

# LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA LOCAL



Dr. José Manuel Canales Aliende





# **LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA LOCAL \***

**Dr. José Manuel Canales Aliende\*\***

## ***I. Introducción***

La democracia actual se ha transformado notablemente, y ello en correlación a la mutación sufrida en el mismo período por las instituciones y actores políticos, y por el entorno socioeconómico. La moderna sociedad urbana necesita pues, una moderna democracia urbana.

Mientras que en las primeras democracias clásicas, representativas y de corte liberal, apenas había representación de asociaciones y de intereses; por el contrario hoy, las sociedades son más complejas, plurales y fragmentadas; y hay más diversidad de opiniones, intereses, problemas, etc., y éstos necesitan canalizarse, integrarse y articularse, a través de los mecanismos de la democracia representativa<sup>1</sup>.

Ahora bien, la democracia actual además de ser representativa y participativa, requiere que sea también económica y social. Crisis del Estado de Bienestar y crisis de la democracia, son dos aspectos de la misma cara. La ciudadanía sin derechos económicos y sociales, y sin un mínimo de bienestar económico y social<sup>2</sup>, no puede integrarse plena y eficazmente en la participación y en la vida política. El Bienestar Social garantiza la integridad, la cohesión y la estabilidad social; y permite la participación activa del ciudadano. No hay democracia activa sin ciudadanía activa.

## ***II. Algunas consideraciones generales sobre la participación ciudadana en el ámbito público.***

La participación ciudadana en el clásico modelo del Estado de Derecho Liberal, regulada esencialmente a través del Derecho Administrativo, era

puramente individualista y correlativa a la ideología del modelo estatal del liberalismo, y de un contenido muy limitado (consultivo e informativo básicamente).

La transformación del modelo y de las funciones del Estado, así como de la sociedad civil, han hecho que hoy surjan otras demandas y manifestaciones de participación, más colectivas y solidarias, y de mayor ámbito que las del pasado.

Entre las varias causas que señalaría<sup>3</sup> del momento actual, que demandan otro tipo de participación ciudadana, pueden citarse las siguientes:

a) La participación en la gestión pública es una manifestación de la necesidad de la repolitización de la gestión pública y de la necesidad que tiene ésta de una nueva legitimidad ciudadana, basada en los resultados y en la satisfacción de las necesidades y de las demandas de la sociedad civil y de los ciudadanos.

b) La participación en la gestión pública, deviene necesaria para hacer la democracia actual no sólo representativa, sino también y sobre todo más participativa y completa.

c) La cultura administrativa actual no es la de la mera teórica satisfacción del cliente, imitando a la empresa privada, sino que es una cultura político-administrativa de plena respuesta y satisfacción de los ciudadanos, considerados éstos como “copropietarios” de lo público, y plenamente ejercientes de todos sus derechos.

d) El contenido de la participación a su vez es más amplio, ya que no se trata sólo de la clásica consulta, sino también de la información, el control, la negociación, los acuerdos, la codecisión, etc. La gestión pública hoy no puede desvincularse del proceso plural y complejo de preparación, reflexión, debate, diseño y toma de decisiones en el ámbito público, así como también del control de su ejecución, resultados y efectos.

e) La evaluación participativa previa a la exigencia de los resultados, y a la posterior rendición de cuentas, aparece hoy como una *praxis* innovadora de primer orden.

f) El nuevo contexto, y en particular, el llamado “e-gobierno” implica y requiere, unas nuevas formas y unas nuevas vías de información, de consulta y de participación ciudadanas, utilizando para ello todas las posibilidades de las tecnologías de la información y de la comunicación, y no sólo las clásicas. De algún modo hoy se actualiza la vieja pretensión de la democracia directa en la democracia clásica ateniense.

g) El pretendido carácter dialogante, relacional, modesto, cooperador, integrador, negociador de la gobernabilidad actuales, hace necesaria y posibilita la participación democrática en la gestión pública.

La participación ciudadana es pues por hoy, el principal medio y manifestación de la democracia participativa, complementaria de la representativa tradicional; y a la vez también expresión de un “nuevo contrato social” entre los poderes e instituciones públicas, y la ciudadanía y la sociedad civil. Por otro lado además, la democracia participativa intentaría paliar los fenómenos del individualismo, apatía y cierto descrédito de la vida política.

La participación ciudadana a su vez tiene múltiples instrumentos para su realización, y así entre ellos: el sufragio, la consulta, los referenda, las encuestas, la presencia de representación ciudadana en los distintos órganos e instituciones con un carácter decisorio y/o consultivo, etc. También hay que señalar la compatibilidad y la necesidad, de la participación general con la del ámbito sectorial o por áreas o por competencias administrativas (así en educación, salud, medio ambiente, Seguridad Social, tercera edad, juventud, deportes, etc.). Esta democracia participativa sectorial, y vinculada a los ámbitos económicos y sociales, sería además una manifestación del “sistema de redes” sociales.

La Constitución Española de 1978 establece en su artículo 9, párrafo 2,

como efecto de su carácter democrático, un reconocimiento muy amplio y general de la participación individual y grupal, del modo siguiente:

“ ... corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

En desarrollo de tan amplio principio participativo, se contempla además éste en el texto constitucional en relación a diversos aspectos, así: la participación vía el sufragio en los asuntos públicos, en el artículo 23.1; en la elaboración de disposiciones administrativas, en el artículo 105; en la empresa, en el artículo 129.2; en la enseñanza, en el artículo 27.5; en la justicia, en el artículo 125; en la juventud, en el artículo 48; en la Seguridad Social, en el artículo 129.1.

Por otro lado, hoy los medios de comunicación social así como las nuevas tecnologías, son unos retos y problemas cara a la participación pública en general, pudiendo ser de una gran ayuda o bien un gran obstáculo. En particular hay una gran literatura sobre el fenómeno y problemática de la llamada “e-democracia”.

El fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos a través de la participación, es una buena práctica no sólo para mejorar el diseño, sino también para la evaluación de las políticas públicas. Según la OCDE<sup>4</sup>, sus países miembros están intensificando las relaciones con sus ciudadanos, a fin de:

a) Mejorar la calidad de las políticas, facilitando a los gobiernos fuentes más amplias de información, perspectivas y soluciones potenciales con el objeto de afrontar los retos del diseño de políticas en condiciones de creciente complejidad, y de interdependencia entre diversas políticas públicas y de urgencia.

b) Responder a los retos planteados por la sociedad de la información,

con el fin de prepararse para las crecientes y más aceleradas interacciones con los ciudadanos, y garantizar una mejor gestión de la información como base del conocimiento.

c) Integrar al público en el proceso de elaboración de políticas, con el objeto de responder a las expectativas de los ciudadanos de ser escuchados y de que sus puntos de vista sean tenidos en cuenta en la toma de decisiones por parte del gobierno.

d) Responder a la demanda de más transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno, pues, conforme aumenta el interés del público y de los medios de comunicación por las medidas tomadas por el gobierno, las exigencias de claridad y responsabilidad en la esfera pública también se incrementan.

e) Fortalecer la confianza del público en el gobierno y revertir las tendencias crecientes, mostradas por encuestas de opinión, hacia el abstencionismo electoral de los votantes, la reducción del número de militantes en los partidos políticos y la caída de la confianza en instituciones públicas clave.

### ***III. Algunas reflexiones generales sobre la participación ciudadana en el ámbito local.***

Si la participación ciudadana es hoy una demanda y una necesidad social, en el ámbito local ésta lo es mucho más, y creo que con mayor intensidad<sup>5</sup>; y ello debido fundamentalmente a una serie de variables explicativas, y entre ellas citarí­a las siguientes:

a) La proximidad.

b) La complementariedad de lo local con lo global.

c) La diversidad, la complejidad y la pluralidad de “redes” políticas y sociales<sup>6</sup> existentes a nivel local.

d) La preeminencia de lo urbano.

e) La aparición de nuevos problemas y conflictos, sociales y medioambientales.

- f) La lucha contra la inseguridad ciudadana.
- g) El debate público mayor y más intenso sobre el presupuesto, como instrumento de gobierno y de participación<sup>7</sup>.
- h) La necesidad del fortalecimiento de la pertenencia e integración del ciudadano en una determinada comunidad humana y política.
- i) La generalización de la heterogeneidad social y territorial urbana.
- j) La aparición de grandes aglomeraciones urbanas.
- k) La accesibilidad de la ciudadanía a las instituciones y políticos locales, etc.

Por otro lado, la participación ciudadana en el ámbito local no sólo ha cambiado de formas, sino que también es hoy más plural y flexible<sup>8</sup>. Además de las vías clásicas y formales de participación directa, surgen otras más informales e indirectas (así los círculos de estudio, los forums, los jurados ciudadanos, los paneles ciudadanos, etc.).

A su vez, la democracia local también afronta nuevos retos y problemas, y entre ellos destacaría los siguientes:

- a) La existencia o no de participación ciudadana en el proceso decisonal.
- b) La existencia o no de un sistema abierto, plural y diverso de integración y representación de intereses.
- c) El pluralismo y la estabilidad de los grupos políticos, y la democracia interna en los mismos.
- d) La renovación de las élites locales.
- e) La existencia o no en los niveles periféricos y descentralizados de los órganos municipales de democracia, o “democracia inframunicipal”.
- f) La fragilidad de la legitimación de los gobiernos locales.
- g) La volatilidad o mutabilidad del electorado.
- h) La plural y diversa fragmentación social y territorial, y la heterogeneidad por tanto de las preferencias de los ciudadanos.

Por otro lado, en situaciones sociales complejas y de múltiples divisiones y conflictos sociales, la democracia local o “democracia comunal”, presenta además una serie de ventajas añadidas<sup>9</sup>. Por último, habría que señalar



también que la idea de participación a nivel local, no sólo es la esencia y el fundamento para la manifestación del principio de la autonomía local y de la educación política para los ciudadanos<sup>10</sup>, sino que también es consustancial para la gobernabilidad local<sup>11</sup>.

#### ***IV. La regulación actual de carácter general sobre la participación en el ámbito local.***

La normativa básica, general y uniforme, de la regulación de la vida local en España está constituida esencialmente, como es sabido, por la Ley 7/1985, 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; y en ella se contempla también con un carácter general y abierto, la participación ciudadana.

En el antes citado texto legal, se establece de forma clara e inequívoca, pero de modo genérico también, el deber de los Ayuntamientos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida municipal, si bien el medio para ello serán los Reglamentos de Participación Ciudadana que se aprueben.

En numerosos Ayuntamientos se han aprobado, con mayor o menor extensión y concreción, los antedichos Reglamentos de Participación Ciudadana; y a veces también fruto de los mismos o al margen de ellos por decreto del Alcalde, se han creado Concejalías de Participación Ciudadana como instrumentos organizativos para facilitar, ordenar y coordinar la participación ciudadana.

Existen en la actualidad en la legislación básica estatal, dos medios esenciales y normales para la participación ciudadana en el ámbito local, que son:

- a) La intervención ante los órganos municipales, y en particular ante el Pleno, de los vecinos y asociaciones de vecinos.
- b) A través de los órganos específicos, que se puedan crear a tal fin, como los Consejos Sectoriales o los órganos de consulta y participación en las Juntas Municipales de Distrito.

La participación del vecino es pues, como ya se ha dicho, o bien a título personal o como miembro de las distintas asociaciones y movimientos vecinales y ciudadanos. No obstante, en el ámbito local también existe un notable “déficit de afiliación”, lo cual es un reflejo de la totalidad del sistema político español.

La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguló y amplió el derecho de asociación, y estableció que en el Registro Municipal de cada Ayuntamiento, se inscribiesen las asociaciones municipales de interés general o sectorial como: “órganos de consulta, información y asesoramiento”.

Pero además de lo anterior, la legislación básica estatal establece un medio excepcional, limitado a ciertos supuestos, y de carácter voluntario para los Ayuntamientos, que es la consulta popular, o referéndum a nivel local. Las características fundamentales de este procedimiento, son las siguientes:

- a) No es vinculante su resultado.
- b) Es potestativo del Ayuntamiento, y necesita mayoría absoluta en el Pleno para su aprobación.
- c) Es necesaria la aprobación expresa y previa para su realización del gobierno central.
- d) El objeto del referéndum deber ser sólo competencias locales y propias.
- e) Se excluye del objeto del referéndum, la hacienda local.

#### ***V. La participación ciudadana en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.***

La antedicha ley, publicada en el B.O.E. del 17 de diciembre de 2003, y que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2004, también conocida como “Ley de Grandes Ciudades”, dedicaba parte de su exposición de motivos y de su articulado, a regular la participación ciudadana, si bien también con un carácter genérico y abierto.

- 1) En concreto en la exposición de motivos se decía, entre otras

afirmaciones, lo siguiente:

a) “Existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. En esta materia, hay que destacar la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece. Y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación...”

b) “En materia de participación ciudadana se establecen unos estándares mínimos que constituyen los mecanismos necesarios para su potenciación: el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo, que puede dar lugar, incluso, a consultas populares. En definitiva, los diversos mecanismos participativos creados e impulsados por la ley, tanto con carácter general como los que más adelante se señalarán para los municipios a los que resulta de aplicación el título X de la ley, colocan a nuestro régimen local en la línea avanzada de promoción de la participación que está adquiriendo cuerpo en todo el continente, impulsada por el Consejo de Europa, y de la que es una importante manifestación la Recomendación de su Comité de Ministros Rec (2001) 19, que ha servido de fuente de inspiración para esta reforma...”

2) En cuanto al articulado del texto legal, por su novedad y relevancia, merecen destacarse a su vez los siguientes preceptos:

a) “Artículo 24.

1. Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones, y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

2. En los municipios señalados en el artículo 121 (es decir a los que se les aplica la ley) será de aplicación el régimen de gestión desconcentrada establecido en el artículo 128...”

b) En la Disposición Adicional Quinta, Párrafo 3, se establece entre otras cosas que:

“Se adicionan los siguientes preceptos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, con el siguiente contenido:

“Artículo 70 bis.

1. Los Ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos, y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

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

a. Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento.

- b. De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento.
- c. A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento ...”

c) Pero además de estas normas concretas de participación ciudadana reguladas, se establecen también otros instrumentos relevantes de ella o bien para coadyuvar en ella, y que son los siguientes:

1. En la Disposición Adicional Novena, se prevé que el gobierno central creará un Observatorio Urbano “con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios a los que afecta esta ley”, y éste estará en el Ministerio de Administraciones Públicas. Mi opinión es que este interesante órgano para asegurar su independencia estuviese adscrito al Senado<sup>12</sup>.

## **2. En el artículo 131 se dice también que:**

“... 1. En los municipios señalados en este título, existirá un Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas.

2. Corresponderá a este Consejo, además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos... Este nuevo órgano puede ser clave para la elaboración de un plan estratégico municipal con representación y participación de todos los sectores económicos y sociales: así como para la importante tarea municipal actual, de carácter estratégico, de impulsar el desarrollo económico y social.

3. La creación de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, compuesta por todos los grupos políticos que integren el Pleno, para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal, creada en el artículo 132 de la Ley, la cual podrá supervisar la actividad de la Administración municipal, y deberá dar cuenta al Pleno, mediante un informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de

las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal. No obstante, también podrá realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen. Esta Comisión podría tener además un papel relevante en el control de la calidad de la prestación de los servicios públicos locales.

4. La ayuda y cooperación de las nuevas tecnologías para la gobernabilidad y participación local. No obstante, los retos y problemática del llamado “e-Gobierno” y la “e-Administración” no se abordan en profundidad, sino parcial y tímidamente.

## ***VI. El nuevo marco y las principales características del sistema político-administrativo de las grandes unidades españolas, fruto de la Ley 57/2003, en el que se va a desarrollar la participación ciudadana.***

1) Tanto la exposición de motivos como el articulado de la ley pretenden dos objetivos básicos, compatibles entre sí, a saber: “hacer dinámica y rica” la vida local, a la vez que establecer un nuevo modelo orgánico, competencial y funcional para las grandes ciudades. No obstante, los grandes municipios son objeto de mayor regulación, que los gobiernos provinciales de las Diputaciones.

2) La necesidad y la urgencia de una Ley propia y específica reguladora del gobierno y de la gestión local de las grandes ciudades, al igual que acontece en muchos países de la Unión Europea<sup>13</sup> y occidentales; que viniera a cubrir esta laguna, en un sistema político local tan fragmentado, diverso y tan poco uniforme como el español. Esta necesidad ya fue demandada en la famosa Asamblea de A Coruña de la F.E.M.P., en noviembre de 1993.

3) La adopción y el mimetismo de un sistema político-administrativo para las grandes ciudades, similar al central y autonómico; mediante la potenciación y diferenciación del ejecutivo municipal frente al reformado papel del Pleno como “auténtico parlamento municipal”.

4) La transformación profunda de la Administración municipal, reconvirtiendo

las concejalías al “modelo departamental o ministerial”.

5) La configuración de un “ejecutivo fuerte”, con capacidad de gestión, y responsable “*ex post*” ante el Pleno. Se distinguen en el gobierno y gestión municipal, órganos superiores y directivos como en la L.O.F.A.G.E.

6) La mayor eficacia y transparencia en el debate político en el Pleno sobre las políticas públicas locales.

7) La existencia compatible y posible, de un presidencialismo y liderazgo del alcalde y del presidente de la Diputación, con la participación ciudadana; y la potenciación del papel democrático y controlador del Pleno.

8) El cambio de denominación, por otro lado simbólico, de algunos órganos locales, así la antigua Comisión del Gobierno pasa a denominarse Junta de Gobierno Local y Junta de Gobierno Provincial.

9) La posibilidad de ser miembro de la Junta de Gobierno Local, de personas que no ostentan la condición de Concejal, como acontece a nivel central y autonómico. Esta posibilidad permite al Alcalde, la incorporación a su equipo de gobierno de personalidades o expertos independientes, o bien de personas de su partido que no tengan la condición de concejal elegido.

10) Permitir la movilidad funcional entre Administraciones Públicas, como ya lo había hecho la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, entre la Administración General del Estado, la Institucional y las Autonómicas. Este hecho ayudará sin duda a la mejora de la modernización y profesionalización de las Administraciones de las grandes ciudades.

11) Refuerza el papel de las policías locales en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como de policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial. Vemos así que esta Ley, reconoce un hecho importante y cada vez más preocupante para la vida local y ciudadana, cual es el papel relevante dentro de las políticas locales de las políticas de seguridad ciudadana.

12) Crea un Órgano de Gestión Tributaria, para la gestión tributaria local, y también un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. Se moderniza y adecua así también al modelo de la Administración Central la municipal.

13) Se refuerza el triple papel de la Intervención General Municipal como: función interventora, función de control financiero, y función de control de eficacia.

14) Se modernizan las sociedades mercantiles locales.

15) El Secretario de la Junta de Gobierno no será ya el Secretario de la Corporación, sino un miembro de la misma, como la figura del Secretario del Gobierno a nivel central. Hay pues una distinción entre el “Secretario Político” del Gobierno Local, y el “Administrativo” ejercido por un funcionario.

16) Se perpetúa la existencia de la Comisión Nacional de Administración Local, bajo el control del Ministerio de Administraciones Públicas. Esta Comisión debería hacerse por otro lado, más operativa. El papel de coordinación, y de lugar de debate y encuentro de esta Comisión debería reforzarse.

17) Se crea en el seno de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales del Senado, una Conferencia de Ciudades, de la que formarán parte la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Alcaldes de las grandes ciudades. Esta Conferencia también puede ser un instrumento eficaz de debate y coordinación entre las Administraciones Territoriales en España.

No obstante lo anterior, en la ya comentada precedentemente nueva Ley, se echan en falta esencialmente en mi opinión, algunos aspectos muy importantes de la realidad local de hoy día:

- Los procesos migratorios y las políticas de integración multicultural.
- Las políticas sociales<sup>14</sup>, y en particular las de lucha contra la exclusión social.



- La mención del papel del tercer sector como colaborador por delegación en la prestación de los servicios públicos locales.

Por último, en mi opinión en el texto legal comentado, parece que hay una cierta correlación y complementariedad entre los procesos de modernización política, administrativa y de participación; si bien con un carácter muy genérico y programático.

### **VIII. Breve Epílogo**

La democracia representativa local sólidamente ya establecida en España, a través del sistema político actual, y desarrollada por el ordenamiento jurídico local en cumplimiento del mandato constitucional, necesita sin duda ampliarse, mejorarse y completarse por medio de la llamada democracia participativa local.

Para lo anterior, todos los esfuerzos son pocos a fin de desplegar amplia y plenamente los mecanismos e instrumentos legales establecidos; y ello con la colaboración de todas las instituciones públicas, y todos los actores políticos y sociales.

En el ámbito de las grandes ciudades, la nueva Ley 57/2003, introduce y regula sin duda una serie de novedades para fomentar y canalizar la participación ciudadana; lo cual ciertamente es positivo, pero hace falta que éstas se desarrollen, concreten y se hagan viables; y el reto ahora es de los municipios y de su sociedad civil y ciudadanía. Hay pues que aprovechar y poner en práctica todas las posibilidades de la nueva ley.

La nueva denominación de esta Ley, como de Modernización del Gobierno Local, no asegura por sí misma la democracia y la participación local. Esta ley, como cualquier otra norma, no deja de ser pues un medio para un fin, y está cargada de numerosos aspectos simbólicos y programáticos. Se trataría de evitar que el “nominalismo” legal se perpetúe una vez más, y que las normas se adecuen a la sociedad civil y sean un instrumento eficaz del desarrollo de ésta, y por ende de la democracia.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Véase entre otros, para mayor detalle: Jacint JORDANA “La acción colectiva y las asociaciones de intereses” en la obra colectiva dirigida por Miquel CAMINAL BADIA. Manual de Ciencia Política, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1996. Páginas 288 a 314; Michel CROZIER “La posición del Estado ante los otros actores” en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nº 2, Enero-Abril de 1995. Páginas 39 a 99, etc. También puede verse para una visión general de los problemas actuales de la política y la democracia, entre una ya amplia bibliografía: Ismael CRESPO MARTINEZ (Ed.) El estudio de la política: Problemas y Horizontes. Monografías de Thomson-Civitas, Madrid, 2003.
- <sup>2</sup> Sobre este tema, pueden verse, entre otros: Vicenç NAVARRO, Bienestar insuficiente. Democracia incompleta, Editorial Anagrama, Barcelona, 2002; y José-Félix TEZANOS, La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal, Editorial Biblioteca Nueva, S.A., Madrid, 2002, etc.
- <sup>3</sup> Véase para mayor detalle: José Manuel CANALES, “La participación en la gestión pública” en Temas para el Debate, Nº 103, Año 2003. Páginas 36 a 38.
- <sup>4</sup> OCDE “Nota de Política Pública sobre Gestión Pública: Implicar a los ciudadanos en la elaboración de política: Información, consultas y participación pública”. Documento nº 10 del Comité P.U.M.A., Paris, Julio de 2001.
- <sup>5</sup> Sobre la participación en el ámbito urbano, pueden verse, entre otros: Temas para el Debate Nº 90, 2002. Páginas 25 a 48, “Democracia Municipal participativa”; Joan BOTELLA CORRAL (Coordinador) La Ciudad Democrática, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999; Vicent HOFFMAN-MARTINOT, Democraties Urbaines, L’Harmattan, Paris, 1999, etc.
- <sup>6</sup> Sobre las redes de acción política (policy networks), pueden verse, entre una amplia bibliografía: P. LE GALES et M. TATCHER, Les reseaux de politique publique. Débat autor des policy networks, Paris, 1995; E. M.

KLINS, “Analysing and Managing Policy Processes Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and its Problems” en *Administration and Society*, vol. 28, nº 1, New York, 1996. Páginas 90 a 119; Francesc MORATA y Hans HANF, *Gestión Pública y redes de políticas públicas. La gobernación del medio ambiente en Cataluña*, Barcelona, 2000; Michel CROZIER “La posición del Estado ante los otros actores” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº2, Enero-Abril. Madrid, 1995. Páginas 93 a 99, etc.

- <sup>7</sup> Hay que destacar la experiencia pionera y clásica de Porto Alegre (Brasil) del presupuesto participativo, pero también ahora la de otras ciudades españolas como Albacete, Cabezas de San Juan (Sevilla), Rubí (Barcelona), etc. Sobre Porto Alegre puede verse: Marion GRET e Yves SINTOMER, *Porto Alegre. La esperanza de la democracia*, Editorial Debate, S.A., Barcelona, 2003.

- <sup>8</sup> Véase para mayor detalle el interesante documento del Consejo de Europa. “La participación de los ciudadanos en la vida pública local”. Traducción y Publicación de la Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics y Locals, Nº 19 de la Colección Documentos, Barcelona, 2001.

- <sup>9</sup> En ese sentido la investigación de Arend LIJPHART, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultado en treinta y siete países*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 2000. Página 278 y siguientes.

- <sup>10</sup> Sobre este punto, entre otros, véase: Carlos R. ALBA TERCEDOR y Francisco J. VANACLOCHA, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, B.O.E. y Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1997, etc.

- <sup>11</sup> Sobre la gobernabilidad local entre una amplia bibliografía, pueden verse: Gerry STOKER, *Gran Bretaña. Del Govern a la Governalitat Local*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, y Diputació de Barcelona, Barcelona, 2002; Marco MENEGUZZO “Repensar la modernización administrativa y el New Public Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad de gobierno local” en *Reforma y Democracia*, Revista del C.L.A.D., nº 17. Páginas 141 y 164; José Manuel

CANALES ALIENDE “Algunas reflexiones sobre gobernabilidad y Pacto Local” en Revista de Estudios Autonómicos, nº2-3, Julio 2002-Junio 2003, Madrid. Páginas 11 a 32.

- <sup>12</sup> Véase en este aspecto, mi posición sobre el papel del Senado como Cámara de vertebración y representación de todo el territorio del Estado (autonómico, pero también local) en: José Manuel CANALES ALIENDE, “Los nuevos desafíos de la gestión de los servicios políticos locales” en Revista Gallega de Administración Pública, nº 31, Santiago de Compostela, 1991. Páginas 15 a 38.
- <sup>13</sup> Véase sobre la regulación y la problemática de la gobernabilidad de las grandes ciudades en Europa, el número monográfico 24, de la revista editada por el I.N.A.P., Gestión y Análisis de Políticas Públicas.
- <sup>14</sup> Para mayor detalle, entre otros, véase: Manuel HERRERA GÓMEZ y Pedro CASTÓN BOYER, Las políticas sociales en las sociedades complejas, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 2003.

---

\* El presente texto es una ampliación de la Conferencia pronunciada en las “IV Jornadas de Participación Ciudadana” organizadas por el Excmo. Ayuntamiento de Alicante, después publicada en la revista Sistema Nº 184-185, de enero de 2005.

\*\* Nació en Alicante, España, en 1950. Es Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto (Bilbao). Graduado en Ciencias Empresariales por el ICADE de la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid); Diplomado en Sociología Política por el Instituto de Estudios Políticos (Madrid) y Doctor en Derecho Público por la Universidad Complutense. Funcionario por oposición de varios Cuerpos Superiores de la Administración del Estado.