

LA PARTICIPACION Y DESCENTRALIZACION EN EL MARCO DE LA NUEVA LEY DE REGIMEN LOCAL *

Por JOAN PRATS I CATALA

1. Planteamiento

El objetivo exclusivo de esta ponencia es el tema de la participación. Queda, pues, al margen de la misma la problemática general de la descentralización. Consiguientemente, el título dado a la ponencia por los organizadores de estas Jornadas no debe equivocarnos. Aquí sólo trataremos de la descentralización en tanto que técnica o instrumento para facilitar la participación de los ciudadanos en la administración municipal.

La participación ha sido uno de los *temas-estrella* de los años setenta. Si es a finales de los sesenta cuando emerge como idea-fuerza de la cultura política occidental, no será sino a lo largo de los años

* Texto de la ponencia presentada con este mismo título a los «Primeros encuentros sobre descentralización y participación ciudadana», organizados por el excelentísimo Ayuntamiento de Valencia y celebrados los días 10, 11 y 12 de noviembre de 1983.

setenta cuando plasmará en textos legales y hasta constitucionales. Ahora bien: ¿cuál es la razón de esta emergencia y de su momento?

Comúnmente se señala que la razón está en el cambio experimentado en la cultura política occidental a finales de los sesenta (del que *mayo del 68* no sería sino una expresión extrema). Tal cambio consistió en la conciencia social de la insuficiencia de los mecanismos de la democracia política representativa, considerada, desde entonces, como condición necesaria pero no suficiente para la legitimación del poder. Los ciudadanos tratan de serlo plenamente y para ello necesitan superar su simple condición de elector para asumir otra más activa de sujeto informado por la Administración y participante, individual o asociadamente, en el ejercicio de sus poderes (1).

Pero tal explicación es tan obviamente correcta como radicalmente insuficiente. No sirve, desde luego, para entender las características del movimiento participativo en su momento emergente, ni mucho menos para entender las dificultades, tendencias y posibilidades a que está sujeto en su momento actual. Y es que entre finales de los sesenta y hoy ha pasado nada menos que la llamada *crisis*, que es en realidad un cambio de larga duración de las condiciones sociales y económicas en que emergió la participación. ¿Qué consecuencias permite ya atisbar la crisis en curso sobre el movimiento participativo?

La bandera de la participación fue levantada casi simultáneamente en todas las democracias occidentales y, contra lo que suele creerse, no sólo por la izquierda política. En Italia, el prestigio de la idea se tradujo en su acogimiento políticamente unánime en los Estatutos de

(1) *Vide*: Gaspar ARIÑO ORTIZ: «Una reforma pendiente: Participación. Notas sobre participación ciudadana en procesos de decisión». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1978, número 3, pp. 259-272; Dan BERNFELD: «De la descentralización municipal a la democracia de base y a la división de poderes». *Revista de Estudios Sociales*, Madrid, septiembre-diciembre de 1977, enero-abril de 1978, números 21 y 22, pp. 65-79; Julián CARRASCO BELINCHÓN: «La participación y la colaboración ciudadana en la gestión municipal como demandas en la hora actual». *Impuestos de la Hacienda Pública*, Madrid, 1978, número 426, pp. 1715 a 1728; FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID: «Propuesta de objetivos básicos de la Federación» y «Propuesta de funcionamiento básico de la Federación». *Revista de Estudios Sociales*, Madrid, 1977 y 1978, números 21 y 22; Santiago MUÑOZ MACHADO: «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración». *Revista de Administración Pública*, Madrid, 1977, número 84, pp. 519 a 536; Miguel SÁNCHEZ MORÓN: *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Instituto de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, y «El principio de participación en la Constitución Española». *Revista de Administración Pública*, Madrid, 1979, número 89, pp. 171 a 205; Marçal TARRAGO: «Ayuntamiento y movimientos urbanos ante la Democracia». *Revista de Estudios Sociales*, Madrid, septiembre-diciembre de 1967, enero-abril de 1978, números 21 y 22, pp. 81-95; Joaquín TORNOS MAS: «Descentralización municipal y participación ciudadana en Italia ... VII. La descentralización municipal en el ordenamiento español». *Revista de Administración Pública*, Madrid, 1976, número 81, pp. 371 a 394; Agustín GORDILLO: *Participation in Latin America*, New York, 1982, Vantage Press, Inc.

autonomía regional, y la fuerza del movimiento participativo impuso una limitada reforma del anquilosado régimen local italiano. El general De Gaulle llegó a hablar de la *democracia participativa* como una vía intermedia entre el marxismo y el capitalismo liberal. En Inglaterra, la participación constituyó una de las inquietudes fundamentales de la reforma del gobierno local. En Estados Unidos, el presidente Johnson llegó a afirmar la participación como valor exigible en todos los programas de desarrollo de su *great society* ... (Este movimiento llegó también a España, pero entre nosotros se enturbia ideológicamente. En un contexto político autoritario, asumido sólo por la izquierda, aún no depurada entonces de los elementos no estrictamente democráticos de su ideología, se llegó a producir una cierta confusión sobre las llamadas *democracia representativa* y *democracia de base*, llegando algunos a confundir la asociación para la participación con una especie de segunda o doble legitimidad democrática. Ha bastado, no obstante, con la Constitución y la democratización de la vida local para arrumbar definitivamente estos extravíos de la conciencia democrática.)

Pero adviértase que todas estas formulaciones, y el optimismo histórico que las soporta, son como el fruto maduro de una situación prolongada de expansión económica (los llamados *treinta gloriosos*) y, más concretamente, de una expansión del gasto público con fines sociales. En efecto, en los años sesenta el crecimiento económico no se tradujo sólo en acumulación privada de capital, sino también en acumulación pública para su redistribución social. Aumentó de manera sin precedentes no sólo el poder adquisitivo de los salarios privados, sino también los servicios públicos y el llamado salario social. Todo ello en una situación de pleno empleo.

Por otra parte, a nivel cultural y político, se produjeron una serie de fenómenos paralelos realmente relevantes para nuestro objeto: se dispararon los niveles culturales de la población; se produjo una explosión democratizadora de las relaciones sociales a todos los niveles (familiar, educativo, laboral); creció extraordinariamente el número de asalariados y más aún de los trabajadores de cuello blanco; se difundió la conciencia de las desviaciones partidistas, burocráticas y de *lobby* en el ejercicio de los poderes democráticos; emergió la conciencia de unos *intereses colectivos* plurales implicados en los programas de gasto público, distintos del *interés público* general e insuficientemente protegidos por la democracia representativa y el mecanismo del Estado liberal de Derecho. En definitiva, entró en crisis de legitimidad el mecanismo de regulación social fundado en el exclusivo juego de los

partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones tradicionales de interés.

La demanda de participación ciudadana a través de las asociaciones exponentes de intereses colectivos constituyó una de las respuestas sociales a esa crisis. Y no es de extrañar que, dado el contexto de expansión del gasto público, la lógica reivindicativa fuera la dominante del movimiento asociativo para la participación. Ahora bien: ¿qué consecuencias impone la nueva situación económico-social a dicho movimiento?

Nuestra ponencia trata de dar respuesta a estas cuestiones en la línea de reflexión apuntada, y con particular referencia al caso español. Para ello comenzaremos ocupándonos del significado de la participación en la Constitución Española; pasaremos después a describir los rasgos más característicos a nuestros efectos de la nueva situación económico-social y, por último, consideraremos el tratamiento dado a la participación en el borrador de bases legislativas del régimen local así como algunas de las dificultades, tendencias y posibilidades que afronta hoy el movimiento asociativo y participativo en el ámbito municipal.

2. La participación en la Constitución de 1978

La participación es un valor o principio constitucional que cimenta el Estado social y democrático de Derecho español. Nuestros poderes públicos son constitucionalmente legítimos no sólo por proceder de elecciones libres y por actuar con sujeción al ordenamiento jurídico, sino por asumir y desempeñar, además, la función positiva de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran 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» (art. 9.2 de la CE).

Este precepto, situado en el título preliminar de la Constitución, afirma la participación no sólo como un valor vinculante para el conjunto de los poderes públicos, sino, además, como un instrumento para la remoción de los obstáculos que impiden la plenitud de la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran.

La Constitución Española supera así la concepción meramente liberal de la democracia. Esta ya no se agota, en efecto, en la afirmación de la soberanía popular (art. 1.2 de la CE), ni en la sujeción de los

ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico (art. 9.1 de la CE), ni en el derecho tradicional de participación en los asuntos públicos y de acceder a funciones y cargos públicos (art. 23 de la CE), ni en la representación del pueblo español por las Cortes Generales compuestas por diputados y senadores elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (arts. 66.1, 68.1 y 69.2 de la CE), ni en la concepción de la libertad como una esfera de autonomía individual expresada en el catálogo de derechos civiles y políticos (formulados en el capítulo II del título I de la CE) y especialmente protegida frente al Estado (art. 53.1 de la CE).

La conceptualización como *social* del Estado democrático de Derecho no es, así, un recurso retórico de nuestros constituyentes. Antes al contrario, la concepción *social* de la democracia supone una asunción y una superación a la vez de la concepción meramente liberal. Para nuestra Constitución no basta con la proclamación de la por lo demás irrenunciable igualdad de los españoles ante la ley (art. 14 de la CE), ni con el reconocimiento de la libertad-autonomía individual. Para la Constitución Española la libertad y la igualdad son situaciones individuales y sociales a la vez (de los individuos y de los grupos, como dice su art. 9.2), que tienen una sustancia no sólo jurídica, sino también real. De ahí el objetivo de su plenitud, que se impone a todos los poderes públicos, los cuales han de desplegar para ello, en la medida de su competencia, toda una serie de acciones positivas de acuerdo con los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución Española (2).

Tales principios rectores constituyen una serie de afirmaciones, muy pareja al catálogo de los derechos económicos, sociales y culturales, reivindicados en la segunda fase del movimiento obrero europeo como exigencias de actuación positiva del Estado. Y aunque sólo pueden ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen, ello no obstante, vinculan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.2). Estos últimos, entre los que se encuentran las Administraciones locales, deben informarse, pues, en la protección de la familia (art. 39 de la CE); en la distribución equitativa de la renta

(2) Sobre las consecuencias que para la Administración tiene la calificación del Estado de Derecho como social y democrático, *vide*: Miguel SÁNCHEZ MORÓN: «Notas sobre la función administrativa», *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 601 a 660; y Luciano PAREJO, *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, Civitas, 1983.

personal y regional y en la garantía de la formación profesional y de unas condiciones de trabajo adecuadas (art. 40 de la CE); en el mantenimiento de un régimen público de seguridad social que garantice prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad (art. 41 de la CE); en el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y en el fomento de la educación sanitaria, física, deportiva y del tiempo libre (art. 43 de la CE); en la promoción y tutela del derecho al acceso a la cultura y en la promoción de la investigación de interés general (art. 44); en el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 de la CE); en la garantía y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46); en el reconocimiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47); en la promoción de la participación de la juventud (art. 48 de la CE); en la atención a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49 de la CE); en garantizar la suficiencia económica y los servicios sociales específicos para la tercera edad (art. 50 de la CE); en garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, la promoción de su formación y el fomento de sus organizaciones (art. 51 de la CE).

Estos principios rectores de la política social y económica son especialmente significativos para las Administraciones Públicas, pues son ellas las que, en la medida de sus respectivas competencias, deberán desarrollar las actuaciones positivas conducentes a satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos. Pero adviértase, ya de entrada, que estos *derechos* tienen una naturaleza diferente y hasta casi inversa a la de los derechos civiles y políticos. El reconocimiento constitucional de estos últimos tiene por finalidad garantizar una esfera de libertad-autonomía individual que ha de ser necesariamente respetada por *todos* los poderes públicos (hasta el poder legislativo, que es el único competente para regular su ejercicio, está obligado a respetar su *contenido esencial*, de acuerdo con el artículo 53.1 de la CE). De ahí también que las técnicas jurídicas para su defensa (recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y proceso sumario y preferente ante la Jurisdicción ordinaria, para los derechos fundamentales y las libertades públicas, y recurso contencioso-administrativo para los demás derechos constitucionales), que son las técnicas propias del Estado liberal de Derecho, se articulen *frente* a los poderes públicos y, muy particularmente, *frente* a la Administración.

Los *derechos* económicos, sociales y culturales tienen una naturaleza muy diferente. En primer lugar, no son derechos constitucionalmen-

te reconocidos, pues, como dice el artículo 53.3 de la CE, sólo pueden ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. En segundo lugar, tampoco son derechos *subjetivos* en sentido estricto, pues se refieren no al individuo como tal, sino en tanto que miembro de un grupo social a veces difuso. Poseen, pues, una naturaleza fundamentalmente *social* y, aunque afectan a la persona, no son reductibles a la lógica exclusiva del *interés personal* y sólo pueden comprenderse debidamente desde la lógica de los *intereses colectivos*. En tercer lugar, su defensa no es frente a inmisiones ilegítimas de los poderes públicos, sino que, contrariamente, pasa por la exigencia a dichos poderes de actuaciones positivas y suficientes sin las cuales quedarían en nada los compromisos constitucionales. Finalmente, dicha defensa depende muy limitadamente del sistema de garantías del derecho administrativo clásico y pasa fundamentalmente por la asociación y la participación.

Esta última es quizá la afirmación más significativa a nuestros efectos. Desde Forsthoff son muchos los iuspublicistas que vienen recordando que el sistema del Estado liberal de Derecho es un entramado jurídico tan cerrado que resulta poco susceptible de perfeccionamiento por adecuación a una realidad social y política distinta de aquella para la que fue pensado...; que, por ello, son escasamente útiles los no pocos esfuerzos doctrinales para su extensión conceptual a las nuevas situaciones...; pues estamos ante un sistema legal y doctrinal montado para garantizar la protección de derechos individuales frente a los poderes públicos, pero no para garantizar la realización positiva por dichos poderes de los derechos económicos, sociales y culturales que se declaran en las constituciones y de lo que depende nada menos que la libertad real y efectiva de la mayoría de los ciudadanos (3).

No ha sido poco, desde luego, el esfuerzo desarrollado por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, especialmente en las democracias más avanzadas, para separar conceptualmente el *interés público o general* de los *intereses colectivos o difusos* y hasta para ampliar los mecanismos de la legitimación activa con la finalidad de ofrecer protección jurisdiccional a intereses legítimos injustamente marginados por la dificultad de su individualización. Pero sería ilusorio creer que el problema de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales pueda tener por esta vía una respuesta suficiente.

(3) Sobre este tema, vide: Alejandro NIETO: «La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, Madrid, 1975, núm. 76, pp. 9-30; y Joan PRATS, «L'Administració Pública entre el sistema de dominació i el sistema de gestió», *Administració Pública*, Barcelona, 1980, núm. 3, pp. 73-97.

La respuesta tiene ya su vía en la realidad social, política y hasta en parte legal, que, como casi siempre, va por delante de las elaboraciones doctrinales. Esta realidad viene representada por la creciente constitución de asociaciones para la defensa de los intereses colectivos cubiertos por los diferentes derechos económicos, sociales y culturales. Tales asociaciones no se pretenden portadoras del interés público (cuya representación legítima corresponde exclusivamente a los poderes públicos democráticos), sino tan sólo portadoras o exponentes de un interés colectivo, todo lo difuso que se quiera, pero tan legítimo y digno de protección como los intereses estrictamente subjetivos.

Y es aquí donde cobra todo su sentido la demanda de participación ciudadana en la Administración pública, pues sólo ella constituye la garantía real de que los diversos y a veces contrapuestos intereses colectivos serán tomados en cuenta por los poderes públicos a la hora de decidir concretamente sobre el interés público o general, decisión ésta que sólo a ellos compete.

Es, además, por este camino como podrá construirse un concepto de la participación que tenga verdaderamente significación histórica, política y jurídica. La participación a la que aquí nos referimos no tiene nada que ver con el clásico derecho de participación política expresado en el artículo 23 de la CE. Tampoco con las figuras clásicas de *colaboración de los administrados* en la acción y fines de las administraciones públicas. Ni siquiera con las técnicas complementarias de la democracia representativa, tales como la iniciativa popular o el referéndum. La participación ciudadana, como concepto jurídico-público, tiene una significación histórico-política, que lo acota, y que viene representada por la emergencia social de los intereses colectivos cubiertos por los derechos económicos, sociales y culturales, y por la necesidad de la acción asociada cerca de los poderes públicos para su garantía y defensa.

La participación ciudadana, como instrumento de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales es también una técnica para la libertad, hasta el punto de que se ha hablado con razón de *libertad-participación*. El valor fundamental de una sociedad democrática será siempre el reconocimiento a sus miembros de una esfera de autonomía necesaria para desarrollar libremente su proyecto personal, sin más limitaciones que las derivadas de la necesaria solidaridad social. Pero una sociedad civil, modelada exclusivamente por el libre juego del mercado, produciría el resultado históricamente comprobado de hacer real y efectiva la libertad sólo para una minoría. La intervención

positiva de los poderes públicos se hace, pues, necesaria para garantizar aquellos mínimos de seguridad, cultura, salud, etc., sin los cuales se hace ilusoria la libertad de la mayoría. Y la participación deviene, así, una técnica o instrumento más, que añadido al mecanismo electoral, los partidos políticos y los sindicatos, contribuye a que los poderes públicos creen para todos los ciudadanos las condiciones de la libertad.

No se agota aquí, sin embargo, la virtualidad política y administrativa de la participación ciudadana. La participación, además, constituye un factor compensatorio de las desviaciones que los partidos, la burocracia y los grupos de presión pueden introducir en el interés general; representa un instrumento y garantía de la objetividad de la Administración, y, por último, complementa y ayuda a superar la crisis del modo de regulación política tradicional de las democracias occidentales.

En efecto, los ciudadanos de nuestro tiempo reconocen el papel fundamental asignado por la Constitución a los partidos políticos y a los sindicatos y asociaciones empresariales; pero no aceptan que la participación política y la defensa de sus intereses se realice exclusivamente a través de ellos. Por otra parte, la historia y la realidad muestran que el simple mecanismo electoral no basta para evitar el riesgo de desviaciones partidistas o burocráticas en el ejercicio del poder. Y en este sentido, la participación de las asociaciones cívicas no es sólo un factor compensador de tales riesgos, sino que constituye además un factor de legitimación añadida al modo de regulación democrático tradicional, protagonizado casi exclusivamente por los partidos, los sindicatos y las asociaciones empresariales.

Por último, la participación es una garantía de la objetividad de la Administración, pues asegura que la definición concreta del interés público que ésta realiza se hace teniendo en cuenta todos los intereses afectados, y no sólo los de quienes por hallarse en una posición social hegemónica pueden actuar como verdaderos grupos de presión.

De todo lo anterior se desprende que sería un error grave pretender reducir la regulación constitucional de la participación ciudadana en la Administración pública a las previsiones del artículo 105 de la CE, es decir: a la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de sus organizaciones y asociaciones, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos y a la audiencia del interesado en los procedimientos administrativos.

Esta reducción constituiría una interpretación errónea del artículo 105 de la CE, que no es sino un repertorio de técnicas, sólo parcialmente de participación ciudadana, que el constituyente ha querido asegurar que serán recogidas y reguladas por el legislador. Este no sólo no queda maniatado por el artículo 105, sino que está obligado a dar cuerpo legal a ese valor o principio constitucional fundamental expresado por el artículo 9 de la CE.

La participación es un principio o criterio fundamental de nuestra Constitución que preside la acción de *todos* los poderes públicos y sus relaciones con los ciudadanos. No obsta para ello que no haya sido recogido como principio de la actuación administrativa por el artículo 103 de la CE, que se limita a enumerar como tales los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. Y no obsta, porque, en primer lugar, la participación no es un principio específico para la Administración, sino un principio constitucional general para todos los poderes públicos y en segundo lugar porque la participación opera en un plano distinto al de los principios administrativos antes enunciados, pues mientras éstos operan en el ámbito de las relaciones intra o interadministrativas, aquél lo hace en el de las relaciones de la Administración con los ciudadanos.

Una última prueba del carácter de principio constitucional de aplicación general a todas las administraciones públicas, no reductible a las solas técnicas del artículo 103 de la CE, viene constituida por el hecho de que la propia Constitución prevé la participación de los ciudadanos en la Administración en otros preceptos. Así el artículo 27.5 y 7 establece la participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y la intervención de los profesores, padres y, en su caso, alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos; el artículo 48 se refiere a la participación libre y eficaz de la juventud; el artículo 51 al fomento de las organizaciones de consumidores y usuarios y a su audiencia en las cuestiones que puedan afectarles; el artículo 109.1 prevé que la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general y el artículo 131.2 prevé el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas en los proyectos de planificación del Gobierno.

3. La incidencia de la crisis sobre el movimiento asociativo y la participación

Quizá no sea necesario recordar que no estamos ante una crisis coyuntural más o menos duradera, vencida la cual volveremos a entrar en un nuevo ciclo largo de crecimiento similar al de los *treinta gloriosos*. Estamos, al contrario, ante una mutación histórica de larga duración, con repercusiones directas en todos los órdenes de la vida económica, política, administrativa, cultural y social. Esta mutación se halla ya en curso o, como ha dicho algún autor, la poscrisis ha comenzado. Expondremos seguidamente algunos de los rasgos de la nueva situación más relevantes a nuestros efectos (4).

Desde el punto de vista económico entramos en una fase larga de escaso crecimiento o de crecimiento cero. Y ello, aun procediendo a drásticos reajustes tanto de los equilibrios económicos básicos como del aparato productivo y de las relaciones laborales, impuestos por la internacionalización y competitividad crecientes de la economía y bajo sanción, caso contrario, de un retroceso económico inevitable a largo plazo. Esta situación plantea a la mayoría de los Estados occidentales el reto de *reaprender la democracia en condiciones de austeridad relativa*. Y se trata verdaderamente de un reaprendizaje, pues, hasta la crisis, la solidaridad social se basó en un crecimiento fuerte y casi ininterrumpido que lubricaba el mecanismo social y amortiguaba sus contradicciones. La solidaridad pasaba por una *distribución* de las rentas del crecimiento que no excluyera a ningún sector social y la estrategia de los diferentes grupos consistía en conseguir la mejor posición posible en la distribución. Pero con la crisis se ha cegado este flujo lubricador y han emergido todas las contradicciones sociales. De pronto aparecen como hirientes situaciones antes no consideradas así; cada grupo social trata de defender las posiciones conquistadas que, sin embargo, aparecen como privilegios para los grupos directamente golpeados por la crisis. Cegada la distribución por la crisis, la nueva etapa de austeridad plantea el problema de la *redistribución*, que hace explotar todas las contradicciones sociales y que es la raíz misma del llamado socialcorporativismo.

Desde el punto de vista administrativo, el déficit de las Administraciones Públicas es el problema más relevante a nuestros efectos. En la

(4) Alain MINC: *L'après-crise est commencé*, Saint-Amand (Cher), Gallimard, 1983; Michel ALBERT: *Le pari français. Le nouveau plein-emploi*, Editions du Seuil, 1982, París; Pierre ROSANVALLON: *La crise de l'Etat-providence*, Editions du Seuil, 1981, París.

mayoría de los países de la OCDE el gasto público ha crecido alrededor de diez puntos porcentuales sobre el PIB desde 1974 a 1982. El gasto público ha crecido, pues, mucho más que el PIB y con ello se ha hecho casi insoluble el problema de su financiación. La llamada *crisis del Estado del bienestar* expresa la necesidad de contener y reajustar el gasto público con fines sociales a la vez que un cuestionamiento de la función redistributiva real del sistema de la Seguridad Social. En todo caso, resulta que la crisis hace cada vez más difícil la expansión del gasto público a la vez que plantea una situación social que demanda dicha expansión. Esta contradicción llevará, desde luego, a replantear las responsabilidades respectivas del Estado, la sociedad y los individuos en la solidaridad social.

Ahora bien, desde un punto de vista estrictamente administrativo, la crisis financiera del Estado plantea la necesidad de garantizar la gestión eficaz y eficiente del gasto público, que deja de ser un simple *desiderátum* técnico para convertirse en una exigencia social y política. Y, desde el punto de vista del movimiento asociativo, supone la drástica limitación de su lógica simplemente reivindicativa y, sin renunciar a ésta, la necesidad de reorientar su estrategia acordemente con la nueva situación.

También en este punto la realidad va por delante de la teoría, es decir, la sociedad comienza a aprender a vivir en la fase poscrisis. Los movimientos asociativos comienzan a preocuparse por obtener información sobre el gasto público y la eficacia y eficiencia de su gestión. Actúan así desde el convencimiento elemental de que la mala administración de los recursos se traduce necesariamente en una sustracción de las prestaciones sociales y presionan, en consecuencia, por una administración de cuentas claras, con niveles crecientes de productividad en los servicios, todo lo cual planteará a plazo, pero inexorablemente, la desburocratización de éstos y su sometimiento parcial a la lógica del mercado (5).

Esta estrategia, sin embargo, encontrará pronto sus límites. La mejora de la productividad de los servicios públicos es fruto simplemente de la voluntad política, la presión social y la capacidad de reforma. Pero esto, siendo necesario, es muy poco comparado con la resistencia del corporativismo burocrático y la necesidad política de convivir con

(5) Vide: Renate MAYNTZ: *Zu Ursachen Einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung* am. Bonn. 19 und 20 juni 1980. Der Bundesminister des Innern: Michel CROZIER: *On ne change pas la société par décret*, Editions Grasset & Fasquelle, 1979. Paris.

él para obtener resultados y evitar conflictos a corto plazo. Es muy poco, sobre todo, comparado con el mercado como fuerza impulsora de la productividad privada. En términos de productividad estamos asistiendo a un distanciamiento creciente entre el sector sometido al mercado y el que se encuentra al margen del mismo. Las políticas de eficacia y eficiencia en los servicios burocráticos, que es necesario impulsar y desarrollar, no impedirán, sin embargo, que las nuevas necesidades sociales no puedan ser satisfechas económicamente al costo supuesto por las burocracias. La sociedad ya ha percibido perfectamente esta situación y responde con un movimiento ascendente de asunción por grupos sociales privados de verdaderas necesidades públicas (guarderías a cargo de las madres; comedores escolares a cargo de los padres; asociaciones deportivas y culturales; multiplicación de actividades voluntarias de asistencia social...). Sucede así que, en paralelo con la economía subterránea, fruto de las rigideces de las relaciones formales de producción, aparece una especie de *administración sumergida*, que asume la satisfacción social espontánea de necesidades, que no pueden asumir las burocracias públicas, dados sus costos de producción y la crisis financiera del Estado. Y de este modo, el movimiento social para la participación comienza también a cobrar un nuevo sentido perfectamente complementario de la lógica fundamentalmente reivindicativa de su fase anterior.

Pero, desde otro punto de vista, el socialcorporativismo plantea no pocas dificultades al desarrollo de la participación. La crisis desgarrar en efecto el tejido social. Con ella cae el manto que unificaba la pléyade caótica de intereses sectoriales en las grandes categorías sociales y políticas (la clase, los partidos, los sindicatos...). Entra en crisis la solidaridad social basada en la distribución de las rentas del crecimiento. Cada grupo se vuelve hacia sí mismo y sus intereses inmediatos. Y se hace cada vez más difícil la identificación de los individuos y los grupos con las grandes categorías sociales. El ascenso del social corporativismo como forma de protección de los grupos sociales frente a los reajustes impuestos por la crisis se hace inevitable. Los sindicatos, en especial, tienen cada vez mayores dificultades para disciplinar los diversos intereses de sus organizaciones componentes bajo el interés común de la clase trabajadora. Pero también el Gobierno se ve forzado a dialogar con una inabordable pluralidad de intereses sectoriales, que tratan de relacionarse directamente con él, prescindiendo de las mediaciones políticas y sindicales. El debate político suele darse hoy precisamente cuando esa relación directa deviene conflictiva, lo que equivale

a sustraer al Parlamento buena parte de una de sus funciones más importantes.

Toda esta dinámica social hace de la participación ciudadana un concepto que se refiere a fenómenos cada vez más plurales y complejos. A la poliformía de la sociedad, desvelada por la crisis, corresponde el pluralismo y complejidad del movimiento participativo. Las lógicas aquí detectadas de la *participación-reivindicación*, la *participación-control* y la *participación-gestión* comienzan a darse en grados diferentes según los colectivos que se considere. A su vez, los viejos y los nuevos corporativismos tienden a desbordar la participación de su función genuina para transformarla en un instrumento más de presión directa. Y, con todo ello, la participación deviene un principio cuya aplicación práctica en el contexto actual se hace, paradójicamente, y a la vez, más necesaria y más difícil.

Se hace más necesaria no sólo por ser un imperativo constitucional y legal, una fuerza coadyuvante del cambio en las administraciones públicas y una idea-fuerza de la cultura democrática de nuestro tiempo, sino, sobre todo, porque sin ella es imposible instrumentar política y administrativamente las *nuevas solidaridades*, el nuevo consenso legitimador de las decisiones políticas. La crisis de representatividad global de los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales, unida a la crisis financiera de las burocracias públicas, plantea la necesidad en democracia (y muy especialmente a nivel local) de un nuevo modo de regulación social, que tenga en cuenta una pluralidad y heterogeneidad mayor de actores sociales cuya conexión con los poderes públicos garantiza la participación.

Pero esas mismas circunstancias de crisis, unidas al relanzamiento de los viejos y nuevos corporativismos, dificultan extraordinariamente el nuevo consenso. Sobre todo, cuando, desde una perspectiva de progreso, ya no se trata de consensuar la distribución del crecimiento, sino de proceder a una verdadera *redistribución*.

4. La participación ciudadana en el borrador de anteproyecto de ley reguladora de las bases del régimen local

Advertimos, de entrada, que en esta parte de nuestro trabajo no se trata de analizar un texto legal, sino simplemente un borrador de anteproyecto, sometido por lo demás al compromiso político del *acuerdo institucional*.

Como es sabido, la CE y los Estatutos de Autonomía han producido un giro copernicano en las fuentes del Derecho local. En lo sucesivo el *Código de las Administraciones Locales* vendrá integrado por normas de muy diferente procedencia:

1. Las bases estatales del régimen local, que no pueden tener más alcance que el ya perfilado por la jurisprudencia constitucional.
2. Las leyes que, en desarrollo de dichas bases, elaboren las comunidades autónomas.
3. Las normas que resulten del ejercicio por las administraciones locales de su potestad organizatoria y de ordenanza.

Consiguientemente, el borrador de anteproyecto que aquí consideramos no agota en absoluto la regulación del tema de la participación ciudadana en la Administración local. Antes al contrario, se limita a exponer algunos principios, criterios o directrices cuyo desarrollo corresponde a las comunidades autónomas y cuya materialización operativa deberán hacer las propias Administraciones locales. En esta ponencia no pretendemos ni podemos, pues, agotar el tema de la participación ciudadana en la Administración local, ya que nos limitamos al estudio del borrador antes citado.

Entrando ya en dicho estudio, comenzaremos señalando que el título I, «Disposiciones generales», que es como el frontispicio de la Ley, no se refiere ni a la participación ni a la descentralización como instrumento de la misma.

En efecto, el artículo 3 del borrador constituye una excelente formulación de la garantía institucional de la autonomía o descentralización administrativa local, vinculando la legislación estatal y autonómica al aseguramiento del derecho de los entes locales a intervenir «en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la acción pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Corporación local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos». Pero este precepto, de grandes consecuencias en la futura articulación de las competencias autonómicas y locales, no se refiere directamente a nuestro tema, que, como ya hemos dicho reiteradamente, no es el de la *descentralización administrativa local*, sino el de la descentralización intramunicipal como instrumento o técnica de participación.

Por su parte, el artículo 6.1 del borrador, en evidente paralelo y contraste con el artículo 103.1 de la CE, establece los principios de la organización y acción de los entes locales, pero elimina, no obstante, los de jerarquía y descentralización. Dice, en efecto, que «las entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de coordinación, descentralización y eficacia, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho». No nos corresponde en el ámbito de este trabajo valorar la por demás sorprendente desaparición del principio de jerarquía. Sí, en cambio, señalar que la no inclusión del principio de descentralización resulta coherente con el esquema conceptual seguido por los autores del borrador y, en particular, con sus artículos 21.2, *b*), y 23, a los que después nos referiremos. Tal esquema conceptual, como veremos, limita las relaciones intramunicipales a las de mera desconcentración administrativa, seguramente por considerar la personalidad unitaria municipal incompatible con la constitución de verdaderos organismos descentralizados.

Esta actitud de los autores del borrador de anteproyecto de no recoger en sus «Disposiciones generales» el principio de la participación ciudadana contrasta abiertamente con la de nuestros constituyentes y con la reflejada en la práctica totalidad de los estatutos de autonomía, que en sus disposiciones preliminares afirman el principio de la participación como un valor o criterio positivamente vinculante para todos los poderes autonómicos.

Es cierto que puede pensarse que, dado el valor vinculante general del artículo 9.2 de la CE y hasta de los estatutos de autonomía en relación con los entes locales de su competencia, no hacía falta incluir una declaración similar en el frontispicio de las bases del régimen local. Pero este mismo argumento llevaría a la eliminación de, por lo menos, todo el artículo 6 del borrador, que no deja de ser una reiteración de otros preceptos constitucionales.

Por ello, si los autores del borrador han pretendido afirmar la participación ciudadana como un criterio fundamental de la vida local, convendría que lo hicieran de manera expresa y en el marco de las «Disposiciones generales», evitando así posibles malinterpretaciones en el sentido de una atenuación de la participación ciudadana precisamente en la regulación de la vida local que constituye su medio más natural.

No colma, a nuestro juicio, esta laguna el artículo 17.1, *b*), del borrador (dentro del capítulo primero del título II, referido al territorio y a la población municipal), que afirma el derecho del vecino a

«participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes». Y no la colma, en primer lugar, porque la participación no es sólo un derecho de los vecinos, sino un principio vinculante de la organización y la acción de las administraciones públicas. En segundo lugar, porque se trata un derecho en blanco cuyo contenido concreto se hace depender de la voluntad del legislador estatal (especialmente cuando regule el procedimiento administrativo común a que se refiere el artículo 149.1.18 de la CE), del autonómico (al desarrollar las especificidades del procedimiento y las bases del régimen local) y del poder reglamentario de los entes locales.

La disposición que aquí venimos reclamando para el título I la han situado los autores del borrado en el título V, «Disposiciones comunes a los entes locales» capítulo IV, «Información y participación ciudadana», artículo 62.1, al decir que «las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local». Con todo, creemos que su encaje sistemático más apropiado sigue siendo el título I del borrador, pues la participación no es un aspecto más del régimen común de los entes locales, sino un valor determinante de su propia legitimidad e identidad y, como tal, debe situarse en la cabecera de la ley, en coherencia con la sistemática adoptada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Cuanto hasta aquí llevamos dicho no desconoce, desde luego, la regulación específica que los autores del borrador han establecido de la participación ciudadana, a la que seguidamente vamos a referirnos. Pretende tan sólo llamar la atención sobre la necesidad o la conveniencia de afirmar inequívocamente el principio de la participación como uno de los valores fundantes del régimen local posconstitucional.

La regulación específica que el borrador hace de la participación ciudadana se contiene en los artículos 21.2 *b*) y 23 del capítulo II del título I, referido a la «organización del municipio», y en los artículos 62 a 64, integrantes del capítulo IV del título V, referido a la «información y la participación ciudadana».

El artículo 21.2 *b*) establece que es competencia del Pleno «la creación de órganos desconcentrados» (competencia ésta no delegable en la Comisión Permanente de acuerdo con el artículo 22.2 *b*) y el artículo 23 prevé que «los municipios pueden establecer, para facilitar la participación ciudadana, órganos territoriales de gestión desconcentrada, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal. Las leyes de las comunidades autónomas

regulan su composición, competencia y relaciones con los restantes órganos municipales».

Del tenor literal de este precepto se deduce: 1. Que el establecimiento de órganos territoriales de gestión desconcentrada es una potestad del Pleno de los municipios. 2. Que el ejercicio de esta potestad ha de atender a las características particulares del asentamiento de la población en cada término municipal. 3. Que la causa directa de dicha potestad es el facilitar la participación ciudadana. 4. Que la composición, competencia y relaciones de los órganos desconcentrados con los restantes órganos municipales se remite a la legislación de cada una de las comunidades autónomas. 5. Que el alcance de esta potestad excluye la descentralización de las competencias municipales, debiendo limitarse a la simple gestión desconcentrada de las mismas. Este último punto merece una consideración particular y más detenida.

Por de pronto, señalemos el contraste entre, por un lado, *la participación y la descentralización* que es el lema acuñado por el movimiento ciudadano y la práctica municipal y, por otro, *la participación y la desconcentración* a que se refiere el borrador de anteproyecto. Ciertamente, el movimiento ciudadano y la práctica municipal no han utilizado la palabra *descentralización* en su sentido técnico, y la mayoría de experiencias concretas realizadas a su amparo sólo son simples desconcentraciones. Pero no es menos cierto que la conciencia ciudadana no se cierra a la posibilidad de verdaderas fórmulas de descentralización intramunicipal en sentido técnico, es decir, a la posibilidad de establecer verdaderos órganos municipales descentralizados. Pues bien, ésta es una posibilidad que queda fuera de las potestades municipales, que los autores del borrador han circunscrito a la mera desconcentración. ¿Puede la legislación autonómica autorizar la constitución de tales órganos descentralizados? ¿Tiene consistencia jurídico-positiva el plantearse la descentralización dentro de la persona jurídica unitaria que es el municipio?

Entendemos que las leyes de las comunidades autónomas no podrían establecer fórmulas descentralizadoras, en base a las dos razones siguientes: En primer lugar, porque se trata de una materia propia de las bases del régimen local para cuyo establecimiento sólo es competente el legislador estatal (6); y, en segundo lugar, porque no estamos ante

(6) Sobre el concepto de bases según la jurisprudencia constitucional, *vide*: Angel DÍEZ RONCAL: *Delimitación de las competencias estatales y autonómicas en materia de régimen jurídico de la Administración y de la Función pública*, de próxima aparición.

una laguna de la legislación estatal, sino ante un expreso rechazo de las fórmulas descentralizadoras por parte de los autores del borrador de anteproyecto, en base, probablemente, a la creencia en la incompatibilidad dogmática o técnico-jurídica entre los conceptos de descentralización y relación intrasubjetiva. ¿Son realmente incompatibles estos conceptos?

La doctrina usual sobre la descentralización y la desconcentración no debería ocultarnos la posibilidad teórica y práctica de que dentro de una misma persona pública territorial puedan existir órganos con competencias propias, específicas y decisorias, es decir, administrativamente descentralizadas (7). Tales competencias no podrían alcanzar, por supuesto, sino sólo una parte de las competencias municipales y su ejercicio sería, sin perjuicio de las funciones generales de planificación, presupuestación, programación y control por parte de la Administración municipal. Cabe, así, perfectamente compatibilizar el gobierno y la administración de los intereses municipales con la constitución de verdaderos órganos territoriales descentralizados que asuman la gestión autónoma de una parte de dichos intereses.

Con lo anterior no pretendemos sustituir la desconcentración por la descentralización. Ambas son técnicas perfectamente válidas y cada municipio es quien debe decidir sobre la que mejor le conviene. Lo que creemos es, sencillamente, que la futura ley reguladora de las bases del régimen local debe cubrir ambas técnicas (la desconcentración y la descentralización) como posibilidades abiertas para la instrumentación por los municipios de la participación ciudadana.

El título V del borrador, «Disposiciones comunes a las entidades locales», refiere todo su capítulo IV, artículos 62 a 64, a la «Información y participación ciudadana». Pues bien, lo primero que interesa resaltar es que a la participación en sentido estricto sólo se refieren los artículos 62 y 64. Por lo que hace a la información, que es un presupuesto de la participación, el contenido del borrador es extraordinariamente parco y se limita a: 1. Declarar que «las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad...» (art. 62.1). Reconocer el derecho de los ciudadanos «a consultar los archivos y registros de las corporaciones locales, así como a obtener copias o certificaciones acreditativas de los acuerdos y sus antecedentes. El

(7) Sobre el concepto técnico-jurídico de la descentralización, *vide*: Javier SALAS: «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre la Administración Local y la del Estado». *Descentralización administrativa y organización política*, tomo II. Madrid, 1973.

ejercicio de este derecho sólo puede limitarse o denegarse, por resolución motivada, en cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas» (art. 63.3).

El tema de la información a los ciudadanos, que es uno de los grandes temas para el avance de la democracia, se regula, pues, con excesiva generalidad y parquedad. Podría haberse dedicado un artículo específico para la información que incluyera, a título indicativo, el repertorio de nuevas técnicas, métodos y servicios de información hoy disponibles. Por su parte, el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a consultar los archivos y registros de las corporaciones locales, a nuestro modo de ver no encaja en la legislación específica del régimen local. Del examen conjunto de los artículo 105 b) y 149.1.18 de la Constitución Española parece deducirse claramente que éste es un derecho de los ciudadanos ante *todas* las administraciones públicas, y que, en consecuencia, su regulación debe de hacerse en una ley general o de garantía a los administrados de un tratamiento común ante todas las administraciones. Y la ley más indicada a este respecto parece ser la que en el futuro regule el procedimiento administrativo común.

No pueden considerarse, en cambio, parte de la regulación de la información como técnica o presupuesto de la participación ciudadana ni el régimen de publicidad de las sesiones que establece el artículo 63.1 ni el de publicidad o notificación de los acuerdos y ordenanzas previsto en el artículo 63.2. Aquí no estamos, en efecto, ante un sistema de publicidad instrumentado directamente para facilitar la participación ciudadana, sino ante una serie de requisitos a los que se condiciona la validez o la eficacia de los acuerdos de las corporaciones locales. La información para la participación comienza allí donde termina la publicidad o la notificación como elementos constitutivos del acto administrativo. La actividad de información de las administraciones públicas constituye una actuación autónoma y no una condición, requisito o elemento de otros procedimientos administrativos. Por eso, el contenido del artículo 63.1 y 2 tiene su encaje lógico y sistemático en el mismo título V, pero en su capítulo I, referido al «régimen jurídico y funcionamiento» de las corporaciones locales.

Entrando ya al estudio del tema estricto de la participación, y dejando de lado la declaración del artículo 62.1 («las corporaciones locales facilitarán... la participación de todos los ciudadanos en la vida local»), respecto de la que ya hemos dicho que debería incluirse en el título I, los autores del borrador se han limitado a la observación

cautelar, y quizá no del todo oportuna, del artículo 62.2 y a establecer provisiones para el reconocimiento y fomento del movimiento asociativo para la participación en el artículo 64, que es el fundamental a nuestros efectos.

El artículo 62.2 del borrador establece, en efecto, que «las formas, medios y procedimientos de participación que las corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización, no podrán, en ningún caso, menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados en la Ley». Jurídicamente no podría ser de otro modo. El artículo 140 de la Constitución Española, en relación con los municipios, establece que «su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos...», y el artículo 141.2 que «el gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo». El poder local corresponde, pues, al alcalde y a los concejales elegidos por los vecinos. Corresponde a ellos y sólo a ellos. Toda dejación de ese poder en manos de cualquiera otra instancia constituiría un expediente estrictamente inconstitucional. Por eso la participación, que es una directriz constitucional irrenunciable para el desarrollo de la democracia representativa, no puede llegar a suponer nunca una sustracción o una compartición de los poderes de los *elegidos* que no son ni renunciables ni compartibles. Pero quizá por la evidencia con que todo esto se deduce de la Constitución, y dado el grado prácticamente total de su asimilación por el movimiento ciudadano actual, resulta poco conveniente enfatizar el tema como lo hace el artículo 62.2, sobre todo considerando su reiteración inmediata en el artículo 64. En realidad, el legislador no tendría por qué salir al paso de eventuales posiciones de un sector marginal del movimiento ciudadano que, por defender «la teoría de la doble legitimidad, representativa y de base», se situaría automáticamente fuera de la Constitución y del régimen democrático.

El artículo 64 del borrador, que es el fundamental a nuestros efectos, establece: «Las corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses colectivos de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la corporación en los términos del número 2 del artículo 62. A tales efectos pueden ser declaradas de interés público.»

He aquí una verdadera base, en el sentido de un repertorio de principios, criterios y directrices con arreglo a los cuales los poderes locales han de instrumentar la participación ciudadana. Los autores del borrador han vinculado, en efecto, los futuros reglamentos municipales de participación ciudadana a los criterios siguientes:

1. El reconocimiento del valor positivo que para la vida local constituyen las asociaciones para la defensa de los intereses colectivos.

2. Consiguientemente, los poderes locales están obligados no sólo a reconocer sino a desarrollar dichas asociaciones. El fomento del asociacionismo deviene así una de las responsabilidades legales de las autoridades municipales, cuyos deberes no se limitan a dar participación a las asociaciones espontáneamente constituidas, sino a procurar la constitución de las asociaciones necesarias para la defensa de los intereses colectivos, evitando así que los sectores sociales más indefensos queden fuera de la asociación y la participación.

3. Reconocidas tales asociaciones, los poderes locales vendrán obligados a facilitarles la más amplia información sobre aquellas de sus actividades que tengan relevancia para los intereses colectivos cuya defensa tengan asumidos. La información debida no se refiere, pues, a toda la actividad municipal, sino sólo a aquélla que tenga significación para los intereses colectivos concretos defendidos por la asociación. Una información especialmente significativa será la referente a los créditos presupuestarios y al coste de las actividades de que se trate. Lo anterior supone también que no cabe constituir asociaciones cuyo fin sea la defensa del interés general de los vecinos. Aquí cobra toda su eficacia la distinción entre el interés general y los intereses colectivos. Sólo el ayuntamiento puede representar el interés público general de los vecinos. Las asociaciones representan meros intereses colectivos privados, que pueden ser singulares o plurales, de base territorial o sectorial, pero que son siempre intereses concretos en relación a algunos de los fines y actividades municipales.

4. Además del deber de facilitar información a las asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, los poderes locales, en su función de desarrollo de las mismas, deben impulsar su participación en la gestión de las corporaciones y procurarles, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades.

La participación de las asociaciones en la gestión local puede adoptar formas muy diversas cuya exposición queda fuera del alcance de este estudio. Limitémonos a señalar que las formas de participación

pueden tener alguna de las finalidades siguientes: 1. Asegurar a las asociaciones la información necesaria para el desarrollo de sus actividades. 2. Asegurar a la Administración la colaboración de las asociaciones en la instrucción de los procedimientos que afecten a los intereses colectivos que defienden. 3. Facilitar la colaboración de las asociaciones en los fines municipales incluida la asunción por las mismas de actividades dirigidas a la satisfacción de verdaderas necesidades públicas.

Las asociaciones representan hoy un fenómeno muy pluralista. No todas defienden los intereses colectivos desde la misma lógica. Unas son fundamentalmente reivindicativas, otras insisten en el control, otras colaboran o asumen la satisfacción de necesidades públicas. Tampoco son uniformes los colectivos sociales cuyos intereses defienden. Este pluralismo es lo que justifica la necesidad de que los poderes locales establezcan unas prioridades a la hora de facilitar a las asociaciones los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para sus actividades, siempre escasos. Y no parece aventurado opinar que serán las asociaciones que colaboren o asuman la satisfacción de necesidades públicas quienes merezcan la aplicación prioritaria de recursos.

5. Finalmente, el borrador abre la posibilidad de que, a los efectos anteriores, las asociaciones para la defensa de intereses colectivos puedan ser declaradas de interés público. Entendemos que la ley reguladora de las bases del régimen local puede incluir perfectamente esta previsión, que no constituye materia propia de Ley orgánica, ya que la declaración de una asociación como de interés público es una cuestión de naturaleza administrativa que no afecta al ejercicio estricto del derecho de asociación. Se trata, además, de una declaración de interés público *local* cuya regulación corresponde a los reglamentos locales de participación ciudadana, sin perjuicio de la competencia legislativa de la comunidad autónoma a este respecto.

5. A modo de conclusión: la participación en la encrucijada

A lo largo de este trabajo hemos tratado de poner de manifiesto:

- Las razones de la emergencia en su momento histórico del movimiento asociativo para la participación.
- Que en la Constitución Española la participación constituye no sólo una directriz vinculante para el conjunto de los poderes públicos, sino también una garantía de los intereses colectivos a

los que se refieren los principios rectores de la política social y económica.

- Que la crisis y la nueva fase histórica por ella abierta imponen nuevas tendencias al movimiento participativo: por un lado, la finalidad reivindicativa de la participación se ve seriamente limitada, siendo las nuevas condiciones más propicias para el desarrollo de la participación con fines de control y de colaboración o asunción de necesidades públicas; por otro, el relanzamiento de los viejos corporativismos y del nuevo social-corporativismo pone a la participación ante el riesgo de convertirse en el instrumento de defensa de los intereses corporativos de determinados colectivos; finalmente, y no obstante lo anterior, la participación es una técnica necesaria para la producción del nuevo consenso, de las nuevas solidaridades.
- Que es posible introducir una serie de mejoras en el texto borrador de anteproyecto de ley reguladora de las bases del régimen local, sin perjuicio de reconocer que su artículo 64 abre un amplísimo campo a la participación ciudadana en la gestión de los poderes locales.

A nadie se le oculta que el municipio es como el ámbito natural de la participación ciudadana, tanto por su proximidad a los vecinos como por la naturaleza y contenido de sus competencias. La crisis económica plantea también unas condiciones nuevas para el desarrollo del asociacionismo y la participación a nivel municipal. En cualquier caso parece sensato prever el crecimiento del número y del pluralismo de las asociaciones para la defensa de los intereses colectivos. El movimiento ciudadano va a ser cada vez más extenso, plural y contradictorio. De hecho, no es exagerado hablar de la participación en la encrucijada dadas las tendencias tan contradictorias a las que hoy se halla sometida:

- Su lógica inercial es fundamentalmente reivindicativa, siendo así que la crisis deja poco margen a la reivindicación e impone una reconversión del movimiento ciudadano en la lógica del control y la participación en la gestión, que no todas las asociaciones son capaces de asumir.
- La participación es un instrumento para el nuevo modo de regulación social, para las nuevas solidaridades; pero la desviación en su uso fomenta a la vez el neocorporativismo, la presentación como intereses públicos generales de los intereses colectivos.

vos privados de las viejas y nuevas corporaciones, que son precisamente el factor que impide la aparición de las nuevas solidaridades.

Por su parte, dada esta encrucijada, el cumplimiento del valor constitucional de la participación y de las previsiones establecidas en el borrador de anteproyecto para los poderes locales, planteará no pocos retos tanto a la Administración municipal como a los funcionarios, a los ciudadanos y a las organizaciones representativas de las grandes categorías sociales (partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales).

- Para la Administración municipal, el tema no puede limitarse a la simple creación de un nuevo servicio o delegación de participación ciudadana. Antes bien, la participación afecta al conjunto de la organización y la acción municipal e impone una nueva concepción de la objetividad y la imparcialidad y de las formas de relación con los ciudadanos.
- Para los funcionarios, la participación supone la reconversión de buena parte de sus actuales actitudes y aptitudes. Las capacidades de relación, diálogo, arbitraje y autoridad pasan a ser tan importantes como las de conocimiento de la legalidad y las técnicas para su aplicación.
- Para los vecinos, la participación plantea la necesidad de superar el estado pasivo de vecino-asistido-reivindicante por el estado activo de vecino-informado-asociado-consciente de los recursos disponibles y dispuesto a favorecer el consenso para su distribución y eventualmente a colaborar directamente en la satisfacción no burocrática de necesidades públicas.
- Para los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, la necesidad de evitar la tentación de integrar y manipular el movimiento asociativo, reconociéndole su autonomía y razón de ser; pero, a la vez, la necesidad de estar presentes en las asociaciones especialmente relevantes para cada uno de ellos con la finalidad de procurar su coherencia con el proyecto global de las grandes categorías sociales y compensando así el riesgo de su desviación neocorporativa.

La crisis ha abierto así también una nueva fase de la vida municipal en la que será necesario dar salida a todos estos retos y contradicciones, lo que equivale a abordar la parte que corresponde al municipio

en la gran tarea política actual, que no es la gestión de la crisis, sino el dar solución a los nuevos problemas de ella derivados a través de la construcción de las nuevas solidaridades.