tools or processes to move towards a more participatory democracy.

Key words: citizen participation; local government; democracy.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 9 de junio de 2011 y evaluado favorablemente para su publicación el 21 de junio de 2011.

(**) Este artículo forma parte de la investigación desarrollada por el autor para su tesis doctoral.

I. ANTECEDENTES

En la era de la globalización de la economía y de la crisis del Estado de Bienestar, la ciudad, lo urbano y lo local, se convierten en contextos capitales para entender los cambios sociales que están sucediendo en este periodo que cabalga por las sendas que conectan los siglos XX y XXI. Entre otras razones puede argumentarse que en la actualidad, un importante número de las políticas más significativas para la vida de las personas se llevan a cabo, a veces en competencia con el Estado, desde los estados autonómicos, las regiones y especialmente desde los municipios. El ámbito de lo local se ha constituido en arena de deliberación sobre los procesos de transformación que se están produciendo en el mundo. En particular, lo local se ha presentado como el ámbito que más se ha abierto al debate sobre la transformación del modelo de democracia y de gobierno en las democracias occidentales. Concretamente, nos referimos a que en este contexto es donde se prevé poder contemplar una mayor apertura del modelo democrático representativo a los planteamientos y valores del modelo participativo.

En el contexto político y territorial de la Unión Europea, la centralidad que se atribuye al ámbito local se percibe en la apuesta por un refuerzo de lo local, mediante el reconocimiento del creciente protagonismo de los poderes locales y su papel en la democratización de la sociedad. Este fenómeno creciente de protagonismo local en Europa lo podemos observar a lo largo de todo el proceso de construcción de la Unión. Por ejemplo, desde marzo de 1994 se encuentra en funcionamiento el Comité de las Regiones, órgano de carácter consultivo, compuesto representantes de entes regionales y locales. Lo mismo podemos observar en los textos de los diferentes tratados de la Unión. En la Carta Europea de la Autonomía Local, firmada el 15 de octubre de 1985, podemos leer en su preámbulo la consideración que desde Europa se tiene de las Entidades locales como elementos fundamentales de los regímenes democráticos, junto al derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos, y la proclamación de que la autonomía local de las Entidades locales, dotadas de órganos de decisión democráticos, se constituye en uno de los pilares de la construcción de una Unión Europea democrática y descentralizada.

En el contexto español, el lugar central que en la actualidad están alcanzando la «apuesta» por la participación y la voluntad de escuchar a los ciudadanos, en especial en el ámbito local, nos muestra un fenómeno del que para encontrar precedentes tendríamos que remontarnos a los primeros años de la democracia. Ese interés renovado por la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, se ha ido evidenciando con más claridad en la mayor disposición de instrumentos y medidas que hagan posible esa participación de

los ciudadanos (1). En estrecha relación con este panorama, se encuentra la consideración de la cercanía a los ciudadanos de los gobiernos locales, como un factor que propicia y facilita una relación más estrecha y personalizada de los representantes locales con los ciudadanos y, paralelamente, una posibilidad de mayor control democrático de aquellos por parte de éstos, además de poder favorecer potencialmente el desarrollo de cauces alternativos y renovadores de participación ciudadana. Además, se considera que la cercanía favorece la eficacia del Gobierno local para solucionar o al menos paliar algunos de los problemas que aquejan al sistema democrático estatal. En cualquier caso, el supuesto del que se parte es considerar que la cercanía del Gobierno local facilitará e incrementará la eficacia, flexibilidad y sensibilidad ante las demandas y problemas sociales, así como la garantía de una mayor posibilidad de participación de los ciudadanos (2).

II. LA ESTRUCTURA NORMATIVA PARA CONSTRUIR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ÁMBITO LOCAL

En la Constitución Española de 1978, se manifiesta, de forma expresa, la necesidad e importancia de la participación de los ciudadanos. Así, en el artículo 9.2, localizado en el Título Preliminar, la participación ciudadana se reconoce como un principio general del ordenamiento jurídico, e interviene como un mandato vinculante para la actuación de todos los poderes públicos. Expresamente este mandato se indica así: «*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*».

En el Título 1, donde se describen los derechos y deberes fundamentales, se confirma como derecho fundamental de los ciudadanos, el sufragio universal. La Constitución, en el ámbito del art. 23.1, cuando se refiere a los asuntos públicos, aboga por la participación ciudadana y reconoce el importante lugar que ocupa la participación ciudadana, considerándola como la manera de actuar que permite y construye la democracia (3). En la Sección 1ª, «De

(1) Un buen ejemplo de esta disposición en los municipios hacia la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos puede encontrarse en: BRUGUÉ, O, y GOMÁ, R. (coords.) (1998a): *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona.

(2) BORJA, J. (1988): *Descentralización política y participación*, PPU, Barcelona, p. 287 y ss.

(3) ALBERICH, T. (1999): «Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local», en *Revista Política y Sociedad*, núm. 31, p. 166.

los derechos fundamentales y de las libertades públicas» en su artículo 23, el texto constitucional dice: «*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directa o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*». La mención de la participación como instrumento esencial de la democracia queda de cualquier forma limitada al modelo de la democracia representativa.

Es cierto, que en el texto constitucional no hay especificación alguna sobre la participación directa, pero tampoco se establece de antemano la imposibilidad de una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Al contrario, en principio, permite que la participación se extienda a todos los niveles, de lo que se deriva la posibilidad de expansión de la participación de los ciudadanos a las tareas propias de las Administraciones públicas. De tal modo, la Constitución permite a los miembros de la comunidad, al margen de los cauces ordinarios de participación política, la intervención directa en la actuación de las Administraciones Públicas.

En este marco constitucional, los gobiernos locales de los ayuntamientos democráticos fueron instituyendo, unos más y otros menos, instrumentos y mecanismos que han contribuido, con mayor o menor éxito, a la articulación de la participación de los ciudadanos en la vida pública local. La nueva etapa democrática en España permitió un desarrollo de la política de participación ciudadana en el ámbito local, para el que si la mención al texto constitucional es obligado, no lo es menos la de otros textos legales que se aprobaron en la década de los ochenta.

En el ámbito local hemos asistido a la puesta en práctica de procesos de descentralización administrativa y de oferta de participación ciudadana derivados, por lo general, de la entrada en vigor de leyes de obligado cumplimiento, como es el caso de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985 (LRBRL) (4). La gran mayoría de las recetas, los modelos de participación, que se han puesto en práctica en los ayuntamientos españoles se han construido sobre el marco legal que proporcionó esta norma jurídica.

La LRBRL en su artículo primero, califica a los municipios como «*cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos*». A pesar de esta importancia explícitamente otorgada a la participación, podemos considerarla como una legislación muy restrictiva en cuanto a las posibilidades efectivas de participación de los ciudadanos, al dejar en manos de los gobiernos locales y de otras leyes, ya sean autonómicas o estatales, el desarrollo de la puesta en marcha de instrumentos y normas a favor de la participación. En el capítulo IV,

(4) Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), Ley 7/1985 de 2 de abril (BOE 3.04.85).

dedicado a la «Información y Participación Ciudadanas, en su artículo 69.1 dice: «Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local», pero deja libertad a cada gobierno local para dar forma a esa participación. En este sentido, como indica J. Borja, y desde un punto de vista no restrictivo, la participación ciudadana se presenta como un campo que la legislación deja abierto, en principio y formalmente, a la diversidad e innovación (5). Aunque debemos apuntar que, aunque la LBRL permite una cierta libertad para el establecimiento de medios e instrumentos de participación, la propia Ley refuerza el modelo de la democracia representativa, subrayando, a modo de advertencia que estos medios e instrumentos participativos no podrán, «en ningún caso, menoscabar las facultades de decisión de los órganos representativos dispuestos por la Ley» (6).

En este sentido, aunque este texto legal establece de forma clara e inequívoca, el deber de los Ayuntamientos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida municipal, lo hace más bien de modo genérico, y sólo indica que el medio adecuado para ello es la elaboración de los Reglamentos de Participación Ciudadana (7). Lo que no sólo muestra el carácter restrictivo de la Ley en cuanto a las posibilidades efectivas de participación de los ciudadanos, sino que otorga la capacidad y la responsabilidad del desarrollo y puesta en marcha de instrumentos y normas a favor de la participación, en exclusiva, a los gobiernos locales. De hecho, esta ley sólo incorpora como cauces de participación ciudadana el derecho a ser elegible y ser elector, y el derecho a participar en la gestión municipal de acuerdo con la legislación vigente.

Otro apoyo legislativo en el camino de la ampliación de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, fue el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986 (ROF) (8). En él se recogen diversos instrumentos para la participación de los ciudadanos. En concreto, estos instrumentos estarían representados por la intervención en

(5) BORJA; J (1987): *Manual de gestión municipal democrática* IEAL, Madrid, p. 135.

(6) Ver artículo 69.2.de la LBRL

(7) En numerosos Ayuntamientos se han aprobado, con mayor o menor extensión y concreción, los Reglamentos de Participación Ciudadana; y a veces también fruto de los mismos o al margen de ellos por decreto del Alcalde, se han creado Concejalías de Participación Ciudadana como instrumentos organizativos para facilitar, ordenar y coordinar la participación ciudadana. CANALES, J. M. (2005): «La democracia participativa local» en *Sistema n° 184-185*. Número de páginas: 0

(8) Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre (ROF). Aunque hay que destacar que existen casos que están fuera de esta cronología como el del Ayuntamiento de Córdoba que se dota de un reglamento de participación en 1979, al que se denominó «Reglamento de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal».

los Plenos Municipales, posibilidad de participación muy restrictiva (9) y muy sometida al criterio arbitrario de la Corporación Municipal (10). Otros instrumentos recogidos en la norma son, las Audiencias Públicas, la intervención y representación en Comisiones Representativas, la Consulta popular/Referéndum municipal, (11) la representación de asociaciones en los Consejos o Juntas de Distrito o Barrio (12), concebidos como órganos de desconcentración de servicios. Además, se incorporan como órganos para la participación de los ciudadanos los Consejos Consultivos de carácter sectorial, en los que puede existir representación de las asociaciones (13), organizaciones a las que también se les otorga la posibilidad de estar representadas en otros organismos como las Empresas Públicas, los Patronatos y las Fundaciones Municipales.

Casi dos décadas más tarde se aprobará la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, conocida como «Ley de Grandes Ciudades» (14). En ella, se introducen algunos cambios en relación a la participación ciudadana, porque incorpora diferencias en relación a la organización y normativa de las que se pueden dotarse las ciudades de mayor población (15). Esta norma perseguía transformar el diseño institucional de los ayuntamientos, hacer más transparente la gestión pública, así como hacer más identificable las responsabilidades asociadas a la gestión. La Ley buscaba además, promover la participación de la ciudadanía en la gestión local, siguiendo la recomendación (19) 2001 del Consejo de Ministros

(9) Así, el art. 88.3 ROF, indica que el público que asiste a los plenos no pueden intervenir a no ser que una vez terminada la sesión, la Corporación pueda establecer un turno de consultas con el público.

(10) Capítulo II del Estatuto del vecino, Título VII del ROF. En el artículo 228, se indica que pueden los ciudadanos organizados, a través de las asociaciones de vecinos, exponer ante el Pleno Municipal algún asunto, siempre que cuenten con la previa autorización del Alcalde.

(11) La legislación estatal recoge como medio de carácter excepcional, limitado a ciertos supuestos, y de carácter voluntario para los Ayuntamientos, la Consulta popular, o Referéndum a nivel local. Las características fundamentales de este procedimiento, son las siguientes: a) No es vinculante su resultado; b) Es potestativo del Ayuntamiento, y necesita mayoría absoluta en el Pleno para su aprobación; c) Es necesaria la aprobación expresa y previa para su realización del gobierno central; d) El objeto del referéndum deber ser sólo competencias locales y propias; e) Se excluye del objeto del referéndum la hacienda local.

(12) Art. 128 y 129 del ROF.

(13) Art. 130, 131 y 235 del ROF.

(14) Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, cuya necesidad y la urgencia era reclamada, desde la consideración de la singularidad de la gestión local de las grandes ciudades, al igual que acontece en muchos países de la Unión Europea y occidentales desde la Asamblea de A Coruña de la F.E.M.P., en noviembre de 1.993.

(15) En concreto esta Leyes de aplicación a aquellas ciudades de más de 250.000 habitantes, capitales de provincia y municipios de más de 75.000 habitantes con circunstancias especiales económicas, sociales, histórica o culturales.

del Consejo de Europa, según la cual, se invitaba a los poderes públicos, una vez detectado el problema de la desvinculación de la ciudadanía de las formas tradicionales de participación o el bajo grado de asociacionismo, a la implantación de nuevas formas de participación.

Esta nueva norma, aunque en su exposición de motivos y en su articulado regula la participación ciudadana, haciéndolo de un modo genérico y abierto. En realidad, lo único que logra es matizar algunos de los derechos de participación ya existentes en la legislación anterior (16). Podríamos destacar de ella, la obligación para los ayuntamientos de crear el Consejo Social, como órgano de participación ciudadana, de carácter meramente consultivo, que estaría integrado por representantes de las organizaciones económicas y sociales, profesionales y de vecinos más representativas (17); la creación de los Distritos como divisiones territoriales dotados de órganos de gestión desconcentrada (18) y la obligatoriedad del establecimiento de una norma orgánica de procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación ciudadana en los asuntos de la vida pública local (19), con lo que se obliga a los ayuntamientos a la elaboración de unas normas o un Reglamento de Participación Ciudadana (20).

(16) CANALES cuestiona esta Ley al no abordar en su opinión, algunos aspectos muy importantes de la realidad local de hoy día como los procesos migratorios y las políticas de integración multicultural; las políticas sociales y en particular las de lucha contra la exclusión social y la mención del papel del tercer sector como colaborador por delegación en la prestación de los servicios públicos locales. CANALES, J. M. (2005): «La democracia participativa local», *Revista Sistema* nº 184-185.

(17) Artículo 131, de la Ley 57/2003. En este artículo se detalla que corresponderá a este Consejo, además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos... Este nuevo órgano puede ser clave para la elaboración de un plan estratégico municipal con representación y participación de todos los sectores económicos y sociales: así como para la importante tarea municipal actual, de carácter estratégico, de impulsar el desarrollo económico y social.

(18) Artículo 128, de la Ley 57/2003.

(19) Artículo 70, bis, de la Ley 57/2003.

(20) Según F. PINDADO, la obligación a todos los ayuntamientos de tener un reglamento de participación ciudadana, parece indicar que la Ley lo que va a lograr es que antes que más participación lo que conseguirá, efectivamente, es que se elaboren y aprueben más reglamentos, en «La participación ciudadana en el ámbito local», documento consultado en www.femp.es, el 31 de enero de 2007.

III. LA ESTRUCTURA NORMATIVA Y LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES: LOS REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tomando como base las posibilidades que han brindado los diferentes textos legales, los ayuntamientos españoles, desde las elecciones municipales de 1979, han ido elaborando instrumentos normativos para regular la participación ciudadana, en parte empujados por la legislación de carácter estatal.

Ateniéndonos a los instrumentos que la normativa legal estatal (21) pone a disposición de los gobiernos locales para articular la participación ciudadana, y de los datos de la Encuesta sobre Participación Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias realizada en 1994 (22), manejados por C. Navarro, observamos que la mayoría de los ayuntamientos españoles, han incorporado en sus respectivos reglamentos de participación ciudadana el derecho a intervenir en los Plenos Municipales. Aproximadamente la mitad de ellos, incluyen la Audiencia Pública y un poco más de la mitad de los ayuntamientos, el 66%, incorporan prácticamente la totalidad de los instrumentos como: la intervención y representación en Comisiones Representativas, la consulta popular/referéndum municipal, la desconcentración de servicios mediante Consejos o Juntas de Distrito o Barrio, o cualquier otro órgano que crea oportuno el municipio y en el que pueda existir representación de asociaciones, los Consejos Consultivos de carácter sectorial en los que pueden existir representación de asociaciones, y la representación de asociaciones en Empresas Públicas, Patronatos y Fundaciones Municipales.

Algunos ayuntamientos han ido un poco más allá de las obligaciones que el marco legal les imponía. En este sentido, sobre todo los municipios de tamaño medio o grande han diseñado una estructura organizativa municipal que incorpora algún Departamento o Concejalía de Participación Ciudadana que muchos casos compartían recursos con otras áreas municipales (festejos, deporte, juventud, etc.) (23). En el mismo sentido, en algunos casos se han llegado a aprobar Reglamentos de Participación Ciudadana.

(21) Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985 (Ley 7/1985 de 2 de abril) y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986 (Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre), como ya indicamos establecen instrumentos de uso preceptivo y obligatorio.

(22) Los datos son los proporcionados por la Encuesta sobre Participación Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias, manejada por C. Navarro y citada por el autor en su obra *El sesgo participativo. Innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*. CSIC-IESA, Córdoba, 1999.

(23) RODRÍGUEZ, T. (1995): *Las democracias participativas*, HOAC, Madrid, p. 27.

1. La regulación de la participación de los ciudadanos en los ayuntamientos: los Reglamentos de Participación Ciudadana

Los Reglamentos de Participación Ciudadana van a constituir el soporte normativo sobre el que articular la política de participación ciudadana en el ámbito local (24). Si este instrumento es un indicador de la oferta de participación que, desde los gobiernos locales, se instituye para que la voz, aspiraciones y deseos de los ciudadanos se reflejen en los procesos de toma de decisiones a nivel local, se puede afirmar que los gobiernos locales en España sí han mostrado un cierto interés por dotarse de estos reglamentos.

Como indicamos, desde las primeras elecciones democráticas, los ayuntamientos, en particular los de mayor tamaño, han ido aprobando y adoptando, con mayor o menor celeridad, sus Reglamentos de Participación Ciudadana (25). Un caso paradigmático es el del Ayuntamiento de Córdoba, que ya en octubre de 1979, tan sólo seis meses más tarde de las primeras elecciones municipales democráticas, aprobó en Pleno el «*Reglamento de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal*», un hito en la política local de participación ciudadana en España, ya que se adelanta al resto de las ciudades españolas en casi una década.

Tomando los datos aportados por la «*Encuesta sobre Participación Ciudadana en Municipios de más de 20.000 habitantes*» realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias en 1994 (26), se observa que, a mediados de la década de los 90, el 60% de los municipios españoles mayores de 20.000 habitantes tenían ya un instrumento normativo que regulaba las relaciones entre gobierno local y ciudadanía para la participación en los asuntos públicos (27). De estos casos, el 25% lo habían adoptado entre los años 1979 y 1984, el 45% entre 1985 y 1990, y el 30% entre 1991 y 1993.

(24) La excesiva importancia otorgada en algunos casos a la redacción y participación en la confección de los Reglamentos de Participación Ciudadana ha sido criticada por Tomás Rodríguez llamándola la enfermedad de la <<reglamentitis>>: «... la aceptación de este juego de entretenimiento entre los departamentos de participación y las Federaciones de Asociaciones, dentro de una concepción no transformadora de la gestión local, de presupuestos escasos, y de una confianza en unas ideas comunes (de primacía de lo electoral sobre lo participativo. (...))» en RODRÍGUEZ, T. (1997): «Desde las redes locales hacia un tercer sistema democrático», en JEREZ, A. (coord), *¿Trabajo voluntario o participación?* Tecnos, Madrid, 1997, p. 187-189.

(25) En referencia a los modelos seguidos a la hora de redactar un reglamento de participación ciudadana hay que señalar que «*El Reglamento de Córdoba ha servido de estudio para otros muchos municipios (tanto el de 1983 como el 1986)*.» RODRÍGUEZ, 1995, p. 28.

(26) Ver NAVARRO, C. (1999): *El sesgo participativo. Innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*. CSIC-IESA, Córdoba.

(27) Según al análisis de los datos que podemos leer en NAVARRO, 1999, p. 148 y ss.

Por el contrario, según la encuesta de 2001 de la Federación Española de Municipios y Provincias, la mayoría de los Ayuntamientos de más de 5000 habitantes, un 58%, no disponen de un marco normativo o instrumento alguno, no se dispone de un Reglamento Orgánico Municipal (ROM), ni de un Reglamento de Participación Ciudadana; un 9 % recogen alguna disposición referente a la participación de los ciudadanos en el reglamento orgánico; un 16 % se ha dotado de un reglamento, y sólo un 17% tiene regulado ambos grados de participación.

De la información obtenida a través de la encuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias de 2001, se observa la existencia de una relación positiva entre la creación de una Concejalía y el desarrollo de un marco normativo. De este modo, entre los ayuntamientos que tienen una concejalía de participación, un 74% tienen algún instrumento de regulación, y que un 43% se han dotado tanto de un Reglamento Orgánico Municipal como de un Reglamento de Participación Ciudadana. De nuevo, en este ámbito el tamaño también importa y así se comprueba cómo entre los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes, sólo un 10% poseen algún instrumento normativo regulador de la participación, mientras que un 63% de los ayuntamientos de mayor tamaño (10.000 o más habitantes) han regulado de algún modo la participación.

En general, como estudia Navarro, en España, la dotación de Reglamentos de Participación Ciudadana por los municipios presenta una clara diferencia a favor de los de mayor tamaño, especialmente de los de más de 50.000 habitantes, los de carácter más urbano, y los gobernados por partidos de izquierda, frente a los municipios rurales, entre 20.000 y 50.000 habitantes, y los que están gobernados por otras formaciones políticas (28).

Los Reglamentos de Participación Ciudadana son un indicador de la oferta de participación que, desde los gobiernos locales, se instituye para que la voz, aspiraciones y deseos de los ciudadanos se reflejen en los procesos de toma de decisiones a nivel local. Si se puede afirmar que los gobiernos locales en España han mostrado un cierto interés por dotarse de estos reglamentos, también puede añadirse que los Reglamentos de Participación Ciudadana que se fueron adoptando en los municipios, no son indicativos de una realidad participativa que muestre un contexto local en el que destaque por una oferta de participación que permita que la voz, aspiraciones y deseos de los ciudadanos se reflejen en los procesos de toma de decisiones a nivel local. En general, los reglamentos, en cuanto a instrumentos y mecanismos de participación ciudadana simplemente se han ajustado a lo que establece en la normativa de régimen local. En este sentido, durante la década de los 80 y principios de

(28) NAVARRO, 1999.

los 90 del siglo XX, la política de participación ciudadana en el ámbito local desarrollada en España podría decirse que se rige, como afirma C. Navarro, por «... un patrón común, al que se podría denominar *Reglamento Modal de Participación Ciudadana*» (29). El patrón al que se refiere Navarro configura un modelo característico de participación ciudadana resultante de seguir casi al pie de la letra lo que se establece en la norma legal del Régimen Local, la LBRL.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La historia reciente de España, tras la consolidación del nuevo marco democrático, nos revela cómo durante más de dos décadas, aquellas que comprenden el periodo conocido como la «transición democrática», se asiste a una muy tímida articulación de mecanismos, instrumentos y textos legales destinados a propiciar una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la mano de las instituciones y administraciones públicas.

En consecuencia, podemos considerar que en el ámbito local, considerado como el terreno más propicio para la deliberación, el debate y la mejora del modelo de la democracia representativa mediante la incorporación de los planteamientos y valores del modelo de la democracia participativa no se ha producido esta transformación. La democracia ha quedado relegada básicamente a la participación electoral, y se ha dejado en un segundo plano la búsqueda de nuevas vías de entendimiento y colaboración entre el gobierno local y los ciudadanos para mejorar la participación y el impulso de la democracia participativa. El interés de los gobiernos locales en los ayuntamientos se ha orientado hacia la puesta en marcha de iniciativas encaminadas a establecer reglamentos que regulan la participación, las formas y los modos según los cuales los ciudadanos se relacionan con los gobiernos locales. Estos instrumentos han dado lugar a una estructura formal de participación en la que la interrelación entre los gobiernos locales y los ciudadanos, no ha pasado, en general, de ser de carácter meramente consultivo (30).

Definitivamente, la realidad social de la participación en el último cuarto del siglo XX en España muestra una concepción de la participación ciudadana reducida al restringido concepto de participación electoral de los ciudadanos (31). El desarrollo de una oferta de oportunidades de participación ciu-

(29) NAVARRO, 1999, p. 156.

(30) GANUZA, E. y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, C. (2003): *Democracia: los presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, p. 25.

(31) REVILLA, M. (1995): «Participación política: Lo individual y lo colectivo en el juego democrático», en BENEDICTO, J. y MORÁN, M^o L. (eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología*

dadana en el ámbito local, paralela a la oferta formal, cuantitativa y electoral de la democracia representativa, ha podido pretender impulsar el proceso de democratización, pero nunca ha tenido como objetivo sustituir al modelo de la democracia representativa.

La legislación vigente que hemos mencionado limita las oportunidades de participación de los ciudadanos, pero no supone un obstáculo a una mayor participación de los ciudadanos. La legislación de carácter estatal no impide a los gobiernos locales inclusión en la normativa local, léase reglamentos de participación ciudadana, la puesta en marcha de instrumentos que permitan un mayor desarrollo de la participación ciudadana en los municipios.

Por tanto, debemos apuntar que la aplicación de instrumentos de participación ciudadana, aún los incluidos en los textos legales y en los Reglamentos de Participación Ciudadana, no aseguran una participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos. La participación ciudadana esta sujeta a la existencia de una voluntad o cultura política de participación en el ámbito local. De este modo, si la oferta de oportunidades de participación ciudadana ha acabado convirtiéndose simplemente en una estructura formal de democracia participativa, paralela a la oferta formal, cuantitativa, electoral, de la democracia representativa y nada más, las causas no deben buscarse sólo en la normativa legal sino en aquellos lugares donde reside el poder para tomar decisiones y en las organizaciones políticas que los ocupan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERICH, T. (1999): «Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local», en *Revista Política y Sociedad*, núm. 31.
- BLANCO, I. y GOMÁ, R. (coords.) (2002b): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel, Barcelona.
- BORJA, J. (1988): *Descentralización política y participación*, PPU, Barcelona.
- BRUGUÉ, O. y GOMÁ, R. (coords.) (1998a): *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- CANALES, J. M. (2005): «La democracia participativa local» en *Sistema* n° 184-185.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (1999): *La participación de las asociaciones de vecinos de Andalucía en los asuntos municipales*, en www.defensor-and.es/informes. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2005.

política, Alianza, Madrid, p. 299.

- GANUZA, E. y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR C. (2003): *Democracia: los presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona
- GOMÁ, R. y FONT, J. (2001): «La democracia local: un mapa de experiencias participativas», en Font, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- NAVARRO, C. (1999): *El sesgo participativo. Innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*. CSIC-IESA, Córdoba.
- (2002) *Democracia asociativa y oportunismo político*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- PINDADO, F. (2004): «La participación ciudadana en el ámbito local», documento consultado en www.femp.es. Fecha de consulta: 31 de enero de 2007.
- REVILLA, M. (1995): «Participación política: Lo individual y lo colectivo en el juego democrático», en Benedicto, J. y Morán, M^o L. (eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Alianza, Madrid.
- RODRÍGUEZ, T. (1995): *Las democracias participativas*, HOAC, Madrid.
- (1997) «Desde las redes locales hacia un tercer sistema democrático», en Jerez, A. (coord), *¿Trabajo voluntario o participación?* Ed. Tecnos, Madrid.
- SALINAS, F y GANUZA, E. (2003): «Realidad dinámica del movimiento asociativo de la ciudad de Córdoba», en *Informe Socioeconómico de la Ciudad de Córdoba*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- SUBIRATS, J. (2001): «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- SWIFT, R. (2003): *Democracia y participación*, Intermón Oxfam, Huesca.

