

Régimen Constitucional de la Democracia Directa¹

Antonio Domínguez Vila

Profesor Titular de Derecho Constitucional

PRIMERO.- La participación ciudadana en el Estado Social y Democrático de Derecho. La Democracia directa

Entendemos como democracia directa la forma de gobierno, como expresa el Profesor Pérez Royo², donde existe una coincidencia entre la titularidad y el ejercicio del poder. Este ideal utópico, inviable en sociedades complejas (se ha intentado en algunas experiencias históricas como en la Grecia clásica, la Comuna de París y algunos intentos anarquistas de las CNT-FAI durante la guerra civil española en Cataluña) no es nuevo, ya que desde los comienzos del estado constitucional, ha existido un debate, una dialéctica continua entre democracia directa y democracia representativa y cuál de ellas responde más fielmente al ideal democrático, al ideal de legitimación democrática del Estado Constitucional. Siguiendo a Pérez Royo³, tanto en Inglaterra

¹ Este trabajo tiene su origen en la Ponencia presentada por el autor, al *XIII Congreso Iberoamericano de Municipios*. en Lisboa, Octubre de 1996.

² Ver *Lecciones de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, 1995, pp. 325 a 333.

³ Op. cit., Nota anterior, p. 326.

como en Francia durante el s. XIX, se han efectuado elaboraciones teóricas sobre la preferencia de la democracia directa o asamblearia frente a la democracia representativa, que culminan históricamente en el decantamiento por la democracia representativa. Sin embargo algunos países genuinamente democrático-representativos como Suiza, mantienen muchas peculiaridades de ejercicio de la democracia directa. En el campo socialista también se produjeron intentos, en la Rusia de los soviets, los países del bloque del Este que sé autodenominaban democracias populares y más tarde el denominado poder popular en Cuba, de intentar superar la democracia representativa liberal tradicional por algún tipo de democracia que sustituyera al sistema tradicional de partidos políticos y soberanía delegada. La práctica de estos sistemas ha demostrado que no se trata de democracia directa sino una democracia todavía menos representativa o más delegada, si cabe, que la liberal burguesa, por la falta del principio elemental, valor superior del Estado Constitucional, consistente en el pluralismo político. Como dice Pérez Royo, la discusión moderna del tema debe de centrarse en la profundización, en las sociedades civilizadas y avanzadas del siglo XXI, de la democracia directa, como un complemento cada vez más necesario de la democracia parlamentaria, con el fin de que la potenciación de la participación ciudadana la haga más auténtica, más real e impida el surgimiento de una clase política o *nomenklatura* desvinculada de la realidad y de los problemas o inquietudes de la sociedad⁴.

Como expresa Fernández Segado⁵, el crecimiento espectacular del poder de la opinión pública hace (citando este autor al Presidente Woodrow Wilson) que el pueblo tenga en sus manos la balanza contra sus propios representantes, mediante elecciones periódicas, de forma tal que el cuerpo electoral dispone, (debe disponer le rectificamos), de un auténtico contrapeso con el que hacer frente al excesivo poder de un gobierno respaldado por las Cámaras. Esta idea progresiva y de creciente participación ciudadana directa, en la toma de decisiones que le atañe, no debe entenderse como un desdén del sistema tradicional de representación política, a través de los partidos políticos, antes al contrario se debe de reafirmar que la democracia representativa a través del pluralismo político organizado en partidos políticos fuertes, coherentes, perfectamente enraizados en su militancia y actividades en la sociedad y capaces de alternarse según la voluntad del cuerpo electoral, en ejercicio del poder político en las diversas instancias de gobierno de un Estado descentralizado, es la garantía futura de la estabilidad democrática. Lejos queda la visión excesivamente *administrativista*⁶, tributaria del

⁴ En este sentido en nuestro lenguaje político coloquial comienza a abrirse paso la expresión *sociedad civil* como contrapunto a poder político institucionalizado en los órganos que el ordenamiento constitucional ha previsto.

⁵ Fernández Segado Francisco, *El Sistema Constitucional Español*, p. 113.

⁶ Empleado el término, en un sentido exclusivamente peyorativo con aquellos administradores públicos, funcionarios y cargos políticos que entendían la acepción *administrado*, como un

franquismo⁷ o *burocratista*, que diferenciaba la condición jurídica de administrado, de la política de ciudadano, como una esquizofrenia personal según se estuviera en un plano subjetivo pasivo o activo ante el poder político⁸.

En resumen, como expresa Ramírez⁹ la democracia representativa sola, es una quimera pues al final son las élites organizadas quienes asumen la dirección social, quedando los ciudadanos con el papel de dejar oír su voz sólo en las consultas electorales. En el Estado Social, concebido como Estado de las asociaciones, el pluralismo de las organizaciones sociales que participan activamente, y no sólo los partidos, en la toma de decisiones, debe de complementar a la democracia representativa.

SEGUNDO.- La participación ciudadana en la Constitución Española

La Constitución Española desde los valores superiores que recoge en el art. 1º, establece como fundamento axiológico del sistema político constitucional que diseña, en el valor superior pluralismo político, ese concepto plural de la sociedad que denomina Fernández Segado¹⁰, se comunica a los Derechos Fundamentales en el art. 20º que regula el derecho a la información plural, en el art. 6º, donde se, constitucionaliza los partidos políticos y en el art. 7º los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales, en el art. 16º con el reconocimiento de la pluralidad religiosa, en el art. 22º con el reconocimiento del derecho de asociación para diversos fines legales y por fin en el art. 23.1º donde se reconoce por la Constitución el derecho que tienen los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directa o indirectamente por medios de los representantes elegidos, exigiendo también como contrapartida, el apartado 2º de dicho artí-

sujeto pasivo de su autoridad, entendida a su vez como *imperium*, plagado de obligaciones y con sólo los derechos a los recursos administrativos y jurisdiccionales que la legislación vigente recogía. No contra la escuela de doctrinal de administrativistas capitaneada por García de Enterría, quienes hubieron de forjar un Derecho Administrativo, en el que uno de los sujetos, el ciudadano-administrado, carente en el franquismo de derechos políticos, era simplemente sujeto de administración al que había (y ese fue el mérito de estos juristas) que defender del aparato jurídico formal de la dictadura, interpretando en el sentido más garantista posible las normas.

⁷ Efectivamente, en el franquismo, al poder político le interesaba distinguir el plano de participación política y los derechos, o mejor la ausencia de ellos que el ciudadano tenía, del plano de sujeto pasivo del actuar de las administraciones públicas, que aunque órganos de gobierno, sin legitimación ni provisión democrática, respondían en su nombramiento y ejercicio a un actuar político.

⁸ Véase en este sentido Montiel Félix, «El Ciudadano y el administrado», *RAP* nº, pp. 127 a 141.

⁹ Ramírez Manuel, *La participación política*, Ed. Tecnos 1985, p. 30.

¹⁰ Fernández Segado, F., op. cit., p. 116.

culo, el derecho de los ciudadanos de acceso a las funciones para el acceso a las funciones públicas. Como se ve el art. 23 de la Constitución alude a dos cauces a través de los cuales se puede institucionalizar la participación ciudadana, ya sea directa o indirectamente a través de representantes libremente elegidos.

Esta interpretación resulta perfectamente coherente con los presupuestos de ejercicios de los derechos fundamentales que constituyen los arts. 10º de la Constitución cuando habla de que la dignidad de la persona en democracia consiste en el libre ejercicio, en el libre desarrollo de su personalidad y el art. 9.2º cuando expresa que los poderes públicos deberán facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

El Tribunal Constitucional en su doctrina referente al apartado 1º del art. 23, las S.T.C. 51/1984, 35/1986, 67/1987, 71/1989, 119/1990, 169/1991, 220/1991 y 189/1993 ha precisado que esta participación directa en los asuntos públicos no entraña, sin embargo, un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos y de cualquier manera, sino que para participar en los asuntos públicos se requiere una especial legitimación que la Ley puede organizar o un especial llamamiento a una específica competencia¹¹, que la titularidad de dicho derecho la ostentan los ciudadanos como personas físicas para la participación directa y sus organizaciones civiles para la indirecta o por medio de representantes. Este criterio no se comparte pues, en el ámbito local, la legislación básica permite la participación directa a los ciudadanos por medio de sus organizaciones civiles o entidades de autoadministración como más adelante se verá.

La participación ciudadana que reconoce unos derechos fundamentales en el art. 23, se desarrolla en el propio texto constitucional con diversas modalidades:

A) La iniciativa legislativa popular (art. 87.3 C.E.)

Consistente en la petición voluntaria de un número determinado de ciudadanos, se admita una determinada proposición de ley para su aprobación en el Parlamento, desarrollado por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de mayo, exigiendo, como mínimo, 500.000 firmas y excluyéndose de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias: las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia y las mencionadas en los arts. 131 y 134.1 de la Constitución, que se refieren a la planificación económica y al régimen presupuestario. Esta regu-

¹¹ Véase en este sentido Fernández Segado, op. cit., p. 394; Torres del Moral, A, *Principios de Derecho Constitucional Español*, T. I, p. 491 y de Esteban, Jorge, *Curso de Derecho Constitucional*, tomo II, p. 452.

lación constitucional y de desarrollo ha sido trasladada en el sistema autonómico a los Estatutos de Autonomía y a los reglamentos de los Parlamentos autonómicos pudiéndose plantear también en cuanto a las materias transferidas a las comunidades autónomas en dichas comunidades, sin embargo no admite nuestra Constitución, como sí ocurre en otros países como Suiza iniciativa popular para celebrar un referéndum.

En este sentido la doctrina del T.C. recogida en las STC 428/1989 y 76/1994 expresa que el derecho nace en la admisión de las proposiciones si se cumplen reglamentamente los requisitos legales, no cabiendo espacio de discrecionalidad de la Cámara, teniendo como límite negativo extremo, amén de los establecidos legalmente, la reforma constitucional.

B) Derecho de Petición, artículos 29.1 y 77 de la C.E.

El derecho de petición se encuentra regulado todavía en una Ley preconstitucional, la 91/1960 de 2 de diciembre.

El art. 77 de la Constitución española también permite una forma de participación de los ciudadanos ante las Cortes que es a través de peticiones individuales o colectivas como desarrollo del art. 29 de la misma que lo configura como un derecho fundamental. Como establece Jorge de Esteban¹², un inteligente uso de las peticiones de las Cortes de forma colectiva y con temas de interés general podría convertir tal posibilidad en un eficaz guía cuando se cierran otras puertas, con el fin de lograr una participación en los asuntos públicos.

Para el Tribunal Constitucional, (STC 161/1988 de 20 de septiembre y ATC 749/1985 de 30 de octubre) se configura como un derecho fundamental *uti cives* que no conlleva el derecho a la obtención de una respuesta favorable y no sustituyendo a los procedimientos y procesos de alegaciones de derechos subjetivos (STC 242/1993 y ATC 46/1980 de 13 de octubre) incluyéndose entre los que concretan el genérico de la participación ciudadana (STC 242/1993 de 14 de Julio).

C) Derecho al referéndum

Otra vía participativa es el referéndum. Nuestra Constitución recoge diversas posibilidades de referéndum que han sido desarrolladas por la Ley Orgánica 18/80 de Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum. El constituyente en los arts. 167 y 168 que a su vez pueden ser referendums constituyente, facultativo,

¹² Op. cit., p. 460.

según el art. 167 y constituyente obligatorio según el 168 y finalmente de ámbito nacional el referéndum consultivo del art. 92. También se establece la posibilidad de referéndum autonómicos para determinadas cuestiones en los arts. 151 y 152 y Disposición Transitoria 4ª de la Constitución y por último en el ámbito local se regula el referéndum en la Ley de Bases de Régimen Local, en su art. 71.

D) Otros supuestos de participación

En otras cuestiones, la Constitución española permite la participación ciudadana en la administración de justicia, según el art. 121 mediante la institución del Jurado que ha sido tardíamente desarrollado con la Ley 5/95, del Tribunal del Jurado. En el ámbito educativo. El art. 127.5 establece la garantía de que los poderes públicos canalicen la participación de los sectores afectados en la planificación general de la enseñanza. Y con carácter residual, en el ámbito profesional y empresarial el art. 129.2 de la Constitución encomienda a los poderes públicos la tarea de promover eficazmente las diversas formas de participación en las empresas y los arts. 36 y 52 la participación de los afectados en los colegios y organizaciones profesionales.

Merece la pena hacer mención expresa de los artículos 248 y el Capítulo V, arts. 263 265, de la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976 que eleva la participación ciudadana en el gobierno local a rango constitucional, con la Constitución de las «organizaciones populares de base territorial en áreas inferiores a la *freguesia*¹³, no constituyendo ni autarquías, ni si quiera son órganos de derecho público, son de libre iniciativa popular¹⁴, pero pueden desempeñar funciones públicas por delegación o atribución legal, son órganos autónomos del poder local, en concreto tienen derecho de petición ante las *autarquías locales*¹⁵ y de participación en las asambleas de las *freguesias*».

¹³ En el capítulo II del Título VII de la Constitución portuguesa se recoge la *freguesia* como el órgano de poder local equivalente a nuestro municipio pequeño de Concejo abierto.

¹⁴ Vid., Gomes Canotilho J.J. y Vidal Moreira, *Constituição da Republica Portuguesa Anotada, 2º Edición revisada e ampliada*, Vol. 2º, p. 414, Edt. Coimbra 1985.

¹⁵ Según los artículos del Título VII, capítulo I de la Constitución portuguesa, las autarquías locales son una forma de organización local equivalente al municipio constitucional español, aunque también se recoge el municipio como ente local inferior a esta cuyos límites territoriales son establecidos por ley.

TERCERO.- La participación ciudadana en el Gobierno Local

La Comunidad política local es la titular originaria de la autonomía local, entrega la administración y el gobierno de su interés común a los concejales en corporación, pero conserva su derecho a modular permanentemente su voluntad y transmitirle sus mensajes sobre la forma y manera de gestionar¹⁶. En los artículos de la Constitución citados y en la Ley de Bases de Régimen Local, se puede inducir que la participación, la información y la transparencia son exigencias constitucionales para gestión democrática municipal. Lo dice el Tribunal Supremo: la intervención vecinal y la fase preparatoria de la formación de la voluntad de los Ayuntamientos representan la mayor garantía de acierto y de oportunidad en beneficio de la colectividad¹⁷. Por lo tanto los cargos políticos locales, electos por la voluntad popular, deben comprometerse a abrir las puertas y ventanas de la gestión administrativa local para que entre el aire fresco de las demandas e inquietudes y sugerencias de quienes son destinatarios del servicio público de las autoridades y funcionarios, para trazarse un nuevo reto de futuro, dejar de gestionar por la rutina burocrática y preparar los programas y estrategia de futuro sobre la base de las necesidades y sensibilidad de los ciudadanos. Ciertamente el art. 69 de la Ley de Bases de Régimen Local regula de manera harto genérica la participación ciudadana en las tareas de gobierno local. El mandato de la Carta Europea de la autonomía local que en su Preámbulo reconoce que *Las Entidades Locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático. El derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa* reafirmado en su artículo 3.2º aparece poco desarrollado en la L.B.R.L. Como expresa Sánchez Morón¹⁸ han debido ser las Comunidades Autónomas en sus Estatutos y legislación de desarrollo en materia de régimen local y la legislación estatal no básica, la que ha desarrollado la participación e información ciudadanas. Tampoco la doctrina se ha ocupado en exceso del tema, preocupada, a partir de la Constitución española, en definir el ámbito de la autonomía local y a raíz de la Ley de Bases de Régimen Local en el estudio de la organización administrativa y competencias de régimen local, existiendo pocos estudios sobre el Gobierno Local como instancia política democrática primaria el Estado de Derecho y menos sobre el papel de la profundización de la participación ciudadana en la gestión y gobierno local como fórmula o modalidad de democracia directa.

¹⁶ Tomada esta bella frase de Boix Reig V., *El régimen jurídico de la organización municipal*, Edt. Trivium 1991, p. 59.

¹⁷ STS 9 de febrero de 1983 y 27 de junio de 1984.

¹⁸ *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, p. 171, Edt. Civitas, 1992.

La Ley de Bases de Régimen Local recoge, entre otros derechos de participación, el art. 18 donde se diseña el Estatuto del Vecino, se recoge en punto 1.b, la posibilidad de participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, y en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos, sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal y en sentido pasivo la posibilidad de ser informado y dirigir solicitudes a la administración municipal en relación a los expedientes y documentación municipal que se tramiten así como pedir consulta popular en los términos que la Ley establezca.

El derecho de información se desarrolla en el art. 70.3 de la Ley, así como en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que a su vez desarrolla el art. 105 de la Constitución.

La consulta popular se desarrolla en el art. 71 de la Ley de Régimen Local que establece el procedimiento de convocatoria de dichos referendums locales excepcionados de la regulación general anteriormente vista de la Ley Orgánica 2/1980 de las distintas modalidades de referéndum por la Disposición Adicional Única de dicha Norma.

Con este marco normativo podemos distinguir la participación de los vecinos en la gestión municipal a título individual y por medio de asociaciones civiles y administrativas.

A) Participación vecinal por medio de asociaciones civiles

El art. 72 de la Ley de Bases establece la obligación a las Corporaciones locales de favorecer el desarrollo del asociacionismo vecinal para la defensa de los intereses generales y sectoriales de los mismos y de facilitarle la información sobre las actividades del gobierno municipal y la posibilidad de usar medios públicos y subvencionar económicamente su actividad con el fin de conseguir la más amplia participación ciudadana en la gestión de las corporaciones. En el mismo sentido el art. 69 establece que las Corporaciones facilitarán la más amplia información sobre sus actividades y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, sin menoscabo de la facultad de decisión que a los órganos representativos establecen la Constitución y las Leyes.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por RD. 2568/1986 de 28 Noviembre de 1986 (en adelante ROF) desarrolla en mayor medida que la LRBRL el Estatuto del Vecino. Así en sus arts. 232 a 236 establece la necesidad de que las Corporaciones locales fomenten el asociacionismo vecinal para la defensa de sus intereses generales y sectoriales, mediante la subvención económica de sus actividades, por medio de la inclusión en el Presupuesto Municipal de una partida a adjudicar conforme a criterios objetivos en función de su representatividad. Se exige para el reconocimiento de dichas asociaciones como colaboradoras en la gestión municipal, su inscripción en un Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, a efectos meramente informativos y estadísticos,

Registro en el que han de figurar los estatutos de la asociación, las personas que ocupen los cargos directivos, su domicilio social, presupuesto, programa de actividades y número de socios. Una vez constituidas con arreglo a lo previsto, a las asociaciones se les reconoce como tal asociación, personalidad jurídica y derechos al acceso a los medios públicos municipales especialmente locales y medios de comunicación, es decir, el Ayuntamiento en la medida de sus posibilidades ha de proporcionarles local de reunión y ha de garantizarles el acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación de carácter público, arbitrando la Corporación criterios para la coincidencia en el uso por varias de ellas. También como tal asociación, tienen derecho al acceso a la información municipal que se le reconoce a los vecinos, concretada en la posibilidad de recibir en su domicilio social las convocatorias de los órganos colegiados municipales que celebren sesiones públicas, siempre que en el orden del día figuren cuestiones relacionados con el objeto social de la entidad, así como recibir los acuerdos y resoluciones adoptados por dichos órganos, recibir las publicaciones, periódicas o no, que editen el Ayuntamiento si resultan de interés para la entidad y, lo más importante, la posibilidad de la participación de dichas asociaciones en los consejos sectoriales u órganos colegiados de gestión desconcentrada o descentralizada de servicios municipales siempre que sea permitido por la legislación aplicable. En este sentido y a falta de legislación en contra cabe exigir la participación en los Consejos de Administración de las Empresas Públicas y Entes con personalidad jurídica diferenciada que gestionen servicios públicos de incidencia ciudadana como empresas gestoras del servicio de agua, gerencias de urbanismo, etc.

En cuanto a su participación en los órganos de gobierno municipales, el Reglamento sólo permite la participación en los órganos deliberantes o consultivos (Comisiones informativas) salvo que la Ley, autonómica de desarrollo de régimen local, autorice su integración en órganos decisorios.

Sin embargo, el ROF en el art. 128, establece también la participación de las antedichas asociaciones en los Plenos de la Corporación, exponiendo su parecer en cualquier punto del Orden del Día de su interés siempre y cuando lo soliciten, con antelación suficiente al Alcalde antes de comenzar la sesión y con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el Orden del Día por los concejales¹⁹. La praxis de este derecho en aquellos Ayuntamientos donde ha sido llevada la práctica, se ha efectuado por medio de su Reglamento Orgánico o su Reglamento de Participación Ciudadana, debiéndose abordar y solucionar en estas normas diversas cuestiones de su ejercicio como por ejemplo, si puede intervenir una misma asocia-

¹⁹ Véase en este sentido, Mercadal Vidal, Francisco, «Organización Municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, pp. 909, 910 y 916.

ción en todos o la mayor parte de los puntos del Orden del Día, si en un mismo punto pueden intervenir más de una, el reglaje de los tiempos de intervención y si ha de entregarse por escrito la misma a la Secretaria para su constancia en Acta,... etc.

B) Participación vecinal a título individual

Con carácter de administrador directo de asuntos públicos el art. 24 de la LRBRL permite la creación de órganos municipales de gestión desconcentrada, que no de gobierno político local, en la que participen los ciudadanos directamente en sus órganos administrativos, denominados Juntas Municipales o de Distrito²⁰.

En cuanto personas individuales, el Estatuto del Vecino le reconoce el derecho a participar ante el Pleno Corporativo reunido, pero terminada la sesión formalmente convocada al efecto (art. 228,2 del ROF), para proponer ruegos o preguntas a los Concejales y Alcalde sobre temas de interés municipal, correspondiendo a este último abrir y cerrar el turno. Asimismo se le reconoce la posibilidad de obtener información de la Oficina Municipal de Información y obtención de copias y certificaciones de acuerdos municipales, consultas de archivos y registros conforme a lo posteriormente previsto a las normas que posteriormente ha establecido la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común en sus arts. 35 y 37. Sobre este particular cabe cuestionarse, partiendo de la legalidad de la exigencia de abono de tasas por expedición de documentos si existe la preceptiva Ordenanza aprobada para ello, que la imposición de unas tasas excesivamente altas podría ser considerado un obstáculo innecesario al ejercicio de un derecho constitucional. No obstante, sería un interesante objeto de estudio el entorpecimiento de derechos constitucionales o el dificultamiento del ejercicio de derechos subjetivos, que algunos Ayuntamientos realizan por medio de la elevada cuantía de las tasas por expedición de documentos, como ejemplo algunos cobran cantidades exorbitantes por la emisión de certificados de actos presuntos; en el colmo de la desfachatez, el ciudadano ha de pagar incluso la negligencia o indolencia de la administración en cumplir con sus propios plazos de tramitación de expedientes.

Respecto a la posibilidad establecida en el art. 18,f) de la LRBRL Mercadal Vidal²¹ se muestra contrario a que los vecinos de manera individual pudieran solicitar a la Corporación la celebración de una consulta o tengan derecho subjetivo a la convoca-

²⁰ Sobre este tema. Véase, en extenso, «Las Juntas de Distrito en la grandes Ciudades españolas. Un estudio comparado de su organización y regulación positiva», Rodríguez Álvarez, J.M. en *Actualidad Administrativa*, nº 27/1 de 7 de Julio de 1996.

²¹ Op. cit., p. 910.

toria de la consulta, entendiendo más bien, que los términos del referido precepto connotan un derecho al ejercicio colectivo ya sea cumplidos los requisitos de legitimación por el número de solicitantes o asociaciones para instar la celebración de dicha consulta. Sin embargo, Peman Gavín²² entiende que puede ser una petición individual.

Otra posibilidad de participación de los vecinos es el derecho a utilizar los servicios públicos municipales del art. 18,1,c) y lo previsto en el ar. 228 del ROF, donde establece que cualquier vecino podrá ejercer las acciones necesarias para la defensa de los bienes de las entidades locales en nombre de éstas cuando ellas no lo hicieren²³.

También ha de resaltarse el derecho a participar, en condiciones de igualdad en los medios de comunicación municipales de titularidad pública, estamos en este caso, en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y también del derecho en su vertiente activa, o derecho a difundir la información, conforme al artículo 20 de la C.E. y desarrollado en la Ley 11/1991 de 8 de abril de organización y control de emisoras municipales de radiodifusión sonora que en su Exposición de Motivos expresa que es pretensión de la Ley *la de facilitar a los ciudadanos unos medios de comunicación radiodifundidos de carácter local que amplíen el marco de la pluralidad informativa, garantizando al mismo tiempo la libertad de expresión...*, aunque luego en su escaso articulado no profundice en este tema. También puede citarse la Ley 41/1995 de 22 de diciembre de Televisión Local por Ondas que en su art. 6.g) establece entre los principios inspiradores de este servicio público *la promoción de intereses locales, impulsando para ello la participación de grupos sociales de tal carácter, con el objeto de fomentar, promover y defender la cultura y convivencia locales.*

C) Participación vecinal por medio de entidades de autoadministración de funciones públicas

Por medio de entidades administrativas, nuestro ordenamiento establece, sobre todo, la posibilidad de participación en la gestión urbanística a los propietarios integrados en asociaciones a las que se dota de personalidad jurídico pública como las Juntas de Compensación, Asociaciones de Vecinos, Asociaciones de Cooperación, etc., la posibilidad de co-participar en la ejecución de la función pública urbanística y culminado el proceso urbanizador, también puede encomendarse por la Corpora-

²² Peman Gavín, J. *Tratado de Derecho Municipal*, T I, «La población local», p. 1079.

²³ En este sentido ver, González Navarro, Francisco, «El Procedimiento Administrativo de las Corporaciones Locales». *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, p. 490.

ción Local a los propietarios integrados en asociaciones dotadas de personalidad jurídico pública la conservación de urbanizaciones, son las denominadas Entidades Urbanísticas de Conservación²⁴. En otro sector de la función pública de gobierno local, la potestad tributaria, los vecinos pueden quedarse en asociaciones de contribuyentes que colaboran con la administración en la vigilancia de las obras cuya realización constituye el hecho imponible de tributo como las contribuciones especiales²⁵.

4º.- Conclusiones

Como expresa Luhmann N.²⁶ la participación como exige a los poderes públicos una audiencia institucionalizada de los afectados y su cooperación en la toma de decisiones públicas. En suma el marco constitucional y jurídico de nuestro país es suficiente para los retos del Estado Social Democrático del Derecho lo que falta es un desarrollo práctico real del mismo por los poderes políticos territoriales y por supuesto una toma de conciencia por parte de los ciudadanos a título individual y organizados de sus derechos y posibilidades de participación política.

²⁴ Véase artículos 157 y ss. del T.R. 1/1992 y arts. 24 a 30 y 67 a 69 del RGU.

²⁵ En este sentido ver, Ballesteros Fernández, Ángel, *Manual de la Administración Local*, p. 94.

²⁶ Luhmann Niklas, «Participación y legitimación, ideas y experiencias», en la obra «La Participación», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lerida*, 1985, pp. 11 y ss.