

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXVI

JULIO-AGOSTO

NUM. 154

## I. SECCION DOCTRINAL

### La participación popular en la Administración local (\*)

por

FERNANDO GARRIDO FALLA

Catedrático de la Universidad de Madrid.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: A. *La participación en el Poder*. B. *Carácter de la Administración local*.—II. LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POPULAR.—III. LA REPRESENTACIÓN EN LOS ÓRGANOS GENERALES DE GESTIÓN.—IV. LA PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA.—V. LA PARTICIPACIÓN JURÍDICA.—VI. EL DESARROLLO COMUNITARIO Y LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POPULAR.—VII. CONCLUSIÓN.

#### I. INTRODUCCION

##### A. LA PARTICIPACIÓN EN EL PODER.

Uno de los temas clásicos de la Ciencia política—posiblemente el tema central en los últimos ciento cincuenta años—es el relativo a la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder público. Cualquiera que sea el éxito real que se haya conseguido en su instrumentación, es claro que la aceptación de tal principio es la única fórmula para desvirtuar la cínica concepción del Estado como una oposición entre gobernantes y gobernados.

---

(\*) Texto de la Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios de Administración Local en el Ciclo sobre «Evolución de las Entidades locales españolas».

Estando el poder administrativo subordinado al poder político, es claro que la participación en el segundo implica una participación en el primero. En el esquema tradicional esta participación es, desde luego, indirecta: se da cabalmente en la misma medida en que la Administración pública está efectivamente controlada por las Asambleas legislativas, en cuya constitución actúa más o menos plenamente la idea representativa.

Precisamente por esto una de las quiebras de la moderna democracia se produce como una consecuencia de la autonomía lograda en su funcionamiento por la Administración pública. El ejemplo límite posiblemente venga dado en el caso de los llamados organismos autónomos y en las empresas nacionalizadas; pues es sabido que su «autonomía» significa no solamente una desaparición de los vínculos de jerarquía que normalmente los ligarían a la Administración central del Estado, sino que también, en régimen parlamentario, determinan una desaparición práctica del control del Parlamento.

En cualquier caso, lo cierto es que el Estado es, cada vez más, gestor de servicios públicos, lo que significa, literalmente hablando, que su sustancia política se viene sustituyendo en buena parte por sustancia administrativa; o dicho de otra forma, que son muchos más frecuentes los casos en que el ciudadano se enfrenta con el ejercicio del poder administrativo. Es ésta ciertamente la razón de que la tradicional fórmula de participación del ciudadano en el poder político se muestre ya insuficiente. La estructuración de muchos establecimientos públicos y servicios nacionalizados sobre la base de una participación de los usuarios, se puede ofrecer como un indicio de nuevas fórmulas para dar satisfacción a un sentimiento que está ya en el ánimo de todos. Pero me interesa llamar la atención sobre esto: no se interpreten mis palabras como un intento de *administrativización* de un tema político. Las fórmulas a que antes he aludido no deben ser entendidas en ningún caso como sustitutorias, sino como supletorias de la regla básica en la materia que, para expresarla con las mismas palabras que lo ha hecho la reciente Semana Social de Málaga, puede formularse así: «La participación en las tareas públicas no puede ser

responsabilidad exclusiva de un grupo o de sólo los propios gobernantes».

## B. CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Las Entidades locales son, por razón de los fines que tienen encomendados, de carácter económico-administrativo. Esto no es solamente una calificación impuesta por nuestro Derecho positivo (el artículo 5.º de la Ley de Régimen local es bastante expresivo al respecto), sino algo que está en el papel mismo que estas Entidades juegan en la organización del Estado en el momento histórico presente.

Ocorre, sin embargo, que el problema se ha desvirtuado con frecuencia a causa de la técnica utilizada para hacer viable la participación de los administrados en la gestión de los asuntos municipales. Es curioso observar cómo ciertos términos son difícilmente separables de las connotaciones y valores entendidos que suelen estar tras ellos. Y así, el problema de la democracia municipal se ha planteado y resuelto frecuentemente como una rigurosa réplica a la democracia nacional.

Con mucha agudeza ha observado entre nosotros el profesor BOQUERA que el concebir el poder municipal y los asuntos municipales de manera distinta es desnaturalizarlos y que el carácter puramente administrativo del Municipio constituye presupuesto indispensable, absolutamente necesario, para la instauración de un adecuado sistema representativo en los Ayuntamientos. De esta manera, la política, en su sentido más usual y menos elevado, quedará al margen de las elecciones municipales (1).

Esto es absolutamente obvio. Aunque de hecho las elecciones municipales funcionen en la mayoría de los países como una confrontación de las propias fuerzas políticas que se debaten en el plano nacional, es evidente que el triunfo de un partido en el ámbito local no puede valer para la puesta en práctica de su programa ideológico. Aunque la totalidad de los representantes elegidos de un Ayuntamiento perteneciesen, por ejemplo, al partido

---

(1) BOQUERA OLIVER, «El sistema representativo municipal», en *Problemas políticos de la Vida local*, vol. V, Madrid, 1965, pág. 84.

comunista, está claro que la gestión municipal habría de desarrollarse bajo el signo del respeto a la propiedad privada y a la libre iniciativa económica, si éstos son los principios consagrados por la legislación estatal.

Estas consideraciones se potencian si se tiene en cuenta que el gestor municipal ha de estar revestido cada vez más de la necesaria capacidad técnica que exige el desempeño de su cargo. Esta capacidad ha de ser, cuando menos, la típica del «administrador general» o «gerente»; ahora bien, ¿es posible conseguir este objetivo a través de los principios tradicionales de la representación democrática?

## II. LAS FORMAS DE PARTICIPACION POPULAR

A) Antes de entrar en el análisis crítico de las diferentes formas de participación popular en la gestión de los asuntos locales, resulta necesario que examinemos sus diversas modalidades. Aparte las nuevas fórmulas de que se hablará en su momento oportuno, puede decirse que las formas tradicionales de participación son las tres siguientes:

- Participación política, o de representación en los órganos generales de gestión;
- Participación administrativa, y
- Participación jurídica.

B) Cada una de las formas que acaban de ser enunciadas adquiere matices especiales por consecuencia de las características especiales de la Entidad local a que se aplica. Por eso en el examen de cada una de ellas habrá que distinguir según se trate de 1) grandes ciudades, 2) pequeñas comunidades, e incluso 3) nuevas comunidades creadas en régimen especial.

## III. LA REPRESENTACION EN LOS ORGANOS GENERALES DE GESTION

A) Como ya se ha dicho antes, es ésta cabalmente la traducción a nivel municipal del tema de la democracia.

La historia de la democracia municipal en España arranca, desde luego, de la Constitución de 1812. De entonces acá la democracia municipal ha pasado por casi todas las etapas imaginables: sufragio universal, sufragio censatario e incluso representación corporativa.

El actual sistema representativo, tal como figura consagrado en la vigente Ley de Régimen local, constituye ciertamente una originalidad dentro del Derecho comparado y, por supuesto, es consecuencia de una postura crítica frente al llamado sufragio inorgánico. La consideración, ya advertida antes, de que la representación municipal, dada la naturaleza administrativa de las Entidades locales, no puede plantearse como una batalla política e ideológica, está en la base del sistema consagrado por nuestras leyes. De aquí la fórmula del artículo 86 de la Ley de Régimen local, que determina que los concejales de cada Ayuntamiento serán designados por terceras partes en la siguiente forma: 1.<sup>2</sup>) por elección de los vecinos cabezas de familia; 2.<sup>9</sup>) por elección de los organismos sindicales radicantes en el término municipal, y 3.<sup>9</sup>) por elección que harán los concejales representantes de los dos grupos anteriores entre vecinos que sean miembros de entidades económicas, culturales y profesionales de la localidad (o de reconocido prestigio personal, si aquéllas no existiesen).

Este sistema de representación municipal se ha defendido como obligada consecuencia de uno de los principios consagrados por nuestras Leyes Fundamentales cual es la de que la representación política ha de realizarse a través de las entidades naturales que son la Familia, el Municipio y el Sindicato (art. 10 del Fuero de los Españoles).

Sin embargo, incluso desde las propias premisas sobre las que se asienta el nuevo planteamiento, es posible también formular una crítica adecuada. Por de pronto, la «representación municipal», como tercer pilar de los que constituyen el soporte, resulta difícilmente identificable a través del tercer tercio de concejales antes enunciado (esto aparte de la discutible intervención que al Gobernador civil confiere la Ley en la preparación de las listas de candidatos de este tercio). Además, el propio voto de los cabezas de familia es más una exigencia de calidad (y posible-

mente de mayor responsabilidad) en el elector, que una indiscutible manifestación de democracia orgánica. Es por esto por lo que quienes han querido llevar esta idea a sus últimas consecuencias (JORDANA DE POZAS FUENTES, CARRO MARTÍNEZ y BOQUERA) (2), terminan por propugnar una organización formal de asociaciones de cabezas de familia.

A los efectos de las ideas que aquí se mantienen, adelantaremos desde ahora que, supuesto el sistema vigente, el tercer tercio de concejales podría ser un cauce adecuado para hacer jugar en la democracia municipal las nuevas fórmulas de participación que se cubren con el nombre de «desarrollo comunitario». Pero a esto nos referiremos más adelante.

B) El esquema general representativo de nuestra Ley de Régimen local se modula en función de las circunstancias específicas de determinadas Entidades locales. Aparece así una «escala de gradación democrática» que va desde la democracia directa que se vive en las pequeñas comunidades que mantienen el régimen de Concejo abierto, hasta las nuevas poblaciones creadas por razones de colonización, pasando por el régimen especial de las grandes ciudades. Examinaremos esto brevemente.

α) La democracia directa que se practica en los denominados Concejos abiertos es una de las curiosidades de nuestro Derecho administrativo, más que por su significación política—a nuestro juicio, prácticamente nula—por cuanto supone una remisión, en buena medida, del Derecho escrito al Derecho consuetudinario.

El reconocimiento del sistema—y también esto es significativo—se hace en nuestra Ley de Régimen local por vía de excepción: «En todos los Municipios, *con exclusión de los que tradicionalmente vienen funcionando en régimen de Concejo abierto*, habrá un Ayuntamiento designado en la forma que esta Ley determina» (artículo 72).

La regla, pues, no es el Concejo abierto. Ahora bien, ¿en qué consiste la fórmula?

---

(2) J. JORDANA DE POZAS, «La representación pública familiar», en *Problemas políticos...*, cit., vol. V, págs. 235 y siguientes; CARRO MARTÍNEZ, «La problemática local en España», en *Problemas políticos...*, cit., vol. II, páginas 309 y siguientes; BOQUERA, *loc. cit.*, pág. 94.

«En las Entidades municipales que se rijan por el sistema de Concejo abierto serán concejales e integrarán la Asamblea todos los electores de uno y otro sexo» (art. 100 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952).

Se trata, pues, pura y simplemente, de un supuesto de democracia directa, de confusión entre electores y elegidos. Aquí no hay peligro de que el sistema representativo sea adulterado; lo único que ocurre es que la fórmula es de imposible aplicación a los Municipios grandes y medianos. La única duda que puede quedar es la relativa a si sería conveniente extender su vigencia (siquiera fuese por vía de ensayo) a otros pequeños Municipios, aunque tradicionalmente no vengán utilizando tal régimen.

b) En el extremo opuesto de la «escala de democratización» se encuentran los Municipios creados por decisión del Poder central y como consecuencia de la política de grandes obras públicas y colonización interior.

La Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 regula en sus artículos 86 y siguientes el procedimiento especial de la expropiación que da lugar a traslado de poblaciones y el Decreto de 21 de enero de 1955 estableció las normas sobre traslado a fincas del Instituto Nacional de Colonización de las familias campesinas afectadas por dichas expropiaciones y faculta al Instituto para subrogarse en los derechos de la Entidad local desaparecida si, por aplicación del artículo 95 de la Ley de Expropiación, se estuviese en el caso de tener que crear nueva Entidad local.

Por su parte, un Decreto de 28 de octubre de 1955 estableció que, cuando por consecuencia de la realización de planes de colonización, se aprobase la creación de nuevos poblados, éstos se constituirían en Entidades locales menores sometidos a un régimen jurídico, una de cuyas reglas rezaba así:

«hasta tanto termine el período de acceso a la propiedad de los colonos, la designación de Alcalde pedáneo y de vocales de las Juntas vecinales, se hará por el Gobernador civil, siendo requisito para desempeñar el cargo tener la cualidad de colono y residir en la demarcación de la respectiva entidad».

Bien es verdad que este Decreto fue impugnado y declarado inaplicable por sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1958. Pero es sintomático de la tendencia (en otros muchos casos confirmada) de desconocer los principios del régimen representativo en aquellas Entidades locales que son creación reciente del Poder central (3).

c) Por último, hay que referirse a las peculiaridades propias del régimen de las grandes ciudades. Autorizado el Gobierno a dictar regulaciones especiales por Ley de 7 de noviembre de 1957, se promulgaron sucesivamente la Ley especial de Barcelona (Decreto de 23 de mayo de 1960) y la Ley especial de Madrid (Decreto de 11 de julio de 1963).

¿Qué peculiaridades ofrecen en orden al tema de la participación popular en el gobierno de estas dos grandes ciudades? La contestación debe matizarse; pues si, por una parte, se refuerza el papel de los órganos del ejecutivo municipal, por otra hay que admitir que la elección del tercer tercio de concejales se hace relativamente más auténtica.

Sobre el reforzamiento del ejecutivo municipal no hay ninguna duda: es uno de los objetivos que conscientemente se han propuestos las leyes especiales de Barcelona y Madrid. En la exposición de motivos de esta última se lee:

«La nota más distintiva de ambos textos es, sin duda, el reforzamiento de las facultades de los órganos propiamente ejecutivos del Ayuntamiento...»

«Se conserva, por tanto, el Pleno o Asamblea municipal, si bien su actividad y competencia resultan fuertemente influidas por aquel reforzamiento del ejecutivo...»

«La centralización de facultades ejecutivas en manos del Alcalde requería dotar a dicha autoridad de los órganos auxiliares precisos para el desarrollo de aquéllas. Se recurre a este fin, como ya se hizo en la Ley de Barcelona, a la figura de los Delegados de Servicios, a los que se da carácter de gerentes de cada una de las grandes ramas en que se divide la Administración municipal».

No se trata ahora de juzgar si la innovación ha sido o no afortunada; posiblemente sí, desde el punto de vista de la efica-

(3) Vid. LAMO DE ESPINOSA, «La Administración local y la política agraria», en *Problemas políticos...*, vol. IV, 1964, pág. 208.



cia. Lo que quiero subrayar es simplemente el retroceso que, de esta forma, ha experimentado el sistema representativo, ya que el Alcalde (que, a su vez, designa a los Delegados de Servicios) es el mismo designado por el Poder central; y, como se ha dicho, Alcalde y Delegados van a constituir ahora el eje del mecanismo para el gobierno municipal.

Por el otro lado, en cambio, la elección del tercer tercio de concejales se hace aparentemente más auténtica, más representativa. Ahora (en las leyes de Madrid y Barcelona) electores y candidatos son siempre representantes de las entidades profesionales, económicas y culturales: el nexo representativo se fortifica.

Algunos factores se oponen, sin embargo, aunque no siempre amparados por la ley, a que se pueda alabar la pureza del sistema.

En primer lugar, continúa la intervención del Gobernador civil en la formación de la lista de candidatos. No todos los electores son, por tanto, elegibles. ¿Hay realmente razones de peso para que esto siga siendo así? Personalmente no las encuentro.

En segundo lugar, la experiencia viene demostrando que los registros que se llevan en los Gobiernos civiles para la inscripción de las entidades y asociaciones no siempre exigen con el debido rigor los requisitos establecidos por las leyes. Téngase en cuenta que tanto la Ley de Madrid (art. 20,2) como la de Barcelona (art. 14,2) se refieren, aparte los requisitos específicos, a «las condiciones exigidas por la legislación general». Estas, a mi juicio, no pueden ser otras que las establecidas en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales en su artículo 77 y que, en cualquier caso, incluyen el requisito de la personalidad jurídica. Afortunadamente la existencia de un contencioso-administrativo de las elecciones locales ha restablecido en no pocas ocasiones los fueros de la legalidad. Así:

- La sentencia de 13 de diciembre de 1963 de la Sala 2.<sup>a</sup> de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia territorial de Madrid anuló las proclamaciones de concejales en cuanto representantes de las entidades «Departamento Provincial de Seminarios» y «Jefatura de Servicios Sanitarios», por entender que tales entidades no reúnen los requisitos legales.

- La sentencia de 30 de noviembre de 1966 dictada por la Sala 2.<sup>a</sup> de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia territorial de Barcelona anuló elecciones en que intervino el «Real Automóvil Club», por entender que esta entidad no es de la naturaleza exigida por la Ley (ni económica, ni profesional, ni cultural).

Ahora bien, aparte estos casos examinados por los Tribunales, sería curioso echar una ojeada a los registros de entidades que llevan los Gobiernos civiles. ¿Acaso no se podría extender a muchas de ellas la doctrina jurisprudencial señalada?

#### IV. LA PARTICIPACION ADMINISTRATIVA

A) Llamo participación administrativa a aquella que se produce a través de los canales de comunicación que formalmente se establecen—precisamente para este fin—entre Administración y administrados.

Si la participación representativa se ha impuesto como un tributo a la ideología democrática, la participación administrativa encuentra su apoyo teórico en la llamada «ciencia de las relaciones públicas». En los regímenes no democráticos, la fórmula puede jugar así un papel de «corrector del autoritarismo»; en los regímenes democráticos puede defenderse como algo consustancial al sistema, con su consecuencia obligada. En cualquier caso, no debe ocultarse la intención política que puede ponerse tras el uso de estas técnicas.

B) El caso es que dadas las mastodónticas dimensiones del Estado moderno, estos conductos supletorios de comunicación entre Administración y administrados aparecen como inevitables. Nuestra Ley de Procedimiento administrativo lo ha comprendido así estableciendo canales de doble comunicación:

- De la Administración a los administrados, mediante el *deber de información* que a aquella se impone (art. 33 de la Ley); y
- De los administrados (e incluso de los propios funcionarios) a la Administración, mediante el establecimiento de las oficinas de iniciativas y reclamaciones (art. 34).

C) En una Administración rudimentaria—especialmente en países de nuestro temperamento, en los que el funcionario raramente es «distante»—seguramente tales mecanismos sean rigurosamente innecesarios: las «relaciones humanas» pueden darse en ella espontáneamente. En el plano local, éste es el caso de los pequeños Municipios.

El gran Municipio, como Madrid y Barcelona, se tienen que estructurar en cambio de acuerdo con los principios de la organización científica. Si desde el punto de vista de la acción municipal se establece como preceptivo un «plan general de acción municipal» (subdividido en «plan de objetivos municipales», «plan de obras y servicios» y «plan financiero»: art. 42 de la Ley de Madrid), es lógico que, desde el punto de vista organizativo, se instituya un gabinete de organización y métodos. Lo curioso es observar que, habiéndose dicho tantas veces que las «relaciones humanas» (*human relations*) han venido a corregir el *scientific management* («organización científica del trabajo»); la Oficina de Información, Iniciativa y Reclamaciones del Ayuntamiento de Madrid ha venido a ser una dependencia del Gabinete de O. y M. (artículo 44).

En fin, el hecho es que los canales formales de comunicación están establecidos y que, por tanto, la forma de «participación administrativa» tiene, más o menos eficazmente, su cauce abierto.

## V. LA PARTICIPACION JURIDICA

A) El sistema de recursos gubernativos y jurisdiccionales cuyo ejercicio reconoce el ordenamiento positivo a los particulares para impugnar los actos administrativos ilegales, puede concebirse también como un mecanismo de participación.

Ahora bien, sólo en sentido muy convencional. Pues la participación en la vida local, para que lo sea en estricto sentido, requiere que exista congruencia entre los móviles que guían la actuación del administrado y la finalidad propia de toda gestión administrativa, a saber, el interés público. Empero quien recurre lo hace normalmente en defensa de sus derechos subjetivos o in-

tereses legítimos. Incluso formalmente se exige que esto sea así y de aquí el requisito procesal de la legitimación, como presupuesto de admisibilidad de cualquier recurso.

Teóricamente es, desde luego, posible que el sistema jurisdiccional de los recursos (especialmente en vía administrativa) coincida con la finalidad de «defensa de la legalidad objetiva»; pero yo mismo me he manifestado en más de una ocasión receloso contra este sistema. Y la razón es elemental: toda ideología que intenta demostrar lo absurdo de la oposición entre derechos de los particulares y derechos del Estado, entre interés público e intereses individuales, lo que pretende en el fondo es negar lisa y llanamente los derechos subjetivos.

Con todo, dentro de la más pura ortodoxia individualista, se ha admitido a veces una garantía jurídica adicional que entraña ciertamente una forma de participación popular; es el caso de la llamada «acción popular».

B) La acción popular cuenta con tradición doctrinal y legal en nuestro Derecho. FERNÁNDEZ DE VELASCO señalaba hace casi medio siglo (4) que la característica de este instituto es que un particular utiliza una acción ante un organismo jurisdiccional *en defensa de un interés público* violado por la actuación administrativa. Su naturaleza consiste, pues, *en el ejercicio por un particular de funciones públicas*—continúa F. DE VELASCO—y su finalidad es crear un clima riguroso de legalidad.

Supuesta esta calificación, resulta evidente que la acción popular actúa como un medio de participación del administrado en la gestión administrativa; si bien, una participación *a posteriori*, de fiscalización o control ulterior.

Aparte el precedente que pudo significar el artículo 25 de la Ley municipal de 1877, fue el Estatuto municipal de 1924 el que introdujo la acción popular en nuestro Derecho local. De acuerdo con el artículo 253, el recurso contencioso-administrativo podría utilizarse por cualquier vecino o Corporación, aunque no hayan sido individualmente agraviados en sus derechos.

Lo curioso es observar, en relación con el Derecho vigente,

---

(4) *La acción popular en el Derecho administrativo*, Madrid, 1920, páginas 60 y siguientes.

que mientras la institución ha desaparecido de la Ley de Régimen local—y mi opinión personal es que nada se ha perdido con ello—ha rebrotado, en cambio, en materia urbanística. La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 determina en su artículo 223:

«Será pública la acción para exigir ante los Tribunales Contencioso-administrativos la observancia de la presente Ley y de los planes de ordenación urbana».

La jurisprudencia se ha pronunciado sobre la efectiva vigencia de este precepto, no obstante desconocerse la acción popular en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que es posterior. Por consiguiente, cualquier vecino—e incluso quien no tenga tal condición—puede velar, utilizando el recurso, por el cumplimiento de la legalidad en materia de urbanismo. También aquí estamos ante un supuesto de participación jurídica en la Administración local (e incluso en relación con órganos no locales).

C) Todavía puede ofrecerse como ejemplo de participación jurídica el derecho de todo vecino a subrogarse en el ejercicio de las acciones que corresponderían al Municipio en defensa de sus intereses, cuando éste no las utilizase. Así se establece en el artículo 371 de la Ley de Régimen local.

No estamos aquí, desde luego, aunque algún sector doctrinal lo haya mantenido (5), ante un caso de acción popular. Pero desde el punto de vista de la participación popular me parece todavía más significativo, ya que significa lisa y llanamente que el vecino sustituye al Ayuntamiento en el ejercicio de sus acciones: se coloca en su lugar y desempeña su papel.

D) En fin, aunque se trate de precepto derogado, merece la pena de ser recordado el artículo 375 de la Ley de Régimen local, según el cual...

«todo español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos y tenga la calidad de elector de un Municipio, podrá impugnar la validez de la elección y subsiguiente proclamación de concejales celebrada en el mismo...»

---

(5) ORTIZ DÍAZ, *El recurso contencioso-administrativo en la nueva Ley de Régimen local*, Madrid, 1953, págs. 89 y siguientes.

El precepto era interesante: permitía la acción popular y precisamente en materia de elecciones. El ciudadano se veía así simultáneamente llamado a una doble participación en el gobierno local: por vía política y por vía administrativa.

Aunque no se planteen dudas acerca de este extremo, quiero repetir que el precepto ha de considerarse derogado después de la promulgación de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa que establece un procedimiento especial para la impugnación de las elecciones locales. Puede ser necesaria la puntualización porque a veces se publican nuevas ediciones de la Ley de Régimen local sin que se haga aclaración alguna en relación con este precepto. Fue el caso de la publicación por el propio *Boletín Oficial del Estado* (Colección «Textos Legales») en 1962.

## VI. EL DESARROLLO COMUNITARIO Y LAS FORMAS DE PARTICIPACION POPULAR

A) Entre los vocablos de más extendido uso en los últimos años están, por un lado, el de «desarrollo económico y social», por otro, el de «desarrollo comunitario».

Si acudimos única y exclusivamente al valor de las palabras que los componen, pensaremos inmediatamente en la estrecha relación que debe haber entre uno y otro. Está claro que todo plan de desarrollo se refiere a una comunidad determinada y es, en ese sentido, «desarrollo comunitario». De otra parte, todo «desarrollo comunitario» es, por sus objetivos, económico y social y seguramente responde a un plan previamente establecido.

Empero, el valor entendido con que se utilizan estos términos dista mucho de aproximarlos entre sí. Orientar un plan de desarrollo suele ser algo impuesto autoritariamente a la comunidad —por muy democrático que sea el sistema que presida su organización—; el desarrollo comunitario es algo que surge espontáneamente de la comunidad misma. Utilizando los esquemas de J. W. EATON (6) podríamos decir que mientras el plan de desarrollo

---

(6) *Posiciones ideológicas sobre desarrollo comunitario*, Documento número 29/64 (384) de la serie VII, publicado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1964.

responde a una ideología «expertista», el desarrollo comunitario se basa en una ideología «mutualista». En uno de los pocos estudios que entre nosotros se han dedicado al tema, PÉREZ OLEA define el desarrollo comunitario como «la promoción de los intereses y de las actividades sociales de una comunidad, efectuada a propio impulso y dirección de los interesados» (7).

La nota que fundamentalmente interesa destacar aquí se refiere, pues, al carácter espontáneo de este tipo de promoción, es decir, a la ausencia de toda intervención oficial o pública. Esto incluso en el caso de que la comunidad de que se trate esté inserta en una organización política inspirada en principios democráticos.

B) En principio, la ideología democrática al uso, a lo menos en su versión más utópica e ingenua, tiende a ensalzar el papel del desarrollo comunitario frente al arbitrio de los expertos, representado por el plan. Pero a poco que se medite se comprende hasta qué punto puede estar justificada una cierta dosis de dirigismo en esta materia. En primer lugar, porque el desarrollo, como la educación, no es sólo un derecho, sino un deber de los individuos y de las comunidades; además, porque a veces el sentir democrático y comunitario puede estar reñido con la justicia. EATON se pregunta: ¿puede ayudarse a la población de un barrio a organizarse de tal forma que se impida a los negros instalarse en dicho barrio? Por el contrario, la integración racial en las escuelas se está imponiendo por decisiones de la autoridad a amplios sectores comunitarios totalmente opuestos a estas ideas. De nuevo se pregunta EATON: ¿pueden los juristas americanos ayudar a un país revolucionario a presentar una ley para la nacionalización de la propiedad privada? (Obsérvese, por lo demás, la candidez que encierra esta última pregunta, que da por sentado que no puede haber ningún jurista americano dispuesto a suscribir tal «monstruosidad»).

En fin, la conclusión a que quiero llegar es ésta: nada se opone a que la promoción del desarrollo comunitario sea estimulada—y,

---

(7) PÉREZ OLEA, «El desarrollo comunitario y la Administración local», en *Problemas políticos...*, vol. IV, pág. 240.

en su caso, enderezada—por los organismos oficiales. Antes bien, el hacerlo es un deber de éstos.

Y así ocurre realmente, si bien en pequeña medida aún. Desde luego los organismos oficiales que por su misión tienen más acuosadamente despierta su sensibilidad social actúan en tal sentido: el Ministerio de la Vivienda con motivo de su política de creación de unidades vecinales de absorción; el Instituto de Colonización, respecto a los nuevos poblados que crea; el Ministerio de Información y Turismo, por medio de los clubs televisivos; el Ministerio de Educación, a través de la Comisaría de Extensión Cultural; ciertos grandes Municipios, como el de Barcelona, a través del Patronato Municipal de la Vivienda, etc. PÉREZ OLEA recuerda las previsiones de la Ley del Suelo (art. 3.º, 1, h) respecto a la localización de «centros cívicos» y del Plan Nacional de la Vivienda sobre dotación de «centros sociales».

C) Pero los aludidos no son los problemas que específicamente nos interesan aquí. En lo que vamos a insistir es, cabalmente, en la otra cara de la cuestión; es decir, supuesto que por consecuencia de un movimiento espontáneo de desarrollo comunitario surjan centros sociales de desarrollo, ¿qué participación podrían tener en la Administración local?

Por de pronto, parece fuera de duda la conveniencia de su participación en la gestión de aquellos servicios municipales que les afecten directamente. La lectura de las competencias municipales enumeradas en el artículo 101 de la Ley de Régimen local podría sugerir mucho en tal sentido, quedando, claro está, el problema de la instrumentación técnica de dicha participación que puede ir desde la designación de representantes en el órgano gestor hasta la traslación *in toto* de la competencia.

De más trascendencia «política» sería el intento de articular esta participación dentro de nuestro sistema de representación municipal. Justamente el sistema de democracia orgánica sancionado por nuestras leyes, abre perspectivas que serían impensables en otros regímenes democráticos más ortodoxos.

El camino está, desde luego, abierto a través del tercer tercio de representación corporativa; pues, qué duda cabe que muchas de las «entidades económicas, culturales y profesionales», a que



se refiere el artículo 86, 3.º, de la Ley de Régimen local, pueden ser y son auténticos centros de desarrollo comunitario. Ahora bien, antes nos referimos a los requisitos que la legislación—especialmente el artículo 70 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales—exigen a estas entidades, particularmente la personalidad jurídica. Sería necesario por eso, de aceptarse esta idea, proceder a los necesarios retoques legales que hiciesen posible la presencia activa de los centros de desarrollo comunitario en la Administración local.

Siempre que se tomasen las debidas garantías para que estos centros no fuesen totalmente ficticios y se limitasen a cubrir grupos políticos de presión, pienso que con su ejemplo de conciencia ciudadana se harían acreedores al reconocimiento de un especial derecho a ser llamados en cualquier intento de reestructuración de la participación popular en la Administración local.

## VII. CONCLUSION

Cualquiera que sea el desprestigio en que ciertas técnicas representativas hayan podido caer por el mal uso o abuso que se ha hecho de ellas, hay que reconocer, como un simple hecho, que la conciencia universal en nuestros días no tolera fórmulas de gobierno que no se inspiren más o menos plenamente en estas dos ideas: 1) que los gobernados participan en la designación de los titulares del poder; 2) que, en términos generales (y la posibilidad de una crítica discrepante no niega el principio, sino lo refuerza), consiente la manera como ese poder se ejercita.

Se trata simplemente de la versión moderna de la teoría clásica de la legitimación del poder: en cuanto a su origen y en cuanto a su ejercicio.

En lo que aquí se ha dicho ha quedado ciertamente descrito hasta qué punto puede hablarse de una efectiva participación popular en el plano concreto de la Administración local (que es el que nos ha ocupado). Puede que hayan quedado también visibles los extremos mejorables. De lo que se trata, en suma, es de aportar una meditación más a un tema que, tanto en su dimensión local como nacional, preocupa hoy a tantos españoles.