

# Hacia la institucionalización jurídica de la participación vecinal

Por Javier M.<sup>a</sup> BERRIATUA SAN SEBASTIAN \*

**Dado el fracaso del régimen de Carta, la próxima Ley de Régimen Local convendría estableciera, con flexibilidad y el carácter de una ley-marco, las líneas maestras de la participación de las asociaciones de vecinos en el gobierno municipal. Esta democracia participativa se debería centrar en la planificación, control y, en algunos casos, ejecución de las decisiones administrativas que corresponden exclusivamente a las Corporaciones Locales.**

## 1. La participación de los administrados en la Administración Local

«En general, y siempre que se den las condiciones necesarias para el éxito de cada una de ellas, es muy conveniente que la legislación admita y la política utilice las múltiples formas de participación de los administrados en la vida local. Entre las ventajas que dicha participación tiene, pueden mencionarse la efectividad y cumplimiento del principio de representación; el acercamiento y recíproca estimación del vecindario y las Autoridades y Corporaciones locales; el mayor interés del público hacia los asuntos comunes, y, finalmente, un indudable aumento en la eficacia de los servicios» (1)

Estas palabras, cuya realidad desgraciadamente suponen un mero deseo después de diecisiete años de ser escritas, constituyen la conclusión primera del Seminario sobre «La participación de los administrados en el régimen local», celebrado bajo la dirección de don Luis Jordana de Pozas, en Peñíscola el año 1962. Vie-

(\*) Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Deusto.

(1) JORDANA DE POZAS, L.: «La participación de los administrados en el régimen local», en **Problemas Políticos de la Vida Local**, Madrid, 1962, p. 339.

jo tema, que nueve años después vuelve a resurgir a nivel internacional en el Congreso de Zagreb, organizado por las U. V. I. (2), y que, bajo los aires de la nueva democracia constitucional en la España de 1978, florece de nuevo, como una vieja aspiración nunca satisfecha, en el LXIII Seminario de Investigación, «Hacia una institucionalización óptima de la participación vecinal», celebrado en el Pazo de Mariñán los días 11 a 13 de diciembre de 1978 y organizado por la Delegación del Instituto de Estudios de Administración Local de Galicia.

La participación vecinal en la Administración y gobierno de los pueblos no es, pues, un tema nuevo. Sin embargo, recobra su sentido en el estado español al amparo de las modificaciones legales y de las nuevas posibilidades normativas de la Constitución de 1978.

En efecto, la Constitución, refrendada el 6 de diciembre, supone: en primer término, una profunda modificación de la estructura del Estado (3), que, sin dejar de ser unitario y sin adoptar esta denominación, pasa a ser un verdadero Estado Regional, o, si se prefiere y en la formulación más precisa del profesor Luis Cosculluela (4), un Estado de base autonómica. En segundo lugar, deroga el sistema corporativista del régimen franquista y consagra la elección democrática de concejales y alcaldes (5). Asimismo, admite la existencia de los partidos políticos y su naturaleza propia de cauce de representación política (6). Reconoce, en fin, de forma explícita, la autonomía municipal (7), con todas las posibilidades que implica el desarrollo de este principio básico.

En este nuevo marco constitucional, y pendiente su desarrollo a nivel legal ordinario de una nueva y próxima Ley de Régimen Local, la problemática de la participación vecinal en la Administración Local ofrece una actualidad indudable. Problemática que, en estos momentos, se traduce, a nuestro juicio, en que ha llegado ya el momento de institucionalizar jurídicamente dicha participación vecinal arbitrando para ello las fórmulas legales pertinentes.

## 2. Sistemas básicos de democracia local

La institucionalización jurídica de la participación vecinal im-

(2) Vid. NOTICARIO INTERNACIONAL: «La participación de los administrados en los asuntos públicos locales», en *Boletín de Información de la Vida Local*, 49 (1972), 19-23.

(3) Vid. el Título VIII de la Constitución, especialmente su Capítulo III.

(4) COSCULLUELA MONTANER, L.: «Transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 18 (1978), 368.

(5) Vid. art. 140 de la Constitución.

(6) Vid. art. 6 de la Constitución.

(7) Art. 140 de la Constitución.

plica fundamentalmente la opción por el legislador entre tres fórmulas básicas:

a) La democracia directa, a cuyo tenor serán los mismos vecinos los que por sí mismos y en asamblea vecinal decidirán sus propios asuntos. Es el sistema de gobierno propio del Concejo abierto, de tanta tradición en algunas localidades del estado español y propugnado, desde otro ángulo de vista, por la línea asamblearia del movimiento vecinal.

b) La democracia representativa, a cuyo tenor los vecinos participan en la gestión municipal a través de la elección de sus representantes en la Corporación Local. Este sistema democrático implica la elección por los vecinos de sus representantes a través del sufragio universal, libre, directo y secreto. Representantes que, durante su mandato, no pueden ser controlados ni revocados por sus electores y cuya elección, en términos generales, se estructura a través de los distintos partidos políticos.

c) La democracia participativa: tiende a combinar los dos sistemas anteriores. Admitida como básicamente válida la democracia representativa, sin embargo, reconoce, por una parte, las limitaciones de dicho sistema y, de otra, la imposibilidad práctica de llevar a la realidad la democracia directa en las populosas ciudades de la era postindustrial. Por ello, en dicho sistema cobra una especial significación el movimiento ciudadano, y más en concreto las asociaciones vecinales, como medio de participación y control de los vecinos en la gestión municipal, supliendo así las insuficiencias estructurales propias de la democracia representativa.

Pues bien, dentro de esta breve y esquemática descripción de sistemas democráticos, la opción del legislador debe centrarse entre las dos últimas. Creemos, en efecto, que la democracia directa tiene efectivamente una fuerza revolucionaria indudable (8) y que puede constituir la forma óptima de gobierno en pequeños municipios o núcleos de población. Sin embargo, su implantación generalizada en una sociedad industrial, urbana y en plena explosión demográfica, no deja de ser utópica. Su validez institucional debe limitarse a pequeños núcleos de población y a su aplicación esporádica a través de fórmulas técnicas de consulta y decisión, como el referéndum municipal regulado ya en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo.

### 3. La democracia participativa

La opción básica de la institucionalización jurídica de la participación vecinal se centra, pues, a nuestro juicio, entre la consagra-

(8) Vid. BERRIATUA, J.: «Las Asociaciones de Vecinos ante el proceso democrático español: perspectivas de futuro», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, 198 (1978), 332 y sig.

ción de la democracia representativa, como sistema único y exclusivo, que satisface cumplidamente las aspiraciones participativas del ciudadano, o, por el contrario y a la vista de las insuficiencias que el mismo ofrece, en su sustitución por la que, siguiendo a la doctrina italiana (9), denominamos democracia participativa.

La democracia participativa, a cuyo favor nos inclinamos con toda claridad, no supone, como acertadamente ha señalado Miguel Sánchez (10), una alternativa de la democracia representativa, sino más bien un complemento de ésta, complemento tanto más necesario cuanto más se agudiza el gigantismo de la Administración Pública y la imposibilidad de controlarla, ya sea mediante los órganos representativos, ya mediante los judiciales.

La democracia participativa a nivel local debe, en este sentido, enmarcarse en la corriente más amplia e irresistible de la participación del administrado en las funciones administrativas, estudiada por García de Enterría (11). Corriente que ha dado lugar a la denominada por Chevalier «ideología de la participación» y que constituye, según la doctrina más autorizada (12), una de las características más destacadas del moderno Derecho Administrativo. Estas corrientes ideológicas y jurídicas en torno a la participación del administrado se encuentran reforzadas, en cuanto al punto que comentamos, por la crisis del sistema representativo tradicional, como ya puso de relieve Gallego Anabitarte (13) y Pérez Dobon (14) y dan lugar a que hoy no ofrezcan duda alguna las limitaciones e insuficiencias de la democracia representativa a nivel municipal y la necesidad de buscar nuevas fórmulas de gobierno municipal en las que se reconozca y regule de forma explícita el derecho de las asociaciones vecinales a participar y controlar la gestión municipal. En este sentido las aportaciones de Ariño Ortiz (15) son decisivas.

La democracia participativa a nivel local supone, pues, la ins-

(9) Véase sobre este punto el estudio de SANCHEZ MORON, M.: «Los Consejos de barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 14 (1977), 421, nota 8.

(10) SANCHEZ MORON, M.: *Ibidem*.

(11) GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid, 1977, pp. 75 a 86.

(12) Vid. NIETO, A.: «La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo», en *Revista de Administración Pública*, 76 (1975), 9-30 y MUÑOZ MACHADO, S.: «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», en *Revista de Administración Pública*, 84 (1977), 519-536.

(13) GALLEGO ANABITARTE, A.: *Ley y Reglamento en el Derecho Público Occidental*, Madrid, 1971, especialmente su Capítulo X.

(14) PEREZ DOBON, J. J.: «Articulación democrática y entes locales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 9 (1976), 269-293.

(15) ARIÑO ORTIZ, G.: «Democracia y Administración (Notas sobre participación ciudadana en los procesos de decisión)», en la obra colectiva *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, editada por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 145-176.

titucionalización jurídica del movimiento ciudadano, y en especial de las Asociaciones de Vecinos, en el gobierno municipal. Ahora bien: ¿es eso factible en la España de 1979? Creemos que sí y ello tanto por la entidad sociológica del movimiento asociativo, como por las posibilidades legales ínsitas en la nueva Constitución española de 1978. Veamos, brevemente, ambos aspectos.

#### 4. Las Asociaciones de Vecinos y la Constitución de 1978

No faltan opiniones que estiman que las Asociaciones de Vecinos han cumplido su misión y que en la actualidad, con la nueva democracia constitucional, deben desaparecer. Y ello por la razón fundamental de que, admitida la existencia de los partidos políticos, corresponde a éstos y solamente a ellos el representar los intereses ciudadanos. Para esta corriente de opinión basta la democracia representativa sin que, en modo alguno, sea necesario instrumentar la participación vecinal en el gobierno municipal y reconocer a las asociaciones vecinales su derecho a participar en la planificación y control de la gestión municipal.

Junto a este argumento de fondo se señala, además, que las conocidas Asociaciones de Vecinos no son las únicas asociaciones que puedan existir, y de hecho existen, en numerosos barrios y, por ende, no pueden asumir el monopolio del asociacionismo vecinal. Asimismo, se aduce en contra de la institucionalización jurídica de la participación vecinal, la falta de base asociativa de numerosas Asociaciones de Vecinos, su utilización instrumental por determinados partidos políticos y el riesgo de burocratización de sus estructuras asociativas.

Todas estas razones tienen un peso indudable hasta el punto de poner de manifiesto la crisis de identidad por la que atraviesan hoy las Asociaciones de Vecinos. Sin embargo, seguimos estimando que las Asociaciones de Vecinos tienen, y deberán seguir teniendo, un importante papel que jugar en la nueva democracia española. En efecto, los déficits de equipamiento no se resuelven con la Constitución, antes al contrario es predecible que aumenten, por las necesidades del capital monopolista urbano. La tradicional penuria de las Haciendas Locales no se soluciona por el mero hecho de que la representación vecinal se articule a través de los partidos políticos. Por otra parte, muchas de las reivindicaciones del movimiento ciudadano desbordan las estrechas competencias del Municipio, por lo que la defensa y representación de los intereses urbanos, de los Distritos y Barrios exigen otros cauces distintos de los derivados de unas elecciones municipales. Asimismo, puede haber, y de hecho hay, vecinos no encuadrados en las organizaciones políticas del municipio, vecinos que discrepan de la política municipal sobre su barrio, que desconfían de la burocratización de los partidos políticos. Vecinos partidarios de una

J. M. BERRIATUA

acción sindical, de reivindicación urbana, que se encuadran en el movimiento vecinal como medio de realización personal y de defender sus intereses urbanos. En último término, hay que señalar que el asociacionismo vecinal supone, no la negación de la democracia representativa, sino la superación de sus limitaciones. Es su complemento. Es un movimiento interclasista, unitario y reivindicativo, que complementa la representación política a través de los partidos. En él el vecino colabora con la Administración y sus representantes municipales tomando parte en la información, planificación, ejecución y control de la gestión municipal.

Creemos que estos movimientos sociales urbanos se dan en el estado español y que no existen razones válidas para no reconocer su existencia y negarles su institucionalización jurídica como entidades colaboradoras en el gobierno municipal.

##### **5. El principio de la participación vecinal en la Constitución de 1978**

Por otra parte, la institucionalización jurídica se encuentra sensiblemente favorecida a través del reconocimiento implícito en la Constitución de 1978 del principio de participación.

El principio de la participación vecinal en el gobierno municipal se encuentra reconocido implícitamente en la Constitución española de 1978. Dicho principio, no obstante, puede realizarse a través de dos técnicas legales diversas:

a) La regulada en el artículo 6, referente a la representación política y a la consagración de los partidos políticos como expresión del pluralismo político y manifestación de la voluntad popular.

b) La relativa a la participación popular, a través de fórmulas jurídicas que regulen la colaboración del administrado en el gobierno local. Esta institucionalización de la participación vecinal tiene su apoyo constitucional en los artículos: 9.2 (a cuyo tenor, «corresponde a los poderes públicos... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»); 23.1 (según el cual, «Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal»); 105, a) (que establece que «la Ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten»); y el 129.1 (que determina que «la Ley establecerá las formas de participación de los interesados... en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general»). Estos preceptos, jun-

tamente con el artículo 140 de la nueva Constitución, que garantiza la autonomía de los municipios, constituyen una base constitucional más que suficiente para proceder, en un futuro próximo, a institucionalizar jurídicamente la participación del asociacionismo vecinal en la Administración municipal.

#### **6. La institucionalización jurídica de la participación vecinal**

No podemos extendernos, pero, aunque sea brevemente, quisiera terminar señalando a grandes trazos la problemática jurídica, difícil y compleja, que encierra dicha institucionalización. A este respecto, toda normativa que quiera regular la participación del movimiento vecinal en la Administración Local debe solucionar los aspectos siguientes:

1.º El marco legal adecuado. En este sentido se han adoptado distintas posturas. Desde la meramente negativa, que desea dejar intacto el sistema legal vigente, hasta la de aquellos que sostienen que el marco legal adecuado es el de una nueva ley de asociaciones o el de una ley especial que regule la problemática que comentamos. Por nuestra parte estimamos que la participación vecinal en la vida local es una problemática netamente municipal y que, por tanto, debe ser en una ley de este carácter donde se regule la participación vecinal. Estimamos, por tanto, que el cauce legal más apropiado debe ser el de la próxima Ley de Régimen Local. Creemos, asimismo, que dado el fracaso histórico del régimen de Carta, la nueva Ley de Régimen Local, siguiendo el modelo de la ley italiana de abril de 1976, debe limitarse, en este punto, a ser una ley-cuadro que establezca, con carácter voluntario, las líneas maestras y el marco dentro del cual cada municipio, de acuerdo con su realidad sociológica, económica, territorial y vecinal, pueda regular en sus Ordenanzas Municipales la participación de las asociaciones vecinales en el gobierno municipal.

2.º Es preciso que la nueva Ley de Régimen Local regule adecuadamente la infraestructura territorial de la Administración Local. Las unidades territoriales han sufrido un crecimiento y un desfase que es preciso reconocer y regular legalmente. El reconocimiento de las Comunidades Autónomas y la transferencia a las mismas de competencias hasta el momento propias de la Administración del Estado y entre ellas la creación, modificación y extinción de distritos urbanos, viene a hacer más compleja la regulación legal de la participación vecinal. El escalón territorial de la comarca, tanto rural, como metropolitana, con su problemática tan diversa y complicada, el distrito urbano y el debatido tema de la conveniencia o no de su descentralización administrativa, el barrio, como unidad básica de convivencia vecinal, pero de contornos tan difusos y de tipología tan diversa que hace tan difícil la construcción sobre el mismo de una administración suburbana, toda

esta problemática, tan debatida, en torno a la organización territorial de la Administración Pública constituye un paso previo e indispensable que ha de ser solucionado adecuadamente para poder construirse con posterioridad sobre él las formas jurídicas concretas de la participación vecinal.

3.º La nueva Ley de Régimen Local debe cuidar con esmero el no caer de nuevo en el tan criticado vicio del uniformismo municipal. No es lo mismo un municipio rural, que otro urbano, ni un municipio urbano de escasa entidad, que una gran metrópoli, ni una ciudad industrial, que otra turística o de servicios. Y lo mismo podemos decir, dentro ya de la misma área metropolitana, respecto de los barrios y distritos céntricos y de servicios y aquellos otros periféricos, infradotados, verdaderas ciudades dormitorio con vecindarios de arribada e inmigración. Esta verdad elemental hay que tenerla en cuenta a la hora de regular jurídicamente la participación vecinal y de ahí que la próxima Ley de Régimen Local deba huir de imponer fórmulas obligatorias, generales e iguales para todos los municipios, debiendo ser estos los que en sus Ordenanzas y a la vista de la situación concreta de cada municipio y sus distritos o barrios, así como de la vitalidad real de las asociaciones vecinales, adopten las fórmulas jurídicas que en cada caso estimen más convenientes.

La conveniencia de esta flexibilidad a la hora de institucionalizar jurídicamente la participación de las asociaciones vecinales en el gobierno local aparece reforzada por el dato real de una falta de tradición democrática reciente en la vida municipal. No puede predecirse si los partidos políticos terminarán extinguiendo y absorbiendo a las Asociaciones de Vecinos o si éstas saldrán fortalecidas en la nueva democracia local de 1979. Por ello, el establecer grandes esquemas legales e imponerlos de forma general y obligatoria puede dar lugar, por falta de base sociológica, a que la norma jurídica nazca muerta desde el instante mismo de su promulgación.

4.º La nueva Ley de Régimen Local debe delimitar con precisión el campo propio de la participación vecinal en la vida municipal. Este punto es decisivo. Debe, por ello, quedar perfectamente claro que las decisiones, las resoluciones administrativas, las toman exclusivamente los entes locales por medio de sus órganos competentes. El asociacionismo vecinal debe limitarse a cooperar y colaborar con la Administración en la planificación, control y ejecución de las decisiones administrativas, pero la adopción de los acuerdos administrativos debe corresponder exclusivamente a las Corporaciones Locales.

Especificando lo dicho podemos señalar que la participación de las asociaciones de vecinos en la Administración Municipal debe comprender:

a) La planificación: Para ello es fundamental ampliar y favorecer resueltamente todos los cauces posibles de información entre los Ayuntamientos y las Asociaciones de Vecinos. Estas deben ser consideradas como «interesados» a todos los efectos legales de la Ley de Procedimiento Administrativo y los breves plazos legales de la información pública, hoy en día vigentes y cauce único de información para las Asociaciones de Vecinos, no sólo deben ampliarse, sino complementarse con otras técnicas de información más eficaces; tales, entre otras:

- El avance de los actos administrativos fundamentales (presupuestos, planes de urbanismo, etc.) a las Asociaciones de Vecinos, de modo que estas tengan conocimiento y puedan hacer las sugerencias que estimen oportunas antes de que la Administración inicie la toma de decisión.
- Las Comisiones mixtas (Ayuntamiento, Asociaciones de Vecinos y, en su caso, las demás asociaciones sectoriales afectadas), tanto a nivel de barrio, como de distrito o municipio.
- El reconocimiento expreso del derecho de petición, a que hace referencia el art. 372.4 de la Ley de Régimen Local, y de la obligación por la Administración de una motivación escrita en caso de respuesta negativa, así como el derecho de iniciativa y de intervenir en la fijación del orden del día en los Plenos y en la Comisión Permanente.
- La asistencia con voz, pero sin voto, a los plenos municipales.
- Los Boletines de información, notas a los medios de comunicación social, exposiciones monográficas al público, oficinas de información, ruedas de prensa, encuestas de opinión, emisiones de radio y televisión, etc.

b) El control municipal: Independientemente del control político a través de las elecciones municipales, debe reconocerse el derecho de las asociaciones vecinales a controlar la gestión municipal, bien sea por medio de: 1) la creación de un órgano específico de control municipal, análogo al Defensor del Pueblo regulado en el art. 54 de la Constitución. 2) El derecho a proponer el referéndum municipal, como medio de control popular. 3) El reconocimiento de su carácter de «interesado» a los efectos de considerarse legitimado procesalmente para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos ilegales de la Administración Pública, que afecten a la vida vecinal, ampliando así el estrecho marco legal de la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa (art. 28), de la Ley del Suelo (art. 223) y de la Ley de Régimen Local (art. 371).

J. M. BERRIATUA

c) La gestión: Salvo en aspectos muy concretos en materia de asistencia social y de cultura, creemos que las Asociaciones de Vecinos deben huir de convertirse en órganos de ejecución de las decisiones administrativas municipales. Creemos que la gestión de los servicios públicos y la ejecución de las decisiones administrativas no corresponde a las asociaciones vecinales, sino a la propia Administración Pública de acuerdo con la legislación general en esta materia.

Estas breves consideraciones nos ponen de manifiesto la actualidad e importancia de la institucionalización jurídica del asociacionismo vecinal en la Administración y gobierno de los municipios. Institucionalización, compleja y delicada, que deseamos sea felizmente llevada a cabo en los términos expuestos u otros análogos, dentro de esa próxima y tan esperada Ley de Régimen Local.