ESTUDIOS

¿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

Fernando Fernández-Figueroa Guerrero
Secretario general de la Diputación Provincial de Sevilla.
Secretario general del Consorcio de Transportes del Área de Sevilla.
Secretario general del Consorcio Provincial de Aguas de Sevilla

1. La sujeción general y especial del ciudadano respecto a las administraciones públicas.
2. El estatuto del ciudadano respecto a la Administración, en general.
3. La importancia de la vecindad para el reconocimiento de un estatuto cualificado.
4. Derechos y deberes que configuran el estatuto del vecino en la legislación estatal sobre régimen local.
5. Las novedades de la Ley 57/2003 sobre el estatuto del vecino.
5.1. La participación ciudadana como principio activo de relaciones con la Administración local. 5.2. La importancia del principio de participación en los grandes municipios y sus nuevas fórmulas.

1. La sujeción general y especial del ciudadano respecto a las administraciones públicas

Con el término "estatuto" configuramos una situación jurídica atribuible a un sujeto atendiendo al conjunto de derechos y deberes que comprende una determinada relación jurídica. Sin duda, no es un vocablo nuevo sino que, incluso, ya ha sido utilizado con diversas adjetivaciones dependiendo de la relación jurídica que lo sustente. Así, podemos referirnos al estatuto del ciudadano –destacamos el artículo 35 de la LRJAP y del PAC–, al estatuto del contribuyente –contenido básicamente en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes–, al estatuto del funcionario –comprendido en toda la normativa reguladora específica– o al estatuto del vecino, que es el concepto que desarrollaremos a continuación.

Junto a supuestos de sujeción general con la Administración, la sujeción específica del vecino con el municipio en el que reside responde a un supuesto de sujeción especial basada en la condición del ciudadano como habitante de un municipio. Por tanto, será la normativa reguladora del régimen local la que, en mayor medida, sea la competente para disciplinar lo que genéricamente denominamos "estatuto del vecino" como conjunto de derechos y obligaciones que subjetivamente tiene una persona por el hecho de ser vecino de un municipio y que le permitirá ser titular de situaciones jurídicas pasivas y de derechos legalmente reconocidos que se pueden hacer valer frente a la propia Administración y que están garantizados por la tutela efectiva de los tribunales de justicia.

No queremos decir con ello que esta situación de sujeción especial sea incompatible con cualquiera de las otras que hemos enunciado, más bien al contrario. Así, el conjunto de derechos y obligaciones que se tiene como vecino es perfectamente compatible con el que se tiene como contribuyente o como funcionario solo que su régimen jurídico y su regulación positiva será distinta.

Esta vinculación recíproca de la ciudad con el vecino no es tampoco novedosa. En la Edad Media se desarrolló un tipo de ciudad libre o de gobierno independiente con la ciudad: la comuna que, nacida de la desintegración del sistema feudal y la "carta de la ciudad", constituía un verdadero contrato social, de tal forma que vivir un año en ella relevaba de las obligaciones de la servidumbre feudal. Como expresa Estrada Alonso,[1] la ciudad es la asociación política natural por excelencia y en su evolución histórica ha ido acompañada siempre de un estatuto jurídico. El estatus jurídico de la ciudad no tiene sólo un trasfondo sociológico o histórico, sino que muchas de las situaciones jurídicas que comprende se consolidan como derechos y obligaciones recíprocas, del vecino con la ciudad y de la ciudad con el vecino, constituyendo, en definitiva, señas de identidad del Estado de derecho.

Es precisamente la personificación jurídica de la Administración pública, y concretamente de los municipios, lo que hace que éstos se consideren una organización servicial de la comunidad, una especie de empresa de gestión de negocios dirigida a la vez en interés del municipio y en el interés del público o ciudadano –vecino–, como diría Hauriou.

Por tanto, si por personalidad jurídica entendemos la facultad de ser titular de derechos y obligaciones debemos defender el estatuto de la ciudad junto al estatuto del vecino, lo que ha llevado a reconocer el derecho de la ciudad de defenderse de las agresiones ilegítimas contra la misma o, como tiene reconocido el propio Tribunal Constitucional, a defender su propio honor.

Sin embargo, podemos reflexionar sobre la idea de que, en un mundo de constantes cambios, de fácil movilidad geográfica y de modernos sistemas de comunicaciones, es frecuente que cualquier ciudadano resida o estancie durante cortos períodos de tiempo en un municipio distinto al de su residencia habitual y donde está empadronado. En este aspecto, es lógico que la normativa local no esté solo limitada a los vecinos, ni puede afirmarse que el poder de policía municipal no se le aplique a estos ciudadanos, como sanciones de tráfico, etc. De igual forma, pero en sentido contrario, tampoco se exige la condición de vecino para ser titular de determinadas situaciones activas frente al ente local como por ejemplo la posibilidad de formular alegaciones en un procedimiento de aprobación de un plan urbanístico (artículos 79 y 84 de la LBRL).

Mas, además de lo anterior, el concepto nuclear para entender este estatuto vecinal es precisamente el de Estado social, donde, como veremos más adelante, el principio de participación va a constituir la médula espinal del mismo.

2. El estatuto del ciudadano respecto a la Administración, en general

Pero donde nosotros vamos a centrar la presente reflexión es en el ámbito de las relaciones de los ciudadanos, primero con la Administración en general y, después, con la Administración local en particular. La Administración, que como señala el artículo 103 de la CE y reproduce el artículo 3.1 de la LRJAP y del PAC, sirve con objetividad los intereses generales, y debe respetar, proteger y fomentar los derechos de los ciudadanos,

1. ESTRADA ALONSO: "La entidad jurídica de la ciudad", en diario *La Ley*, 1998.

tanto en su posible condición de interesado en un concreto procedimiento administrativo como en su condición de miembro de una colectividad (artículos 1.1 de la CE; 1, 2 y 18 de la LBRL; 16 y 17 del TRRL; 226 a 236 del ROF, y 61 del RPDT).

Así esquemáticamente, siguiendo a Martín Tovar,[2] podemos enunciar como:

A) Derechos del ciudadano

–Derecho a presentar en las oficinas de la Administración solicitudes, comunicaciones y escritos (artículos 70 a 73 y 90 y ss. de la LRJAP y del PAC).

–Derecho a ser notificado de todas las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses (artículos 58 a 61 de la LRJAP y del PAC).

–Derecho a interponer recursos administrativos (artículos 107 a 119 de la LRJAP y del PAC).

–Derecho al ejercicio de acciones civiles y laborales contra la Administración, previa reclamación administrativa (artículos 120 a 126 de la LRJAP y del PAC).

–Derecho a que la Administración dicte resolución expresa (artículos 42 y 43 de la LRJAP y del PAC).

–Derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en los que tenga la consideración de interesado, y a obtener copia de documentos contenidos en ellos [artículo 35.a) y 46 de la LRJAP y del PAC).

–Derecho a identificar las autoridades y al personal de las administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos [artículo 35.b) de la LRJAP y del PAC].

–Derecho a obtener copia sellada de los documentos que presente, aportándola junto a los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en los procedimientos [artículos 35.c) y 70.3 de la LRJAP y del PAC].

–Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de las comunidades autónomas, de acuerdo con lo previsto en esta ley y en el resto el ordenamiento jurídico [artículos 35.d) y 36 de la LRJAP y del PAC].

–Derecho de los interesados a participar en el procedimiento [artículos 35.e), 79.1.2, 84, 85 y 86 de la LRJAP y del PAC].

–Derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante [artículo 35.f) de la LRJAP y del PAC].

–Derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar [artículo 35.g) de la LRJAP y del PAC].

–Derecho al acceso a los registros y archivos de las administraciones públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras leyes [artículos 18.4 de la CE y 35.h) de la LRJAP y del PAC].

–Derecho a ser tratado con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones [artículo 35.i) de la LRJAP y del PAC].

–Derecho a exigir la responsabilidad de las administraciones [artículos 35.j) y 139 a 146 de la LRJAP y del PAC].

–Cualquier otro que les reconozcan la Constitución y las leyes [artículo 35.k) de la LRJAP y del PAC].

B) Deberes del ciudadano

–Deber de colaboración (artículos 18.2 de la CE, 39 de la LRJAP y del PAC, 109 y ss. de la LGT y STS de 17 de febrero de 1984).

–Deber de comparecencia (artículo 40 de la LRJAP y del PAC y STS de 16 de marzo de 1988)

–Cualquier otro que imponga la Constitución y las leyes.

3. La importancia de la vecindad para el reconocimiento de un estatuto cualificado

Como ponen de manifiesto Pemán Gavín y Ezquerra Huerva,[3] desde el punto de vista individual del ciudadano el hecho de formar parte de una población local determina un estatus, esto es, una posición jurídica general definida por unos derechos y unos deberes que son específicos de los sujetos que integran dicho colectivo en relación con la entidad local correspondiente. Por ello, podemos referirnos a una "relación de vecindad" que se establece entre el ciudadano y el ente local y, concretamente, ha de hablarse de vecindad administrativa. Pero destaquemos dos notas:

1. La relación de vecindad es única y no existen tantas cuantos entes local existan. Es decir, no hay una vecindad provincial o comarcal por ejemplo, porque la relación de vecindad se establece con un concreto municipio. Por ejemplo, el artículo 6.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña dispone que: "[...] a los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de catalanes los ciudadanos españoles que [...] tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Cataluña."

2. Debemos diferenciar la vecindad administrativa de la civil, regulada en el Código civil, y de la que depende la aplicación del régimen civil común o de alguno de los regímenes forales o especiales.

2. Martín Tovar: *Estudios de divulgación,* CEMCI, Granada, 1993.

3. Peman Gavin y Ezquerra Huerva: " La población municipal: la regulación de la vecindad administrativa y el estatuto del vecino", en el *Tratado de Derecho municipal,* tomo I, Civitas, 2003.

La regulación normativa de esta materia, que estaba contenida en los artículos 15 a 17 de la LBRL y 53 y siguientes del RPDT, sufrió una importante modificación por la Ley 4/1996, de 10 de enero. Con esta modificación se suprimió la figura de los transeúntes y se unificó en una única categoría a los vecinos y a los domiciliados, que pasaron todos a tener la condición de vecinos. Podemos, en consecuencia, definir el vecino como toda persona española o extranjera inscrita en el padrón de habitantes correspondiente al municipio de su residencia habitual. A diferencia de la vecindad civil, carecen de relevancia datos como la vecindad de los padres o el lugar de nacimiento.

Mas, a pesar de que hemos unificado a todos los habitantes del municipio bajo el concepto de vecinos, en puridad, deberíamos hacer una triple distinción de empadronados:

–Los vecinos, *strictu sensu*, integrados por el conjunto de españoles mayores de edad y que tienen reconocidos el máximo grado de derechos y deberes por su condición de vecino.

–Los vecinos, en sentido amplio, integrados por menores y extranjeros que no tienen la plenitud del estatus jurídico del vecino, salvo la excepción referida a los extranjeros con derecho de sufragio en las elecciones locales.

–Los españoles con residencia en el extranjero. No figuran en el padrón municipal de habitantes, sino en un padrón específico cuya formación y gestión se encomienda directamente a la AGE. Es importante destacar como la vecindad que se les atribuye no conlleva vínculo alguno con ningún municipio, por eso no forman parte de la población municipal, ni se les reconoce vecindad administrativa. Su reconocimiento como vecinos del municipio donde consten en ese padrón especial se produce con el único efecto de poder ejercitar su derecho de sufragio (artículo 17.5 de la LBRL).

4. Derechos y deberes que configuran el estatuto del vecino en la legislación estatal sobre régimen local

En este apartado vamos a hacer referencia e ir comentando brevemente los derechos y deberes que, antes de la entrada en vigor de la LMMGL se reconocía a los vecinos, para adentrarnos, a continuación, en las novedades que esta ley ha aportado.

En el capítulo de *derechos* destacamos el artículo 18 de la LBRL y todo el título VII, artículos 226 a 236 del ROF, preceptos normativos, aunque no los únicos, sustentadores del verdadero estatuto del vecino.

1. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales

La limitación del derecho al voto en las elecciones municipales a los vecinos deriva del requisito de la inscripción en el censo electoral (artículo 2.2 de la LOREG), inscripción que está condicionada por el empadronamiento municipal (artículos 32.2 y 35 de la LOREG).

2. Derechos de información y participación

El punto de partida del reconocimiento del conjunto de derechos que veremos a continuación reside en el artículo 69.1 de la LBRL al disponer que "las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local".

Partiendo de esa premisa, los derechos que se relacionan en los diferentes apartados del artículo 18 relacionados con la información y participación son:

–A participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.

–Ser informado previa petición razonada y dirigir solicitudes a la administración municipal en relación con todos los expedientes y documentación municipal de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la CE.[4]

–Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley.[5] *3. Derechos relativos al uso y disfrute de los bienes y servicios públicos*

El artículo 18.1.c) de la LBRL reconoce el derecho de los vecinos a utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales y a acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables. Pero el acceso a los servicios públicos no puede configurarse como un derecho libre e ilimitado sino que, por el contrario, es preciso que se cumplan las condiciones y requisitos legalmente establecidos, como, por ejemplo, el pago de una tasa o de un precio público.

Sin embargo, salvo para el supuesto de disfrute de los bienes comunales, la utilización del servicio público o el disfrute de los bienes de dominio público municipal es un derecho que se reconoce a los vecinos, pero, en este último supuesto, no sólo a los vecinos, ya que cualquier ciudadano que cumpla los requisitos establecidos podrá acceder a ellos en igualdad de condiciones.

4. Véase STSJ de Cataluña de 30 de enero de 2003, en la que se hace extensivo del derecho de información a cualquier ciudadano sin que sea necesario tener la condición de vecino.

5. Las consultas populares en Andalucía se regulan en el artículo 15.2 del Estatuto de autonomía de Andalucía y en la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía. En el ámbito estatal, véase el artículo 92 de la CE y la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las diferentes modalidades de referéndum, aunque, como expresa CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio ("El estatuto del vecino". *El Consultor de los Ayuntamientos,* núms. 23 y 24, diciembre de 2003), la consulta popular que regula la LBRL queda al margen de la regulación de esta ley.

Para mayor profundidad, véase RODRIGUEZ RODRÍGUEZ, José Luis: "Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo". REAL núm. 286-287, de 2001.

4. Derecho a exigir el establecimiento de los servicios municipales de carácter obligatorio

La implantación de nuevos servicios públicos o la modificación prestacional de los existentes no constituye parte de este derecho en tanto en cuanto será una opción discrecional de los responsables políticos que, en todo caso, deberá acreditarse mediante el correspondiente expediente de municipalización.

Sin embargo, aquellos servicios municipales que tienen el carácter de obligatorios por imperativo del artículo 26 de la LBRL, atendiendo a la escala poblacional que en él mismo se contiene, pueden ser exigidos para su implantación por cualquier vecino del municipio, como establece el artículo 18.1.g) de la LBRL.

La doctrina, no obstante, ha resaltado la dificultad, que no imposibilidad, de hacer valer realmente este derecho ante el municipio, apuntando una serie de fórmulas posibles como la establecida en el artículo 151.2.b) de la LHL al permitir que cualquier interesado pueda presentar reclamaciones contra el presupuesto municipal cuando en el mismo se omita el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.

5. Otros derechos

Como afirmamos con anterioridad, la lista enunciativa de derechos del vecino del artículo 18 de la LBRL no es limitativa, como reconoce el propio artículo 181.i) al remitirse a aquellos otros derechos establecidos en las leyes. A título meramente enunciativo, destacamos el ejercicio sustitutivo por los vecinos de las acciones que corresponden al ente local en defensa de sus bienes y derechos (artículo 68 de la LBRL).

En el capítulo de *deberes*, como la otra cara de la relación jurídica vecino-ciudad, destacamos los siguientes:

–Contribuir mediante prestaciones y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales [artículo 18.1.d)].

–Utilizar los bienes de dominio público de acuerdo con sus propias características y a los actos de afectación al uso o servicio público.

5. Las novedades de la Ley 57/2003 sobre el estatuto del vecino[6]

La LMMGL, al incidir en el estatuto del vecino, lo ha hecho volcándose en uno de los derechos sustanciales de éste: el derecho de participación, sin que, por el contrario haya replanteado o reformulado el estatuto del vecino en los términos en que esencialmente se reconocía del artículo 18 de la LBRL. Efectivamente, es un artículo que ha sufrido una ligerísima modificación que no supone un salto ni cuantitativo ni cualitativo en el conjunto de situaciones jurídicas que se engloban bajo el concepto de "estatuto del vecino".

Así, el artículo 18.1.h) incluye ahora como derecho de los vecinos a ejercer *la iniciativa popular* en los términos previstos en el artículo 70 bis de la propia ley. Pero debemos reconocer que ni siquiera en este apartado la nueva regulación es novedosa, toda vez que ya el artículo 231 del ROF permitía a los vecinos presentar solicitudes a cualquier órgano del ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales e, incluso en este último supuesto, el destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. El nuevo artículo 70 bis de la LBRL concreta y delimita la posibilidad anterior objetivándola y dándole mayor contenido formal. Este precepto establece, en su apartado 2 que:

"Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materia de competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

"–Hasta 5.000 habitantes, el 20%.

"–De 5001 a 20.000 habitantes, el 15%

"–A partir de 20.001 habitantes el 10%.

"Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71 [...]."

Una vez presentada la iniciativa el procedimiento a seguir contiene los siguientes trámites básicos:

–Informe de legalidad del secretario del ayuntamiento.

–Informe del interventor si de la iniciativa se generan derechos o deberes de contenido económico.

–Inclusión en el orden del día del Pleno para su debate y votación. Hemos de entender que previamente deberá estar dictaminado o informado por la comisión informativa que corresponda.

–Resolución por el órgano competente para resolver por razón de la materia. No aclara la ley si la resolución por el órgano competente podría ir en contra del acuerdo que adoptara el Pleno, ya que la terminología que utiliza la ley es confusa al expresar que "tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia". Parece significar que sobre la petición habrá un debate y votación de posicionamiento político de los grupos que componen el Pleno que no será vinculante para el órgano que definitivamente deba resolver.

6. Una primera aproximación a este tema la ha realizado Castelao Rodríguez, Julio, *op. cit.*

Por tanto, podemos afirmar sin riesgo a equivocarnos, que esta ley no ha supuesto, salvo en el tema de la participación ciudadana que analizaremos con más detenimiento a continuación, ningún añadido cuantitativo, como hemos dicho. Sin bien es verdad que la detallada regulación y ampliación del campo de la participación ciudadana en los asuntos locales, especialmente en las grandes ciudades, si supone de facto un nuevo papel del vecino ante el poder local pero, como hemos indicado, no por la aparición de nuevos derechos, sino por la configuración de un derecho de participación más activo, con nuevos perfiles y nuevos contenidos.

5.1. La participación ciudadana como principio activo de relaciones con la Administración local

No cabe duda. El poder, la Administración, es la *gente*. Como afirma Rodríguez-Arana,[7] la gente debe exigir más en todo lo que supone el ejercicio de políticas públicas. El ciudadano, la gente, en general, es el centro el sistema y, por ello, el poder público no debe ejercerse nunca desde la óptica de los privilegios o prerrogativas, sino como instrumento de servicio. No obstante la crisis de valores de la sociedad y del llamado Estado del bienestar han afectado al funcionamiento del sistema. Este autor defiende el que esta crisis ha tenido dos partes importantes: la crisis económica y la crisis de confianza de los ciudadanos en los poderes públicos y, especialmente, en la Administración.

Estas afirmaciones laten en la conciencia social del personal político y por eso, en este sentido de falta de confianza, y por que no decirlo de legitimidad, debía abordarse la reforma de las administraciones públicas, especialmente la local, por ser la más cercana al ciudadano, donde éste se configure como el verdadero propietario del aparato público.

En este sentido se están abordando estrategias tendentes a incrementar el respeto al principio de legalidad, acrecentar las funciones de control o profundizar en la ética de lo público. Pero junto a estos y otros aspectos de la reforma, se erigía como fundamental, al menos en el ámbito local, la revitalización del principio de participación ciudadana como coadyuvante a un incremento de legitimación del poder local. La configuración del Estado social y democrático de derecho supone una nueva funcionalidad de la administraciones públicas. Por ello, la Administración, al gestionar los intereses colectivos debe fomentar las técnicas que permitan la colaboración de la sociedad y de los ciudadanos en la elaboración de los criterios rectores que impulsen los intereses colectivos. Como afirma Rodríguez-Arana, "quiere eso decir que los ciudadanos no deben ser solo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la propia Administración para la gestión de los propios intereses que les afecten".

El principio de participación tiene un amplio fundamento constitucional en los artículos 9.2, 23.1, 105 o 129.1, y resultan especialmente intenso en el ámbito municipal. Así, coincidiendo con Martín Pérez,[8] la política y la cultura democráticas requieren una dialéctica de pluralismo y consenso, de confrontación y negociación que sólo puede desarrollarse en un estado democrático y participativo. Que haya mayor o menor participación es un problema de Estado y de Gobierno. "Si no se entiende así –dice Martín Pérez– se corre el riesgo de excluir de facto a la mayoría de los ciudadanos de las decisiones políticas y luego culpabilizarlos porque no participan".[9]

El punto de partida de la regulación legal del principio de participación en el ámbito local, tras las citas de la Constitución española que hemos realizado, lo encontramos en el artículo 69 de la LBRL:

"Las corporaciones locales facilitaran la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

"Las formas, medios y procedimientos de participación que las corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrá, en ningún caso, menoscabar las facultades d decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por ley."

Pero interesa que reflexionemos junto a Chaves García,[10] más que sobre su propia regulación legal, sobre los siguientes aspectos:

–*El momento de la participación*. Una participación *a priori* de la toma de decisión posee mayor virtualidad que la participación con la decisión adoptada, normalmente de carácter meramente informativo.–*Los sujetos que participan*. Pueden agruparse por diferentes categorías, todos los ciudadanos –ejemplo de los trámites de información publica de procedimientos–, los usuarios de un determinado servicio público, asociaciones vecinales, económicas o sociales, etc. Hay que considerar que en la legislación local –especialmente en el ROF– las asociaciones vecinales tienen el mayor protagonismo participativo. El propio Tribunal Constitucional, en STC de 27 de septiembre de 1987, afirmó

7. RODRÍGUEZ-ARANA: "El poder y la gente", en diario *La Ley*, 1998.

8. MARTÍN PÉREZ, Antonio: «Participación ciudadana: Modalidades. Información municipal: Acceso al registro", en CUNAL, mayo de 2001.

9. En términos similares se pronuncian otros autores como RUEDA GÓMEZ, José M.ª, en "La participación ciudadana en la vida local. Especial referencia al Ayuntamiento de Granada", en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 18, octubre de 2002.

10. CHAVES GARCÍA: "El derecho de participación de los vecinos", en CUNAL, julio de 2002.

que "la asociación asume un papel de informar y concienciar a la opinión publica sobre situaciones que considere injustas o lesivas al colectivo ciudadano o a alguno de sus miembros".

–*Las formas o modalidades de la participación*. En foros institucionalizados o no, de forma escrita u oral, de forma permanente u ocasional, etc. Dentro de este criterio sí es interesante destacar tres modalidades en el ejercicio de la participación:

Participación *representativa*, a través de la elección de representantes en asuntos públicos.

Participación *orgánica*, integrando a los representantes de los ciudadanos en órganos administrativos, normalmente órganos de carácter consultivo. Por ejemplo, en las comunidades de usuarios al amparo de la Ley de aguas o en el Consejo de Salud del Área, al amparo de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad.

Participación *procedimental*, mediante la institución de los trámites de información pública o audiencia o mediante la audiencia corporativa en los proyectos de reglamentos u ordenanzas o mediante encuestas, como reconocía la Ley de reforma y desarrollo agrario de 1973.

Por tanto, cabe ahora preguntarse por esos *mecanismos y formas de participación* que se encontraban establecidos tanto por la Constitución española como por la LBRL y el ROF, antes de la LMMGL y que, resumidamente son:

1. A formular la consulta popular (artículo 71 de la LBRL). Los ayuntamientos, en materia de su competencia, excepto los relativos a la hacienda local, previo acuerdo plenario por mayoría absoluta y previa autorización del Gobierno de la nación, pueden solicitar de los vecinos su opinión sobre una determinada cuestión municipal, que no tiene carácter vinculante (artículo 18 y 71).[11]

2. A asistir a las sesiones plenarias y a exponer durante el Pleno. Los plenos de las entidades locales son públicos y se permite –artículo 228 del ROF– realizar posibles interpelaciones o preguntas por las asociaciones o entidades –no por los ciudadanos– a los responsables municipales, debiendo solicitarlo del alcalde antes del inicio de la sesión. Sin embargo, sí se permite que, finalizada la sesión, el alcalde pueda establecer un turno de intervenciones por el público asistente –es decir, cualquier ciudadano– sobre temas concretos de interés municipal.

3. A conocer las circunstancias de las sesiones de los órganos colegiados y de los acuerdos que se adopten, mediante la publicidad de las convocatorias y órdenes del día o la publicación oficial de las disposiciones de carácter general local.

4. A presentar escritos para pedir aclaraciones o actuaciones municipales. Se exige que se presenten por escrito y se resolverán conforme a la normativa de procedimiento administrativo (artículo 231 del ROF). Pero, cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de secretario del mismo remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo, el presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo.

5. A ejercer el derecho de petición,[12] *de iniciativa y de queja en los términos del artículo 68 de la LBRL*. Este ejercicio está directamente vinculado a los derechos reconocidos en el artículo 18 de la misma ley que ya hemos analizado.

6. A que exista una oficina de información local. Ante ella se ejercitará el derecho a obtener copias y certificaciones de los acuerdos municipales o sus antecedentes.

7. A acceder, asociativamente, al uso y los medios públicos municipales, lo que se realizará por escrito y se ejercitará con las limitaciones que imponga la conciencia del uso por parte de varias de ellas o por el propio ayuntamiento, siendo responsables del trato dado a las instalaciones.

8. A recibir, asociativamente, información institucional municipal, como las convocatorias del Pleno cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social o como a las publicaciones que, en su ca-so, edite el ayuntamiento.

9. A inscribirse en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, como requisito imprescindible para, asociativamente, ejercitar los derechos que tienen reconocidos.

5.2. La importancia del principio de participación en los grandes municipios y sus nuevas fórmulas

Una de las reflexiones más interesantes que he podido encontrar en relación con el significado y al sentido de

11. Resulta de especial interés la STS de 14 de noviembre de 1989 (La Ley Juris: 1401-JF/000) en la que la Comisión Ciudadana Pro-metro de Sevilla solicitó al alcalde de Sevilla la solicitud de una consulta popular para conocer la voluntad popular sobre la continuación de las obras del metro de Sevilla, obligándolo la sentencia al alcalde a tramitar la mencionada petición conforme al artículo 71 de la LBRL, al considerar los derechos del artículo 71 de la LBRL como derechos públicos subjetivos exigibles, por tanto, si fueran desestimados, en vía contencioso-administrativa. En el mismo sentido, la STS de 26 de junio de 1999 (RA 4278).

Véase, asimismo, Arroyo García, Juan: " Las consultas populares municipales, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 437/83.

12. Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición. Pueden consultarse, entre otros, los autos del Tribunal Constitucional núms. 46/1980 y 749/1985 y las STC 161/1988 y 242/1993.

la participación local es la de los profesores Joan Font e Ismael Blanco.[13]

Comentan estos autores cómo la creciente preocupación por la participación ciudadana ha llevado a los responsables políticos a utilizar distinto mecanismos para formalizar la referida participación citando, a título de muestra, los planes estratégicos, agendas 21, jurados ciudadanos, o presupuestos participativos. La pregunta clave a resolver en materia de participación sería cómo se realiza esta participación y a quién se le da protagonismo en los procesos participativos. Tras una interesante digresión, llegan a la conclusión de que los consejos consultivos municipales, erigidos por la LBRL como el instrumento básico de la canalización de la participación ciudadana en los municipios, se han visto desbordados, debiendo los responsables políticos, en el marco de una legalidad que los respalde, implantar nuevas políticas públicas participativas tomando como referente tanto las experiencias habidas como el nuevo grado de educación y madurez democrática de los ciudadanos.

Uno de los temas nucleares de la reunión en Sevilla del grupo de alcaldes de las siete grandes ciudades españolas fue el de la participación ciudadana. Allí se gestó la idea de la promulgación de una Ley de grandes ciudades, cuyo objetivo prioritario era la redefinición del marco competencial local, al menos, en lo que a grandes ciudades se refería. Comentando este hecho, Canales Aliende[14] proponía que se incluyeran en esa futurible –entonces– ley, otra serie de medidas complementarias, entre las que destacaba un conjunto de medidas destinadas a revitalizar la vida política democrática local y la participación pluralista ciudadana que, a su juicio, debía abarcar, entre otros, los siguientes aspectos:

–La institucionalización en todos los ámbitos y sectores administrativos de la representación y participación ciudadana.

–La introducción y potenciación de fórmulas de democracia directa extra-electoral, tales como el referéndum y la consulta.

La preocupación por la participación ciudadana es una constante política y comienza a considerarse como argumento electoral en algunos partidos políticos. Así, en el diario *ABC,* edición de Sevilla, del martes día 30 de diciembre de 2003, aparece un artículo en el que se indica que:

"El borrador del programa electoral del PSOE prevé también la elaboración de una ley básica de participación institucional, que profundice en el reconocimiento del derecho a la participación de las organizaciones sociales, y que eleve el rango de algunas disposiciones reglamentarias para que se atribuyan mayores competencias a los agentes sociales, y en particular a los sindicatos. Los socialistas también quieren establecer la obligación de que todo proyecto normativo vaya acompañado de una memoria participativa en la que se recojan las aportaciones de las entidades sociales que tienen que ver en el proceso."

Aquella precoz preocupación de Canales Aliende –estamos hablando del año 1995– ha sido reconocida y recogida por la nueva LMMGL. Basta realizar un reflexión sobre el contenido parcial de su exposición de motivos cuando dice:

"En materia de participación ciudadana, se establecen unos estándares mínimos que constituyen los mecanismos necesarios para su potenciación: el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en *todos* los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos así como para facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo, que puede dar lugar, incluso, a consultas populares.

"En definitiva, los diversos mecanismos participativos creados e impulsados por la ley tanto con carácter general como los que más adelante se señalarán para los municipios para los que resulta de aplicación el título X de la ley, colocan a nuestro régimen local en la línea avanzada de promoción de la participación que está adquiriendo cuerpo en todo el continente, impulsada por el Consejo de Europa, y de la que es una importante manifestación la recomendación de su Comité de Ministros Rec. (2001) 19, que ha servido de fuente de inspiración para esta reforma."

Siguiendo la propia sistematización de la exposición de motivos de la LMMGL vamos a realizar un tratamiento diferenciado de los nuevos instrumentos de participación en todos los municipios y en los municipios de gran población a los que se aplica el nuevo título X de la LBRL.

A) En todos los municipios

Los artículos que regulan la participación de los ciudadanos en el ámbito local siguen siendo el artículo 18 y todo el capítulo IV del título V de la LBRL, donde se ubica el nuevo artículo 70 bis, cuyo contenido destacamos a continuación en apartados, ya que el contenido

13. Joan FONT e Ismael Blanco, en su publicación "Participación local. Más allá de la democracia asociativa", en *Revista de Estudios de Administración Local* núm. 290, septiembre-diciembre de 2002, pág. 175 y ss.

14. CANALES ALIENDE: " Reflexiones sobre la situación y problemática actual del gobierno y administración de las grandes ciudades españolas", en REALA núm. 265, de 1995.

de los demás artículos los hemos ido comentando a lo largo del presente trabajo:

–La posibilidad de ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis de la misma y que ya hemos comentado. –La ley prevé que cuando así lo acuerde el Pleno, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su reglamento orgánico podrán crearse en los municipios una comisión especial de sugerencias y reclamaciones que, a sensu contrario, es obligatoria en los municipios señalados en el título X de la ley.

–Todos los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico (lo normal será a través del reglamento orgánico municipal) *procedimientos y órganos* adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto del municipio como de los distritos si existieren.

–Todas las entidades locales, y especialmente los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las nuevas tecnologías para facilitar la participación y comunicación con los vecinos, debiendo las diputaciones provinciales, cabildos y consejos, colaborar para tal consecución con los municipios de escasa capacidad económica y de gestión (véase en este sentido el artículo 45 de la LRJAP y del PAC).

B) En los municipios a los que se aplica el título X

Es, sin duda, en el ámbito de las grandes ciudades en el que la participación ciudadana, especialmente en cuanto a su canalización y desarrollo, alcanza la máxima importancia por la "despersonalización" de la gran ciudad frente a la cercanía del vecino con sus representantes en municipios más medianos y pequeños. Como tal preocupación la ley ha sido consciente que, junto a las posibilidades del régimen común de la mayoría de los municipios, las grandes ciudades precisan ahondar en la legitimación democrática y participativa de sus actividades y políticas. A tal efecto, introduce destacadas innovaciones que la propia exposición de motivos se ha ocupado de adelantarnos. Así, para los municipios a los que se le aplica el nuevo título X expresa que:

"En cuanto a los distritos, que constituyen un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados, tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones como desde la de la participación ciudadana, se establece su carácter necesario, debiendo, además, cada ayuntamiento establecer el porcentaje mínimo de los recursos que deberá gestionarse por distritos.

"También debe destacarse el establecimiento del denominado Consejo Social de la ciudad, como mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales el municipio, centrado esencialmente en el campo del desarrollo local y de la planificación estratégica urbana, ámbitos éstos que están adquiriendo una importancia esencial en las políticas locales.

"Por último, otra novedad relevante en el ámbito organizativo es el establecimiento de un órgano para la participación de los vecinos y la defensa de sus derechos. La ley ha puesto el acento en este ámbito al prever la necesidad de que esta defensa se garantice mediante la creación de una comisión de sugerencias y reclamaciones, que estará formada por miembros del pleno, con participación de todos los grupos políticos."

Del articulado de la ley podemos estacar en materia de participación las siguientes consideraciones:

1. Se prevé la creación del Consejo Social de la Ciudad,[15] cuya regulación tendrá naturaleza orgánica, debiendo, en consecuencia estar regulado por reglamento esta naturaleza. Este órgano viene a ser lo que el Consejo Económico y Social para el Estado[16] o para las comunidades autónomas,[17] y en el que se integrarán representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más significativas.

Constituirán sus funciones las que determine el Pleno mediante normas organizativas y, en todo caso, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica y grandes proyectos urbanos. Lo usual es que este tipo de órganos, antes de la adopción de acuerdos importantes en materia económica, informe previamente sobre los mismos, como es el caso de los presupuestos anuales o las ordenanzas fiscales. Mas, en este último apartado, debemos considerar lo dispuesto en el artículo 137 de la LMMGL, que atribuye al órgano para la resolución de las reclamaciones económico–administrativas el dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales, aunque, en puridad, ello no empece que también pueda ser dictaminado el proyecto por el Consejo Social de la Ciudad.

Como sucede en el caso de los distritos, la ley ha creado un órgano de participación pero no ha previsto, ni

15. La creación de consejos consultivos como mecanismos de participación se han regulado también en el ámbito autonómico en relación con diferentes materias, como por ejemplo el Consejo Asesor del Medio Ambiente, creado por el Decreto 57/1995, de 7 de marzo, o los consejos provinciales de medio ambiente, creados por Decreto 198/1995, de 1 de agosto o, el Consejo Andaluz de Salud, creado por Decreto 174/2001, de 24 de julio.

16. El Consejo Económico y Social del Estado se creó por la Ley 21/1991, de 17 de junio, configurándose como un órgano consultivo del gobierno en materia socioeconómica y laboral.

17. El Consejo Económico y Social de Andalucía se crea por la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, como cauce permanente de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos socio-económicos y laborales, siendo un órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la comunidad autónoma en materia económica y social, que actúa con total autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones.

siquiera lo ha apuntado, cómo y cuándo se produciría la intervención del mismo para la ejecución de las competencias que se le asignen.

Podemos afirmar que el Consejo Social de la ciudad participa de la naturaleza de un consejo sectorial de los previstos en los artículos 130 y 131 del ROF, cuya finalidad es la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Salvo lo que disponga el reglamento orgánico en cuanto a su organización y funcionamiento, puede servir de criterio orientativo lo que al respecto establece el artículo 131 del ROF.

2. La regulación por reglamento orgánico de los procedimientos de participación ciudadana. A mi juicio, constituye el gran reto de la ley. La capacidad de elaborar por cada ayuntamiento, no solo el marco general en el que se deba desenvolver la participación ciudadana, sino los mecanismos y cauces concretos de participación en todos y cada uno de los ámbitos municipales, con especificación de quién, cuando, cómo y en qué se puede participar se perfila como una gran labor de sistematización y de consenso político y de rigor técnico administrativo. Pensemos que estos sectores de lo que podríamos denominar "democracia directa" no son muchas las experiencias existentes, estando, por poner un ejemplo, las mesas sectoriales y los foros de opinión que algunas grandes ciudades han creado para debatir temas tan importantes como la revisión de su PGOU o su planificación estratégica.

3. La regulación por reglamento orgánico de la división del municipio en distritos, y la determinación y regulación de los órganos de los distritos y de las competencias de sus órganos representativos y participativos. Regulados en el artículo 128 de la ley, los distritos constituyen divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentradas, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y en su mejora. La legislación sobre régimen local estatal ha venido reconociendo la figura de los distritos atribuyendo a las juntas municipales de distrito, como órganos complementarios de las entidades locales territoriales, las funciones de mejorar la gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana (artículo 128 del ROF).

Sin embargo, se puede criticar la regulación de los distritos en la LMMGL, en el sentido de que establece un mecanismo orgánico de participación pero no desarrolla, ni siquiera apunta, a como debe canalizarse y desarrollarse esa participación, lo que se diferirá a su regulación por el reglamento orgánico. La figura de los distritos no es ciertamente novedosa pero si lo es el carácter imperativo de su implantación –la ley dice "los ayuntamientos deberán crear distritos– para todos los ayuntamientos a los que se aplique el título X de la ley.

Estas tres consideraciones aparecen recogidas en el artículo 13, "Atribuciones del Pleno", y, al preverse su regulación en reglamento de carácter organizativo, tienen que aprobarse por la mayoría absoluta del numero legal de miembros de la corporación por aplicación del artículo 47.2.f).*4. La preceptiva creación de una comisión especial de sugerencias y reclamaciones,* que también tendrá carácter orgánico. Esta comisión, por sus atribuciones y funcionalidad, podría haberse sustituido por un órgano que se llamará "Defensor del Vecino", emulando al Defensor del Pueblo estatal[18] o a los de las diferentes comunidades autónomas,[19] sólo que en el ámbito municipal. En vez de un órgano unipersonal, se ha querido crear una comisión especial que, al modo de las comisiones informativas especiales, estará formada por representantes de todos los grupos políticos que integren el pleno de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo.

Sus funciones son muy parecidas a los del Defensor del Pueblo estatal o autonómicos, sólo que circunscribiendo su ámbito orgánico territorial de control al gobierno y administración municipal:

–Supervisar la actividad municipal, en general.

–Elaboración de un informe anual comprensivo de las quejes presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con indicación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal. Este informe tendrá carácter anual y deberá presentarlo al Pleno.

–Elaboración de informe o informes extraordinarios por la gravedad o urgencia de los hechos que acontezcan.

–Exigir que todos los órganos de gobierno y administración municipal colaboren con ella.

En definitiva, la revitalización del principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que esta ley pretende supone un avance en el cambio de óptica del ciudadano ante la Administración en el sentido de superar una visión estática o pasiva para pasar a una actitud dinámica o activa en las tomas de decisiones de sus responsables municipales, como expresa su exposición de motivos. Confiemos que la nueva regulación sea provechosa para todos. ■

18. El Defensor del Pueblo estatal se prevé en el artículo 54 de la CE y se regula por la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril.

19. Por ejemplo, el Defensor del Pueblo andaluz, previsto en el artículo 46 del Estatuto de autonomía de Andalucía y regulado en la Ley 9/1983, de 1 de diciembre.