



talleres de **participación y ciudadanía** - materiales

---

**Asociacionismo y participación ciudadana**  
**Zulima Sánchez**

## **Contenido:**

1. El papel del asociacionismo en el Estado Social y Democrático de Derecho
  - 1.1. Asociacionismo, participación y Democracia Representativa
  - 1.2. El derecho de asociación como derecho fundamental
  - 1.3. Asociacionismo, participación y Ley de Bases del Régimen Local
2. Participación asociativa en la función administrativa local
  - 2.1. Participación en órganos Territoriales de Gestión Desconcentrada
  - 2.2. Otras formas de participación asociativa
3. Los problemas del movimiento asociativo actual e intervención de la administración: ¿fomento de la participación ciudadana o crisis del asociacionismo?
  - 3.1. La falta de renovación y cambio: mal endémico de todas las organizaciones.
  - 3.2. Las relaciones entre la Administración y las Asociaciones: efectos ambivalentes en el asociacionismo.

## **1. EL PAPEL DEL ASOCIACIONISMO EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

El artículo 1.1 de la Constitución, define el modelo de Estado Español como social y democrático de Derecho. Este artículo también enumera los valores que deben estar presentes en el ordenamiento jurídico, entre los cuales nos encontramos, junto a la libertad, la justicia y la igualdad, el pluralismo político. Numerosos autores han conectado la intensidad que ha cobrado el fenómeno asociativo en la actualidad con la crisis que se ha producido en aquellos instrumentos que materializan el pluralismo político, en especial los partidos políticos o los sindicatos<sup>1</sup>. La pérdida de confianza se extendió también a instituciones públicas o incluso a otras más tradicionales como la familia. Fue necesario, ante esta situación, encontrar nuevos mecanismos en los que los ciudadanos depositen su confianza y que supusiesen una vía de realización de ese Estado social y democrático de derecho. La idea de pluralismo cobra un nuevo significado reconociendo grupos intermedios que favorecen la vida y desarrollo de la personalidad y su participación en la convivencia política<sup>2</sup>. Esta nueva idea de pluralismo amplía el enfoque meramente político que se le había dado hasta ese momento<sup>3</sup>. Aquí encuentra su razón de ser y su legitimación la figura del asociacionismo.

### **1.1. Asociacionismo, participación y Democracia Representativa**

En el último siglo asistimos a un cambio en el sistema democrático que, durante años, ha satisfecho la necesidad ciudadana de participación en la toma de decisiones. La ampliación en el concepto de ciudadanía hizo imposible pensar en el mantenimiento de la Democracia directa. Aparece así el concepto de Democracia representativa por la que el ciudadano participa a través de los representantes por él elegidos. A estos

---

<sup>1</sup> Vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *El derecho de asociación*, ed. Tecnos, Madrid, 1996, p.22 a 32.

<sup>2</sup> Cfr. LUCAS VERDÚ, P.: *Curso de Derecho Político*, Vol.IV, Ed. Tecnos, Madrid, 1984,p. 515.

<sup>3</sup> Vid. BOBBIO, N.: "Pluralismo", en *Diccionario de política*, BOBBIO, N. y MATEUCCI, N., ed. S.XXI, Madrid, 1982, pp.1209 a 1210.

representantes, que tan fundamental función desempeñan, se les exige tener cualidades muy especiales así como estar dotados de una gran conciencia cívica velarán por que la política sea la deliberación con el interés de alcanzar "el bien general del todo"<sup>4</sup>.

El Estado de partidos que, en un primer momento se creó para solucionar la crisis que sufría el sistema parlamentario de la época de los fascismos se prolongó en el tiempo<sup>5</sup> sin conseguir uno de los fines para los que se habían articulado como era el de reeducar a la ciudadanía para que, con una nueva conciencia cívica, participara en la toma de decisiones<sup>6</sup>.

Desde ese momento la Democracia representativa se articuló mediante el sistema de partidos que desempeñaban una función de mediación institucional erigiéndose ésta en la única forma de participación. La situación desembocó, en los años 60, en una reacción cívica que proclamaba una política de movimientos en demanda de la Democracia que, aseguraban, se había perdido. El sistema representativo debía ser reformado<sup>7</sup>.

La principal reforma pasaba por la inserción de figuras participativas y la recuperación de algunas formas de Democracia directa. A partir de este momento se desencadena un fenómeno que ha sido bautizado con el nombre de *Partizipationeuphorie* por Schmitt-Glaeser<sup>8</sup> y asimilado por otros muchos autores<sup>9</sup>. Las críticas se enfocan desde varias vertientes:

Por un lado se recalca el problema de la escasa representatividad de partidos y políticos, de la distancia entre representantes y representados: numerosos autores encuentran en los representantes la causa de la crisis. Los políticos deberían ser especiales, altruistas, buscadores del interés general. Una aristocracia natural atenta al bienestar ajeno. Pero la calidad de las personas dedicadas a la política es continuamente puesta en entredicho<sup>10</sup>. Incluso algunos autores han intentado encontrar la solución en la reeducación de éstos en el civismo y asimilando la idea de que los ciudadanos participen en algunas tomas de decisión a la vez que ha de intentar evitarse la tendencia de los políticos de olvidarse de sus representados en el momento en que son elegidos y durante los años que dura dicha representación. Algún autor ha llegado a plantear la elaboración de un código ético y la

---

<sup>4</sup> Cfr. BURKE: *Speech to the elector of Bristol* en LAPORTA, F: "Los Problemas de la Democracia Deliberativa", Claves de Razón Práctica, Núm. 109, p. 23. Sobre el virtuosismo del político Vid. LAPORTA, F: *La corrupción política*, ed. Alianza, Madrid, 1997.

<sup>5</sup>Vid. GARCÍA-PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, ed. Alianza, Madrid, 1986.

<sup>6</sup> Vid. ROSALES, J.M.: *Política cívica. La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal*, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 236.

<sup>7</sup> SCHMITTER, P.: "The irony of modern democracy and the viability of efforts to reform its practice", Coord. COHEN, J. y ROGERS, J. *Associations and democracy*, Londres, 1995, p. 167 a 183. COHEN, J. y ARTO, A.: *Civil society and political theory*, ed. The MIT Press, Londres, 1992.

<sup>8</sup> SCHMITT-GLAESER, "Participation an Verwaltungsentscheidungen" en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlín, 1973.

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La participación del administrado en las funciones administrativas", en *Homenaje a Segismundo Royo-Villanova*, ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1977, p.305. MUÑOZ MACHADO, S.: "Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración", *RAP*, núm. 84, 1977, p. 532.

<sup>10</sup> Vid. SARTORI, G.: "En defensa de la representación política", *Claves de Razón Práctica*, núm. 91, 1999 y en "Representación" en *Elementos de teoría política*, ed. Alianza, Madrid, 1992. RICKER, W.: *Liberalism against Populism*, ed. Freeman, San Francisco, 1982. FERREJON, J. y KULINSKI: *Information and democratic processes*, ed. Univ. Of Illinois Press, Urban, 1990. CALVERTT: *Models of imperfect Information in Politics*, ed. Harwood Academic Publishers, New York, 1986.

mediación con sistemas de arbitraje para castigar su violación o la creación de un Consejo de Control de los Partidos<sup>11</sup>.

Otra de las soluciones, aparte de una nueva educación que cambie los valores de la clase política, aparece en la creación de controles. El control de los políticos se lleva a cabo de forma natural mediante el propio juego de la política por los partidos de la oposición, el poder judicial e internamente por los propios políticos dentro de cada partido. Pero estos mecanismos de control han ido perdiendo su eficacia. OVEJERO advierte que la rivalidad política no favorece la virtud, "el mal político desplaza al honesto"<sup>12</sup>. La escasez en los mecanismos de control de la actuación política es otra de las causas de la crisis en la representación. En este sentido la participación ciudadana en la discusión de las cuestiones que les afectan, el derecho a "ser oídos" en los procesos de decisión y elaboración de normas; el derecho a sugerir la regulación de un aspecto concreto (derecho de petición) estimulan la confianza en los representantes por parte de los ciudadanos. Este proceso de control externo de la política mediante la participación ha sido puesto en duda por autores como LAPORTA<sup>13</sup>, dada la imposibilidad de que dicha teoría se lleve a la práctica.

Puede que esto sea complejo en el ámbito estatal pero en la Administración Local no lo es tanto. La cercanía al ciudadano, la facilidad de acceso a la información hacen que la implantación de determinadas figuras participativas sea posible para ejercer un mayor control de la clase política. Así lo veremos a lo largo de este trabajo en el que se estudian cada una de las formas de participación-control de las decisiones que se toman en la esfera Municipal. En este ámbito es en el que Administración y Política están más imbricadas, y ello porque como ya alertaba MUÑOZ MACHADO, la Administración no se ha limitado "al cumplimiento de su papel teórico de ejecución de la ley". Durante años los altos cargos de la Administración (políticos) han tomado decisiones que, por no ser una estricta ejecución legal, carecían de legitimación democrática. Otras veces el interés general deja de ser la motivación de las actuaciones administrativas. La solución sigue siendo la integración de ciudadanos en dichos órganos de la administración con los mecanismos de participación que aquí hemos estudiado<sup>14</sup>.

De otro lado, se hace referencia al problema del *demos*, el pueblo. La crisis de la Democracia representativa no es únicamente consecuencia del actuar de los políticos, sino también del desinterés que por la participación y por la Democracia demuestran los ciudadanos. No obstante esa despreocupación no es gratuita, algunos autores opinan que ha existido una constante tendencia a mantener a los ciudadanos en minoría de edad política permanente<sup>15</sup>. Esta situación ha servido para justificar a las teorías de aquellos que afirmaban que la crisis de la Democracia representativa se debía a los ciudadanos. Para evitar esta situación se debe educar a los ciudadanos a la vez que se les debe permitir participar de forma más activa. Esta es la única forma de que se llegue a la mayoría de edad necesaria para la participación. Para terminar con la crisis se debe empezar por construir un "pueblo adulto" como así lo apunta CARRACEDO recordando a

---

<sup>11</sup> RUBIO CARRACEDO, J.: "¿Cansancio de la Democracia o acomodo de los Políticos?", *Claves*, núm.105, p. 80 y 81. PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Y MANIN, B.: *Democracy, Accountability, and Representations*, ed. Univ. Cambridge, 1999. ÁLVAREZ, S.: *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997.

<sup>12</sup> OVEJERO, F: "La política de la desconfianza" *Agenda*, núm 2, 1999.

<sup>13</sup> LAPORTA, F.J: "Los problemas de la Democracia Deliberativa", *Claves de Razón Práctica*, núm. 109, 2001.

<sup>14</sup> MUÑOZ MACHADO: *RAP* op. cit. p. 530-531.

<sup>15</sup> RUBIO CARRACEDO, J.: "¿Cansancio de la Democracia o acomodo de los políticos?", *Claves de razón práctica*, núm. 105, 2000, p. 80.

GINER DE LOS RÍOS<sup>16</sup>. Por tanto la educación debe ser el principal objetivo del Estado. Para que el ciudadano participe en la Administración de forma responsable es primordial una educación cívica que, desde pequeño, le revele la importancia que la participación en la toma de las decisiones tiene para el pueblo y ello porque para aprovecharse de los bienes de la sociedad hay que someterse a sus cargas<sup>17</sup>.

Pero existe otro concepto, aparte de la educación, unido plenamente a la participación. Se trata de la información. La transparencia en los procesos de decisión, los trámites de información pública... se han ido instaurando en los procedimientos administrativos en los últimos años. La labor que las nuevas tecnologías están cumpliendo en la transparencia de la Administración, en la metáfora del "edificio de cristal", es innegable. Esta es la justificación que tiene incluir en este análisis sobre la participación la problemática de la información y la importancia que puede cobrar Internet como mecanismo idóneo de intercambio de información entre la Administración y la ciudadanía.

Por tanto es necesario crear una nueva sociedad que esté cívicamente comprometida y más apegada a la suerte de su comunidad<sup>18</sup>. Se trata de recuperar el sentimiento cívico<sup>19</sup>. Y ello porque la sociedad en que vivimos tiende a hacernos olvidar uno de los campos en que el individuo llega a su pleno desarrollo: su participación en la comunidad<sup>20</sup>.

Por último se presta atención a la llamada "crisis de gobernabilidad" que atraviesan los Estados democráticos, también conocida por "crisis fiscal del Estado"<sup>21</sup>. Esta situación se produce por la incapacidad del sector público para continuar cubriendo las necesidades de una demanda creciente de servicios. La respuesta a esta crisis Global pasó por la liberalización del Sector público y la privatización de algunos de los servicios prestados por el Estado. Autores como MUÑOZ MACHADO encuentran en esta situación la aparición de las primeras formas de participación<sup>22</sup>. La crisis de la gestión administrativa que lleva a los entes públicos a perder el monopolio de la acción administrativa hizo que aparecieran asociaciones - en la actualidad también ONGs- que satisfacen las necesidades colectivas en ciertos sectores. Aquí es dónde toma importancia no sólo la participación individual a la que se viene haciendo referencia, sino también la colectiva que había sido reivindicada desde los años 60 y que se conoce con el nombre de la "política de movimientos" muy vinculada al fenómeno del asociacionismo<sup>23</sup>.

---

<sup>16</sup> RUBIO CARRACEDO, J.: "¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?", *Claves de Razón Práctica*, núm. 105, Madrid, 2000, p. 80.

<sup>17</sup> TOCQUEVILLE, *op. cit.* p. 42. El autor afirmaba también que "Satanás encuentra en la ignorancia su más poderosa arma".

<sup>18</sup> SANDEL, M.: *Democracy's discontent*. Ed. Mass. Harvard, 1996.

<sup>19</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, ed. C.E.C., Madrid, 1980.

<sup>20</sup> Ya TOCQUEVILLE advertía que "los hombres que viven en tiempos de igualdad tienen mucha curiosidad y poco tiempo libre; su vida es tan práctica, tan complicada, tan agitada, tan activa que les queda poco tiempo para pensar. *Op. cit.* p. 20-21.

Como ROUSSEAU también afirma que "el egoísmo es un vicio tan viejo como el mundo, y pertenece a cualquier forma de sociedad. El individualismo es propio de las Democracias y amenaza desarrollarse a medida que las condiciones se igualan", *op. Cit.* p. 89. Para solucionar esta situación es necesaria la educación.

<sup>21</sup> Vid. ROSALES, J. M.: *op. cit.* p. 214.

<sup>22</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: "Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participación en la administración", *RAP*, núm. 84, 1977, p. 527.

<sup>23</sup> Sobre esta materia consultar el libro de BORJA, J.: *Por unos municipios democráticos. Diez años de reflexión política y movimiento ciudadano*, ed. IEAL, Madrid, 1986.

La importancia que estas formas colectivas de participación han tomado en los últimos años han hecho que no se pueda prescindir de ellos a la hora de abordar el estudio de fenómeno participativo. Las formas de participación colectiva suponen en la actualidad la prueba de que la crisis de la Democracia representativa puede ser superada mediante la democratización de las instituciones a través de la interacción entre la Administración y la sociedad. La participación ciudadana colectiva ha demostrado beneficiosos efectos en el desarrollo del nuevo ciudadano. La necesidad que la crisis de la gestión administrativa creó, permitió que se dieran las primeras experiencias participativas cuyos resultados han animado a extender dicha participación a la esfera individual.

La importancia y los efectos que produjo la participación colectiva en el fenómeno que aquí abordamos justifica que ésta se estudie en un capítulo de nuestro trabajo.

Las soluciones que se dan al candente problema de la crisis actual del sistema de Democracia representativa tienen una consecuencia directa en la regulación administrativa de las figuras de participación. Esta es la justificación de que en este trabajo se revisen, una a una, esas formas de participación y se analice si, en realidad, están dando sus frutos, es decir, si están restaurando poco a poco el equilibrio entre representación política y participación de la ciudadanía mediante figuras de Democracia directa.

## **1.2. El derecho de asociación como derecho fundamental**

La Constitución en el artículo 9 habla de la necesidad de que la Administración fomente la participación de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley. El artículo 22 de la Constitución recoge el derecho de asociación, derecho éste reconocido en las normas fundamentales de los países de nuestro entorno y también en la historia de nuestro constitucionalismo. El artículo 22 reconoce el derecho fundamental de asociación en su apartado primero y en el tercero hace referencia al tema de inscripción registral de asociaciones, cuestión íntimamente relacionada con la intervención por parte de la administración en el desarrollo real de este derecho. Los apartados 2 y 4 alertan a las administraciones para evitar que organizaciones que violen derechos o sus fines sean delictivos o de carácter paramilitar se constituyan legalmente.

El derecho de asociación, pese a ser un derecho fundamental subjetivo, cumple un papel esencial en el Estado social y democrático de derecho. En él se materializa el pluralismo político, el derecho a participar y crear partidos a través de los cuales los ciudadanos se ven representados y se incorporan a la estructura del Estado<sup>24</sup> pero también el derecho de asociación en él regulado, es un mecanismo esencial para la materialización de la participación ciudadana. Así lo entendió GARCÍA PELAYO cuando decía que "...el poder social y la posibilidad de influir en los centros de decisión política ya no se subjetiviza en personas privadas, sino que se condensa en grandes organizaciones y en los ejecutivos que las representan, es decir, los individuos sólo pueden influir en las decisiones públicas por mediación de las asociaciones"<sup>25</sup>.

Si PELAYO aquí se refería a la influencia en las decisiones del Estado, también entendemos esta consideración aplicable a la administración local. Cuanto mayor sea el municipio, menor será la influencia de los ciudadanos individualmente considerados en las

---

<sup>24</sup> Vid. OLLERO, C.: *El Derecho constitucional de la posguerra*, Barcelona, 1949, p. 55 y ss.

<sup>25</sup> Cifr. GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977, p.94.

decisiones que se tomen. Para que los ciudadanos consigan influir en las decisiones municipales, a través de los mecanismos que éstos les brindan, es inevitable que en las grandes ciudades se utilicen figuras asociativas, pero aunque sea esta la realidad a la que nos enfrentamos no queremos olvidar que los mecanismos de participación también pueden y deben ser utilizados por ciudadanos particulares, porque así lo establecen las normas y los deseos de un número cada vez mayor de ciudadanos desencantados con el sistema representativo tanto de partidos como de asociaciones y que desean intervenir en la toma de decisiones de forma personal y directa, sin intermediarios.

La Constitución Española introdujo en uno de sus artículos, insertado dentro del bloque de la constitucionalidad, el Derecho Fundamental de Asociación. Por estar incluido en dicho bloque el derecho goza de aplicación inmediata y genera un derecho subjetivo que se pudo exigir ante los tribunales desde la entrada en vigor de la Norma Fundamental<sup>26</sup>.

La aprobación de este artículo por los constituyentes fue fluida, acogida por todos y no dio lugar a debates que pudieran servirnos para interpretar alguna de las dudas que plantea el precepto. La causa de esta aceptación fue por un lado el deseo común de reconocimiento de las asociaciones, sobre todo las políticas, que anteriormente habían sido prohibidas por el Régimen del General Franco. Por otro lado, en las restantes constituciones de nuestro entorno se reconocía ese derecho de asociación, lo que no hizo vacilar a los constituyentes sobre su introducción en nuestra norma suprema<sup>27</sup>. También influyó que el derecho de asociación se reconociera por normas de alcance internacional como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (arts. 20 y 23.4), el Convenio europeo de 4 de noviembre de 1950 (art. 11), en la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 (art. 5), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (arts. 21 y 22.1) y en el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8).

La doctrina, desde el principio, destacó el problema interpretativo que suponía el reconocimiento del derecho de asociación en varios preceptos constitucionales. Esto planteaba la duda de cómo entender el genérico derecho de asociación reconocido en el artículo 22. La STC 3/1981, de 2 de febrero, resuelve la cuestión diciendo:

“... el vocablo “asociación” tiene rango genérico y todo fenómeno que implique la existencia de un grupo de personas, reunidas en forma permanente y dotada de una organización ha de estimarse acogido en aquel término”<sup>28</sup>.

Por tanto entendemos que, como afirma SANTAMARÍA, el artículo 22 constituye el *derecho común* (o las bases generales<sup>29</sup>) de todas las asociaciones y se aplicará a todas las clases que la Constitución reconozca<sup>30</sup>. A esta idea general debemos añadir las excepciones que apunta la jurisprudencia ya que el artículo 22 no será de aplicación para las

<sup>26</sup> Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M.: “La aplicación directa de la Constitución en materia de derechos fundamentales: el nuevo derecho de asociaciones”, *REDA*, Nº22, 1979.

<sup>27</sup> En la Constitución italiana de 1948 se regula en el artículo 18, en la belga en el artículo 20, en la irlandesa en el 40, en la portuguesa en el 46, en la holandesa en el 9, en la de Luxemburgo en su artículo 26, en la suiza en el 56, en la turca en el 29, en la Ley Fundamental de Bonn en el artículo 9, en la Ley Fundamental Austríaca de 21 de diciembre de 1867 en el 12 y en el Instrumento de Gobierno sueco de 28 de diciembre de 1974 en el artículo 1 del capítulo II. Como vemos únicamente la norma noruega y la francesa no reconocen de forma expresa el derecho de asociación.

<sup>28</sup> TC 1ª, S 02-02-1981, núm. 3/1981, Fecha BOE 24-02-1981. Pte: Latorre Segura, Angel.

<sup>29</sup> Cfr. AGUILAR DE LUQUE, L. en *Comentarios a la Constitución Española*, dirigidos por ALZAGA VILLAAMIL, O., Madrid, 1982, Tomo II., p.604.

<sup>30</sup> Cfr. SANTAMARÍA, J.A. en *Comentarios a la Constitución Española*, coor. GARRIDO FALLA, F., ed. Civitas, Madrid 1985, p. 428.

corporaciones y organizaciones profesionales ni para las sociedades civiles<sup>31</sup> ni mercantiles<sup>32</sup>.

### **1.3. Asociacionismo, participación y Ley de Bases del Régimen Local**

El movimiento asociativo en el ámbito municipal tiene una conexión directa con la participación ciudadana. El artículo 72 de la LBRL reconoce el mecanismo que aquí denominamos de participación colectiva, el asociacionismo, y obliga a dar un especial trato a las asociaciones y a fomentar la realización de actividades mediante subvenciones o el acceso a instalaciones. A la información se le da un trato especial y amplio, se les permite sugerir criterios en la fase previa de elaboración del planeamiento urbanístico, se les permite participar en la gestión en los órganos de gestión desconcentrada o se les dota de medios económicos para desarrollar su actividad siempre que sean declaradas de utilidad pública.

Podemos considerar éste como un beneficioso y necesario artículo cuyas consecuencias prácticas analizaremos en el estudio que se hace de las Asociaciones como mecanismo de participación colectiva en la Administración Local.

Además las asociaciones fomentan el espíritu de ciudadanía. Este sentimiento cívico es de vital importancia para la participación ya que hace que "El habitante...se encariñe con su municipio porque éste es fuerte e independiente y contribuye a dirigirlo"<sup>33</sup>, circunstancias éstas que, según TOCQUEVILLE –siempre adelantado al tiempo en su análisis de la Democracia- justificaban y fomentaban el fervor participativo municipal de los americanos de principios del siglo XIX<sup>34</sup>.

El cambio propiciado por el Pacto Local supone un paso más en el alejamiento de la centralización administrativa que en opinión de este mismo autor "...sólo sirve para enervar a los pueblos a ella sometidos porque tiende incesantemente a disminuir su espíritu de ciudadanía"<sup>35</sup>, una de las causas del detrimento de la participación y de la crisis de la democracia representativa.

## **2. PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL**

### **2.1. Participación en órganos territoriales de Gestión Desconcentrada**

Los órganos que se regulan aquí ya existían en la historia normativa local pero su función era muy distinta ya que con ellos se pretendía descentralizar burocráticamente la actuación de los municipios, sobre todo cuando éstos eran muy grandes<sup>36</sup>. Ya en la Edad Media se distinguía en las poblaciones el núcleo del alfoz. En estos lugares se nombraron pedáneos con funciones ejecutivas y judiciales de la época. Esta primigenia situación

---

<sup>31</sup> Vid. Mora Alarcón, J.A.: *Régimen jurídico de las asociaciones civiles*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

<sup>32</sup> Vid. SsTC 111/1983, de 2 de diciembre y 23/1987 de 23 de febrero. También la STS de 18 de febrero de 1985.

<sup>33</sup> TOCQUEVILLE, A.: *La Democracia en América*, ed. Alianza Editorial, Madrid, 1999, T.II, p. 66.

<sup>34</sup> Tocqueville realiza su viaje por América en 1831.

<sup>35</sup> TOCQUEVILLE, *op. cit.* p. 82.

<sup>36</sup> Esta era la función de figuras como el Alcalde de Barrio y las Tenencias de Alcaldía.



deriva con el nombramiento de los Alcaldes de barrio<sup>37</sup>. En las primeras ciudades en las que se establecen las juntas municipales tal y como las conocemos en la actualidad son Madrid y Barcelona en la década de los años sesenta. En el ámbito internacional estos órganos adquieren importancia en la misma década en la Conferencia de Toronto, la reforma del gran Londres o los informes que elabora el Consejo de Europa sobre descentralización de la Administración Local en el nivel de distrito<sup>38</sup>.

Sin duda se trataba de acercar a los ciudadanos la administración municipal, pero no precisamente con la intención de fomentar la participación ciudadana. En esta ley se da un paso más y, tras acercar la administración al ciudadano, se decide que mediante estos mecanismos se fomente la comunicación entre el ejecutivo municipal y los vecinos<sup>39</sup>.

El artículo 24 de la Ley de Bases de Régimen Local garantiza:

“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”,

De la lectura del precepto se deduce, pues, que estos órganos territoriales se crean con el fin de estimular la participación ciudadana. Son órganos colegiados de carácter complementario cuya finalidad principal es la de aproximar, físicamente, el gobierno municipal a los vecinos lo cual facilitará su participación que se constituye en su objetivo primordial. El artículo 235 del Reglamento de Organización y Funcionamiento abunda en la cuestión cuando establece que la participación en estos órganos se canalizará mediante las asociaciones de vecinos existentes en la zona de actuación que se designe a estos órganos.

El artículo establece que será cada municipio el que regule la creación, funcionamiento y competencias de estos órganos cuya existencia es potestativa del municipio (los municipios *podrán* establecer...) por ser una manifestación de la autonomía municipal y de la capacidad de autoorganización que todo municipio tiene. Para la creación habrán de tener en cuenta el tamaño de la población. Es decir, no serán necesarios en aquellos casos en los que el municipio sea lo suficientemente pequeño como para garantizar la participación sin necesidad de desconcentrar. Por eso suelen aparecer en distritos, barrios o núcleos de población separados del resto.

La creación de los órganos desconcentrados corresponde al Pleno. Para dotarles de competencias es necesaria la delegación del Alcalde que puede revocarlas, ampliarlas o variarlas cuando estime conveniente. Pese a la delegación competencial estos órganos han sido calificados como “verdaderos órganos y no meros apéndices de otros (ya que poseen) organización propia y atribuciones específicas”<sup>40</sup>.

La práctica habitual es que dichos órganos aparezcan enumerados en los Reglamentos de Participación Ciudadana, si es que existen. En estos casos hemos comprobado que suelen establecer su composición y el ámbito de actuación.

---

<sup>37</sup> Vid. Morell Ocaña, L.: El Régimen Local Español, ed. Civitas, Madrid, 1988, p, 643.

<sup>38</sup> Vid. Castelao Rodríguez, J.: Manual de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, ed. M.A.P, Madrid, 1990 p. 225 a 237.

<sup>39</sup> Vid. Arnal Suría, S.: Nuevo régimen .... op. Cit. p. 397.

<sup>40</sup> Cfr. Arnal Suría, S.: Nuevo régimen .... op. Cit. p. 404.

En lo relativo a su composición es frecuente que sea mixta: por una parte hay representantes del Ayuntamiento que tras el Pacto Local se prevé que aglutine a la mayoría de grupos políticos. Por otro lado se establece la participación de representantes de organizaciones para la defensa de intereses generales de los vecinos o de algún sector en concreto.

Por último aclara que la desconcentración no deberá provocar una gestión desigual en las distintas zonas. Se debe tener claro que el precepto permite la desconcentración pero no la descentralización en la toma de decisiones o en la gestión. Por eso es importante que la desconcentración se haga sin perder de vista la unidad tanto las decisiones políticas como las de gestión.

Resta decir que la aprobación de la Ley de Bases supuso un cambio en cuanto a la idea de gestión desconcentrada que existía en los textos anteriores<sup>41</sup>: se ha pasado de considerarla un mecanismo eficaz de gestión a interpretarse como un medio de acercar la toma de decisiones al ciudadano para favorecer la participación que la ley proclama en el artículo 1.1.

La regulación de la Ley de Bases se materializó con la creación de dos figuras que serán objeto de estudio aquí si bien forman parte de un elenco de organismos municipales "complementarios" que aparecen enumerados en el artículo 119 del Reglamento de Organización: las Juntas Municipales de Distrito y los Consejos Sectoriales, regulados en el artículo 128 a 129 las primeras y en el 130 a 131, los segundos, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprobó el Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

### *2.1.1. Las Juntas Municipales de Distrito:*

Reguladas en el artículo 128 y 129 del ROF<sup>42</sup>, las Juntas Municipales de Distrito -siguiendo a MERCADAL VIDAL- son órganos territoriales de gestión desconcentrada, orientados a mejorar la gestión municipal y a facilitar la participación ciudadana. Su composición, organización y esfera territorial se establecerá en un reglamento que se entenderá como parte del Reglamento Orgánico<sup>43</sup>.

Tienen su razón de ser en municipios de gran número de habitantes ya que su labor es la de desconcentrar territorialmente las competencias del Ayuntamiento. Esto pudiera producir que, en la práctica, la participación real sea mayor o en municipios muy pequeños o en las grandes ciudades que en las intermedias, que, por lo general, descuidan este tipo de figuras.

---

<sup>41</sup> Se regulaba en los artículos 70 y 71 de aquella ley con relación a los Alcaldes de Barrio y Tenencias de Alcaldía. En la actual regulación desaparecen tales figuras y se recogen otras similares que se denominan "representantes personales" del Alcalde. Sus funciones no son las de éste ya que no puede delegar en ellos competencia alguna. Esto hace que en la práctica suela ser representante en una zona un Concejal, en el cual sí es posible delegar ciertas competencias.

<sup>42</sup> Artículo 128: *El Pleno del Ayuntamiento podrá acordar la creación de Juntas Municipales de Distrito, que tendrán el carácter de órganos territoriales de gestión desconcentrada y cuya finalidad será la mejor gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial.* Artículo 129: *1. La composición, organización y ámbito territorial de las Juntas serán establecidos en el correspondiente reglamento regulador aprobado por el Pleno. 2. El reglamento de las Juntas determinará asimismo las funciones administrativas que, en relación a las competencias municipales, se deleguen o puedan ser delegadas en las mismas, dejando a salvo la unidad de gestión del Municipio. 3. El reglamento de las Juntas Municipales de Distrito se considerará, a todos los efectos, parte integrante del Reglamento Orgánico.*

<sup>43</sup> Cfr. MERCADAL VIDAL, F.: "Organización Municipal", *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Director: MUÑOZ MACHADO, S., ed. Civitas, Madrid, 1988, p.939.

A diferencia de los Consejos Sectoriales, las Juntas Municipales de Distrito tienen competencias delegadas de los ayuntamientos para la gestión de determinadas materias. En algunos casos cuentan también con una dotación económica para hacer efectivas dichas actuaciones. Esta debe ser la causa de que la mayor parte de las veces la composición mixta de las juntas tenga más representantes del Ayuntamiento que de los ciudadanos y de sus asociaciones. Esto demuestra una vez más el miedo de los que promulgan las normas en dejar la toma de decisiones en manos de los ciudadanos. Esta situación debería superarse y dejar que tanto la clase política como los ciudadanos actuasen en condiciones de igualdad en unos órganos creados, no olvidemos, para facilitar la participación vecinal en los asuntos municipales.

Otro aspecto criticable con respecto a estos órganos es la falta de homogeneidad en la regulación que de ellos se hace. Sería aconsejable que las Comunidades Autónomas estableciesen normas que regulen el funcionamiento de las Juntas Municipales. Así lo han hecho en algunas Comunidades Autónomas. Una de las últimas ha sido Aragón que en su Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (BOE 108/1999 de 06-05-1999, pág. 16988). Establece una composición para éstas que se aplicará con carácter supletorio, esto es, si las Juntas no tienen una regulación concreta en la normativa municipal<sup>44</sup>.

Otras Leyes anteriores, reguladoras de Régimen local en determinadas comunidades autónomas, fueron aún más restrictivas a la participación. Es el caso de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia (BOE 109/1989 de 08-05-1989, pág. 13467). En esta norma se establece que la representación vecinal en ningún caso podría ser superior a un tercio de los concejales designados por el Ayuntamiento<sup>45</sup>. Sin lugar a dudas pensamos que este tipo de redacciones deberían suprimirse en favor de aquellas que se abstienen de hacer pronunciamiento alguno en cuanto a dicha representación. Sin duda este es un criterio que ha de quedar en manos de cada Ayuntamiento. O ser regulado sin reflejar temor hacia la participación.

### *2.1.2. Consejos Sectoriales*

Se regulan en los artículos 130 y 131 del ROF<sup>46</sup>. Son órganos de canalización de la participación ciudadana en los asuntos locales. Sus funciones son únicamente

---

<sup>44</sup> Artículo 38. Juntas de Distrito o Barrio: 1. En los municipios de más de 5.000 habitantes, el Pleno podrá acordar la creación de Juntas de Distrito o Barrio, como órganos territoriales de gestión desconcentrada, con el fin de facilitar la participación ciudadana en la gestión municipal, en los términos previstos en su Reglamento Orgánico o de participación. 2. En ausencia de regulación específica, dichas Juntas integrarán a Concejales y representantes de las asociaciones vecinales de acuerdo con las siguientes reglas: a) Los Concejales serán designados por el Alcalde a propuesta de los grupos políticos. b) Los representantes de las asociaciones vecinales serán designados por el Alcalde a propuesta de las mismas y de acuerdo con su efectiva implantación. c) Presidirá la Junta el Concejale en quien el Alcalde delegue o el Alcalde de barrio. 3. Lo dispuesto en los dos apartados anteriores será de aplicación supletoria en defecto de otro régimen contenido en el Reglamento Orgánico u otro Reglamento Municipal.

<sup>45</sup> Artículo 39: 1. En cada barrio, pedanía o diputación, podrá existir, como órgano territorial de gestión desconcentrada, una Junta de Vecinos, cuya creación y estatuto básico se determinarán por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento en defecto de regulación por el Reglamento Orgánico del Municipio. 2. Dicha Junta estará integrada por el Alcalde de Barrio, Pedanía o Diputación y un número de vocales que no superará un tercio del de Concejales del Ayuntamiento. 3. La designación de los miembros de la Junta de Vecinos se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento, en la Sección o Secciones constitutivas del correspondiente Barrio, Pedanía o Diputación. Notamos como esta redacción sustituye el nombre de Juntas Municipales de Distrito por el de Juntas Vecinales que, en otros textos, son otro tipo de órganos. Insistimos sobre la necesidad de homogeneizar criterios y términos.

<sup>46</sup> Artículo 130: *El Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales, cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos*

consultivas, de informar y proponer medidas con relación a la actividad que corresponda al consejo. Por tanto las funciones son dobles: responder lo que estimen conveniente en relación a las propuestas o iniciativas que se le remitan desde el Ayuntamiento. Hacer propuestas en el ámbito material que se les ha asignado. A diferencia de las anteriores no cuentan con potestades suficientes para emitir actos administrativos.

Por sus funciones podemos decir que son éstos órganos que fomentan la información o, incluso, la comunicación administrativa ya que producen relaciones circulares de información: de la administración local a los ciudadanos afectados y de éstos a la administración, mediante la respuesta a las consultas que se le realicen.

La composición de las juntas es también mixta. Esto sorprende cuando lo que los Consejos pretenden es captar información sobre determinadas cuestiones en ciertos sectores del municipio. Veríamos más razonable la existencia de una persona designada por el Ayuntamiento que asistiera a las reuniones y actuase en calidad de informador. Dicha persona podría ser, incluso, nombrada por el propio alcalde entre ciudadanos que vivan en el ámbito territorial. En su asistencia a las reuniones no tendría voto de calidad, y las decisiones se tomarían, efectivamente, por los representantes de las organizaciones de la zona, pero no por los propios miembros del Ayuntamiento. J. L. RIVERO ha alertado sobre los efectos que produce la asistencia a los Consejos de representantes de la propia administración afirmando que "si la función de estos Consejos es conocer el parecer de un grupo cualificado de agentes sociales, esta función se desvirtúa cuando en la emisión de ese parecer participan también, con mayor o menor peso numérico, representantes de la propia Administración"<sup>47</sup>.

En cuanto al funcionamiento la norma también silencia su regulación, lo cual plantea los mismos problemas que se comentaban anteriormente incluso hay reglamentos de participación ciudadana que fusionan las Juntas Municipales de Distrito bajo y a los Consejos Sectoriales bajo la categoría denominada Consejos de participación. En ellos las funciones se equiparan y las Juntas adquieren el nombre de Consejo de Distrito cuya actividad no se diferencia de la de los Consejos Sectoriales pues se les adjudica también funciones de elaboración de propuestas<sup>48</sup>.

Los Consejos Sectoriales, como su nombre indica, realizan sus funciones atendiendo a determinadas materias de interés. Sin carácter exhaustivo, claro está, enumeraremos las más frecuentes clases de Consejos que aparecen en los reglamentos de participación ciudadana: Deportes; del Libro y bibliotecas; Escolar; de Fomento; de Jubilados y Pensionistas; de Seguridad Ciudadana (seguridad y protección civil); de la Mujer; de Medio Ambiente; de Trabajo Comercio y Consumo; Cultura; Juventud; Infancia;

---

*municipales. Los Consejos Sectoriales desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo. Artículo 131: 1. La composición, organización y ámbito de actuación de los Consejos Sectoriales serán establecidos en el correspondiente acuerdo plenario. En todo caso, cada Consejo estará presidido por un miembro de la Corporación, nombrado y separado libremente por el Alcalde o Presidente, que actuará como enlace entre aquélla y el Consejo. 2. El ámbito territorial de actuación de los Consejos Sectoriales podrá coincidir con el de las Juntas de Distrito, en el caso de que existan, en cuyo supuesto su presidencia recaerá en un miembro de la Junta correspondiente y su actuación de informe y propuesta estará en relación con el ámbito de actuación de la misma.*

<sup>47</sup> Cfr. RIVERO YSERN, J.L.: *Manual de Derecho Local*, ed. Civitas, Madrid, 1997, p. 140 y 141.

<sup>48</sup> Vid. Reglamento de Participación Ciudadana de Tarrasa. Tal confusión terminológica sorprende en un texto que, sin duda, es de los más elaborados en materia de participación ciudadana a la cual "no tiene miedo". El precepto establece que los consejos estén compuestos, únicamente, por representantes de organizaciones sociales en la zona, y sólo existirá un representante del Ayuntamiento (artículo 28: a) el consejo estará integrado por una asamblea, en la cual participarán los representantes de las entidades relacionadas con el distrito o sector de que se trate. b) El Consejo lo presidirá un regidor municipal delegado por el Alcalde.

Urbanismo, vivienda y obras públicas; Social (sanidad y asistencia social); Medios de comunicación.

Por último debemos decir que algunas normas legales obligan a la creación de ciertos Consejos, es el caso de los Escolares o los Sociales<sup>49</sup>. Estas normas se han preocupado de garantizar la efectividad de la participación en estos sectores obligando a los diferentes niveles administrativos a crear órganos de participación.

Terminamos este apartado alertando de la necesidad, por un lado, de garantizar una legislación al menos homogénea en la materia. Los Reglamentos de Participación ciudadana deberían guardar mayor fidelidad en lo relativo a las competencias y denominación de estos órganos, algunos de los cuales desaparecen en los textos ante los cambios que en sus funciones han proferido los redactores reglamentarios. Se debería introducir en ellos un alto número de representantes de los ciudadanos, dado que la Ley de Bases es clara sobre la creación de dichos entes con el fin de fomentar y servir de mecanismos de participación en la toma de decisiones locales. Insistimos en la necesidad de que en los Consejos se disminuya el número de representantes de los Ayuntamientos y aumente el de aquellos que transmiten la voz y los deseos de los ciudadanos. Sin duda han de fomentarse y regular de modo más específico estas instituciones que se olvidan frecuentemente –y conscientemente– por la clase política municipal.

Por último, consideraríamos más adecuado que la celebración de las sesiones de estos órganos fuera pública. Es necesario que todos los ciudadanos sepan que dichos órganos existen y funcionan con asiduidad y resultados. Esta sería una buena manera de fomentar la participación. Así lo han demostrado las experiencias llevadas a cabo en diferentes países, entre ellos en las grandes ciudades estadounidenses en la que suele ser cada vez mayor la asistencia a las reuniones de distrito por parte de los vecinos. Como hemos comentado anteriormente su finalidad es acercar el Ayuntamiento al ciudadano, en las grandes ciudades resulta, por ejemplo, imposible asistir a las reuniones del pleno del ayuntamiento y es impensable que en ellos se conceda la palabra a todos los asistentes, pensamos que la asistencia y participación en los consejos podría suplir esta imposibilidad material que tienen los ciudadanos de grandes municipios y que les coloca en una situación de desigualdad con respecto a los que habitan en pequeños municipios. Por otro lado, no debemos olvidar que la voz de las asociaciones siempre concentra intereses de grupos concretos, lo cual es lógico, y que hay ciudadanos que prefieren actuar de modo individual en lugar de asociarse con el único objetivo de defender el interés general del municipio y no el particular de los vecinos de una determinada zona. Los órganos que aquí hemos estudiado no deben callar estas voces, sino que deberían servir para escucharlas y timarlas en cuenta, sin duda este sería el cauce adecuado en las grandes ciudades. Si las figuras de participación directa en la toma de decisiones, entre otras razones, surgen como forma de legitimar nuestras democracias representativas que funcionan con un sistema de partidos criticado por parte de la ciudadanía que no se ve en ellos representada, no debemos obligar a los ciudadanos a verse representados para la defensa de sus intereses municipales exclusivamente a través de las asociaciones que también, como ahora veremos, han sido

---

<sup>49</sup> El artículo 23 y ss de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León (BOE 57/1989 de 08-03-1989, pág. 6520), regula los Consejos Sociales rurales y de barrio. Los instaure como mecanismos para conseguir la efectiva participación ciudadana y sus fines son: "a) Impulsar la animación y el desarrollo comunitario. b) Potenciar la convivencia ciudadana a través del dialogo y la participación, entre todos los vecinos que forman la comunidad del barrio o medio rural. c) Fomentar la formación integral de la persona, su educación permanente y la ocupación del ocio y tiempo libre de todos los ciudadanos, para llevarles a resolver por sí mismos sus problemas individuales, familiares y sociales. d) Colaborar al mayor bienestar social de los individuos en las áreas de salud física, psíquica y social. e) Evitar o prevenir las conductas antisociales de aquellos individuos o grupos en situación de grave riesgo de marginación. f) Promover e impulsar las relaciones con aquellas instituciones del barrio, o del medio rural, aún no integradas en el Consejo Social y con las diversas Entidades afines o con otros Consejos Sociales ya constituidos."

criticadas por los ciudadanos y plantean problemas en cuanto cauces de representación de intereses.

## **2.2. Otras formas de participación asociativa**

Pese a que las anteriormente indicadas son las formas de participación exclusivas de las asociaciones en el ámbito municipal, no podemos olvidar que éstas también pueden intervenir en otros mecanismos de participación. Así es frecuente que sean asociaciones las que intervienen en los procesos de participación en la elaboración de ordenanzas y reglamentos municipales, sobre todo en aquellos que afecten de forma directa a su fin social. En materia urbanística no nos equivocáramos al afirmar que en la actualidad es éste el tipo de participación más frecuente. Son asociaciones medioambientales y vecinales las que suelen entrar a formar parte en el procedimiento de aprobación de normas y absolutamente excepcional es la participación de particulares de forma directa.

Lo mismo sucede con la participación en la prestación de servicios públicos. Este cauce de participación que implica la exigencia de prestación o prestación eficaz de los servicios públicos que tienen carácter de obligatorios suele ser ejercitada por asociaciones: de vecinos de una zona, de regantes, de empresarios...etc. en la jurisprudencia encontramos muestras variadas de la actuación de las asociaciones que bien solicitan la consignación de una cantidad en los presupuestos generales del municipio para la prestación del servicio o bien la solicitan al propio Ayuntamiento. También es frecuente que sea la sociedad civil organizada la que solicite la prestación de un servicio no obligatorio y estas solicitudes unidas al cuarto poder, los medios de comunicación, pueden ser aceptadas por los consistorios de manera más fácil que si la solicitud proviniera de un ciudadano en particular.

Los municipios gozan de una serie de acciones civiles para la defensa de sus bienes<sup>50</sup>. La posibilidad de participación que brinda el artículo 68 de la Ley de Bases es la de compeler a la administración a ejercitar dichas acciones. El sujeto del derecho está formado por aquellos vecinos que se hallen en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. El objeto del ejercicio de este derecho de participación consiste en compeler a la administración para ejercitar esas acciones. El precepto se traslada prácticamente con el mismo texto al artículo 220 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los entes locales.

El verdadero mecanismo de participación directa en este precepto es el que se regula en el apartado segundo del artículo y que se conoce con el nombre de acción vecinal sustitutoria. Podemos decir que se trata de una forma de petición por parte del ciudadano a la administración para que ejercite sus Derechos. Si no existiera esta figura podríamos asegurar que el mecanismo conductor de esta forma de participación directa sería el derecho de petición. Recordemos que el artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre que lo regula elimina como objeto del derecho todas aquellas peticiones recogidas en alguna otra norma, como es el caso.

Los demás preceptos permiten al administrado suplantar a la Administración en la vía jurisdiccional lo cual le dará derecho al reembolso de los gastos, para que la participación no sea gravosa para el ciudadano<sup>51</sup>. Pero no es este el objeto de nuestro estudio<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Vid. García de Enterría y T. R. Fernández: Curso de Derecho Administrativo, II, Madrid, Civitas, 1993, p. 702-704.

<sup>51</sup> V. G. TS 3ª sec. 4ª, S 14-05-2001, rec. 2513/2000. Pte: Fernández Montalvo, Rafael: Se desestima el recurso de casación en interés de ley interpuesto contra la sentencia del TSJ Castilla León y se confirma la anulación del acuerdo municipal denegatorio de la reclamación de abono de los gastos derivados de un juicio declarativo en el que el recurrente había ejercitado, por sustitución procesal del Ayuntamiento, una acción judicial encaminada a la recuperación y deslinde de un camino público municipal. No puede considerarse que la

No podemos negar que mediante esta figura el administrado puede participar en algo tan trascendente como en la conservación de los bienes propiedad del municipio en el que vive. Este tipo de figuras fomentan la participación pues el ciudadano se puede sentir responsable del cuidado de dichos bienes, y ello porque existen mecanismos que le permiten la defensa de éstos de forma directa. En la medida en la que el ciudadano se siente necesario, la participación está siendo incentivada. Es frecuente que dichas acciones tengan el respaldo económico necesario para adentrarse en las lides judiciales de una asociación, por ello hemos querido destacar aquí esta olvidada y peculiar forma de participación.

### **3. LOS PROBLEMAS DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO ACTUAL E INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN: ¿FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA O CRISIS DEL ASOCIACIONISMO?**

#### **3.1. La falta de renovación y cambio: mal endémico de todas las organizaciones**

En el artículo 22 de la Constitución se dan, como hemos apuntado anteriormente, unas nociones que pueden servir para acotar el concepto. También a lo largo del articulado de la Norma Fundamental se hace referencia al contenido práctico que ese derecho de asociación puede tener. Este tratamiento que da la Constitución al derecho de asociación es el resultado de una evolución histórica que deviene en un cambio en la esencia conceptual del derecho. En un principio el derecho a asociarse aparece como uno más de aquellos que permiten al individuo realizarse en la sociedad<sup>53</sup>.

La crisis de la democracia representativa, la evolución de la sociedad capitalista, la burocratización y especialización de la administración hacen que la figura asociativa experimente un cambio sustancial en su concepción. No se trata de un derecho individual sino que su papel va a ser importante para la participación de colectivos sociales en las decisiones políticas. Así es acogido por nuestra Constitución y plasmado en varios de los artículos que la componen lo que demuestra la importancia que en la actualidad tiene el pluralismo para el Estado de Derecho<sup>54</sup>. La asociación se convierte en el mecanismo más indicado para hacer efectiva la participación ciudadana, la defensa de los intereses profesionales o económicos de algunos sectores o el mero fomento de algún tipo de actividad (en la elaboración de normas, en la defensa de intereses económicos, en la enseñanza, el deporte, la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural).

El cambio en el significado de asociación y su alejamiento de esa primigenia idea de derecho individual queda plasmado en nuestra Constitución en su articulado. Pero el

---

doctrina que establece la Sala de instancia sea gravemente dañosa para el interés público municipal. El Ayuntamiento debe reembolsar las costas procesales a quien, al verse privado del acceso a una finca de la que es titular, tiene que acudir al proceso, ante el incumplimiento de la obligación municipal de ejercicio, para hacer efectivo, no sólo el derecho del recurrente, sino también el que corresponde a todos los vecinos como consecuencia del régimen demanial propio del camino.

<sup>52</sup> Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M.A.: *Los bienes de propios*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 252 a 255.

<sup>53</sup> Así se desprende de la Constitución de 1869 que en su artículo 17 reconoce el derecho "de asociarse para los fines de la vida humana". Este texto se traslada a la Constitución aprobada en 1876 y la idea individualista del derecho aparece también en la constitución de la Segunda República.

<sup>54</sup> Vid. FERNÁNDEZ FERRARES, G., *Asociaciones y Constitución*, Cívitas, Madrid. 1987, p.148.

avance del derecho de asociación no termina aquí. La doctrina americana en especial, pero también la española, alertan sobre los problemas que las grandes asociaciones pueden acarrear. La proliferación de éstas, así como sus enormes dimensiones pueden llegar a impedir que los derechos de los particulares sean bien representados, con lo cual dejarían de ser adecuados mecanismos de participación ciudadana. En palabras de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA:

“...el incremento de poder que han experimentado [las asociaciones] en todas partes puede convertirlas en una nueva amenaza para la libertad de sus propios miembros”<sup>55</sup>. Otro autor, en este caso estadounidense, comenta algo parecido: “No sólo el Estado moderno sino también muchas de las asociaciones se han transformado en entes impersonales y demasiado grandes para que la mayoría de la ciudadanía las pueda entender y se pueda sentir como parte integrante de ellas”<sup>56</sup>.

Por tanto para que el derecho de asociación sea reconocido en la práctica no sólo basta con mecanismos legales que permitan la creación de asociaciones, sino que deben éstos procurar que las asociaciones funcionen de tal modo que permitan el total desarrollo del derecho individual que hacen efectivo. Para ello nunca deberán olvidar que su funcionamiento interno debe ser democrático, abierto al diálogo a la autocrítica y a la renovación. El miedo a la evolución, al cambio y a la renovación de las estructuras internas son los males endémicos que persiguen a toda organización y que acaban causando su desaparición si no son combatidos.

### **3.2. Las relaciones entre la Administración y las Asociaciones: efectos ambivalentes (resultados agrídulces) en el asociacionismo**

En la actualidad el asociacionismo ha atravesado una etapa de crisis. Debemos afirmar que una de las causas de esta crisis es la falta de objetivos por parte de las asociaciones o, más bien, la absorción por parte de los Ayuntamientos Democráticos de los fines que habían sido reivindicados por las asociaciones en sus primeros 15 años de funcionamiento. Esto creó una situación de desconcierto de la que poco a poco se va saliendo. Acabar con este letargo asociativo ha sido posible mediante el cambio en los objetivos y la búsqueda de nuevos fines por las asociaciones como la reivindicación de mejores condiciones de vida y medioambientales, la prestación de asistencia a grupos con falta de medios económicos o con necesidades que la asistencia social se ve incapaz de abarcar (ONG, voluntariado, asociaciones de mujeres maltratadas) y por último las asociaciones surgidas como consecuencia del fenómeno inmigratorio y en las que pueden participar, como en cualquier otra, tanto nacionales como extranjeros.

Pero como hemos señalado al comienzo de nuestra exposición, los Estados democráticos atraviesan por una crisis de gobernabilidad causada, entre otros factores, por la exigencia cada vez mayor por parte de los ciudadanos de prestación de servicios. Esta situación se ha desbordado y ha llegado a tal punto que resulta imposible para las administraciones dar cobertura a tantos servicios como reclaman los ciudadanos. Para solventar estos problemas los estados recurren a organismos privados y, muy especialmente a asociaciones y ONGs, para que cubran sus necesidades. El devenir de las circunstancias ha provocado en los últimos treinta años una oscilación en la importancia del asociacionismo y de su función en la sociedad. Tras su época álgida los partidos asumen parte de sus fines y los acogen como propios en los programas

---

<sup>55</sup> Cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. *El derecho ...*, op. cit. p.94.

<sup>56</sup>Cfr. LIEBMANN, G. W., “Devolution of power to community and block associations”, *Urban Lawer*, Nº 25, p.335 en relación con la opinión de HORN, R. A., *Groups and the Constitution*, 1956.



---

electorales y en su política social. Las necesidades sociales aumentan y, en la actualidad, se devuelve a las asociaciones parte de estas competencias que han sufrido modificaciones en su contenido, como es lógico por el paso de los años.

Pese a que esta nueva situación está abriendo los ojos a distintas formas de participación y asociacionismo colectivo así como a nuevos objetivos y fines asociativos, no se puede descuidar el fomento de esta forma de participación por parte de la administración y de nuestros gobernantes. Y ello porque constituye una responsabilidad exigida por la Constitución Española en el artículo 9.2 y reforzada por la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación en su artículo 31 que añade a la exigencia de inscripción registral (artículo 31.4) el de que sus objetivos sean de interés general (artículo 31.2).

A continuación veremos algunos mecanismos que alientan la participación ciudadana a través de las asociaciones.

#### *Las subvenciones:*

Debemos encuadrar la subvención dentro de la actividad administrativa de fomento<sup>57</sup> entendida como aquella "...modalidad de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos"<sup>58</sup>. S. MARTÍN RETORTILLO, de forma más gráfica, dice que el fomento es una acción persuasoria, estimulante, ejercida desde el poder: determinación, primero, e impulsión, después, de actividades privadas que es de interés promover<sup>59</sup>.

En el caso que nos ocupa el asociacionismo no es sólo una actividad privada que interese promover, por su indudable aportación a la sociedad mediante la prestación de servicios sociales y de otro tipo que descargan a la administración. El fomento de este tipo de asociaciones es un deber, un mandato constitucional.

La actividad de fomento más importante en materia de asociacionismo es la subvención.

Las subvenciones comportan tres requisitos: son una atribución patrimonial. Dicha atribución se otorga por una administración pública (en el caso de las asociaciones locales las subvenciones les pueden ser otorgadas tanto por el Estado como por la Comunidad Autónoma o el Ente Local al que pertenecen).

En segundo lugar dicha atribución patrimonial se hace a fondo perdido, es decir, no deberá ser devuelta por la asociación, no se trata pues de un préstamo.

Por último se exige una afectación inicial de la atribución patrimonial al desarrollo de una actividad por parte del beneficiario<sup>60</sup>. Este último requisito ha reformado el concepto

---

<sup>57</sup> Vid. Al respecto BAENA DE ALCÁZAR: "Sobre el concepto de fomento", *RAP*, Nº 54. ESCRIBANO: *El fomento del comercio interior*, Sevilla, 1978; JORDANA DE POZAS: "Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho administrativo" *Revista de Estudios políticos*, Nº. 48, 1949; MARTÍN MATEO: *Derecho público de la Economía*, Madrid, 1988; VILLAR PALASÍ: "Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político", *RAP*, Nº14.

<sup>58</sup> Cifr. PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo I: parte general*. Ed. Marcial Pons, 1999, p. 447 y 448.

<sup>59</sup> Vid. MARTÍN RETORTILLO, S: "Agua pública y obras hidráulicas". *Estudios jurídico-administrativos*, Madrid, 1966 y *Derecho Administrativo Económico I.*, Madrid, 1989.

<sup>60</sup> Al respecto de la afectación de la subvención vid: BORREGO, N: "Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa sobre la subvención", *RAP*, Nº 42. DÍAZ LEDESMA: *Subvenciones y crédito oficial en España*, 1985, Madrid. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *La Subvención: concepto y régimen jurídico*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, 1983, Madrid, p. 230 a 290. MARTÍN RETORTILLO, S.: *Derecho administrativo-económico, I*, 1989, Madrid.

asociativo que entendía a éstas como formas de actuación y de participación independientes con respecto a la Administración. Esta autonomía se ve matizada desde el momento en que las asociaciones tienen como fuente de ingresos principal las subvenciones.

Los estudios realizados sobre los fenómenos asociativos revelan la importancia de las subvenciones para el ejercicio de las actividades participativas que tienen lugar dentro de las asociaciones. Según Montserrat, J. y Rodríguez Cabrero, para el 67% de las ONGs de Servicios Sociales la principal fuente de financiación son las subvenciones<sup>61</sup>. Otro estudio de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España (PPVE) realizado mediante un cuestionario que se envió a distintas asociaciones reveló que el 56% de éstas percibe más de la mitad de los ingresos de fondos públicos y un 11% recibe de la Administración la totalidad de sus ingresos<sup>62</sup>.

El problema de la dependencia financiera de los mecanismos colectivos de participación es uno de los mayores obstáculos con los que cuenta dicha participación.

Este proceso se empezó detectando en los Estados Unidos, país pionero en materia participativa y de voluntariado mediante asociaciones no gubernamentales e independientes del Estado Federal en sus orígenes.

Autores como MADELEINE WING ADLER han destacado cómo la Administración Reagan puso fin a un proceso que se venía gestando desde el segundo cuarto de siglo. Hasta esa fecha existió una dependencia mutua entre el Estado Federal y las asociaciones, en especial las encargadas de prestar servicios sociales. Las decisiones de prestar un nuevo servicio social solían partir de iniciativas privadas en el ámbito local, que procuraban el bienestar para los habitantes de determinadas zonas. Las asociaciones, en las que participaba gran parte de la población de las ciudades, estaban mejor equipadas para prestar este tipo de servicios que la propia Administración que veía en éstas la solución para prestar aquellos servicios que en Europa se realizaban por el Estado, con una reducción de costes considerable<sup>63</sup>. En aquella época la relación entre las formas colectivas de participación y la Administración se describe como de "autonomía cooperativa" –*cooperative autonomy*–<sup>64</sup>. La Gran Depresión de 1929 y el colapso económico que ésta produjo obligaron al Estado Federal a asumir una mayor participación en los servicios sociales aumentando las subvenciones y sus cuantías que llevó a una situación parecida a la que se vive en la actualidad en nuestro país y que se describió como "dependencia cooperativa" –*cooperative dependence*–. La llegada de Reagan al poder comenzó un proceso de "desfederalización" de los poderes e hizo que el Estado Federal aplicase una política de disminución de las subvenciones para este tipo de organizaciones. Esta situación creó un fuerte desequilibrio para los mecanismos colectivos de participación que vieron desaparecer la fuente de ingresos que les había mantenido durante décadas. La situación

---

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, 1990, Madrid. SESMA SÁNCHEZ, B.: *Las subvenciones y su control en el Ordenamiento Español*, ed. Sindicatura de Comptes, 1996, Valencia.

<sup>61</sup> Vid. VVAA: *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*; coord.. RODRÍGUEZ CABRERO Y MONTSERRAT CODORNIÚ, ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996, p. 270 a 275.

<sup>62</sup> Vid. VVAA: *Las organizaciones de voluntariado en España*, ed. PPVE, Documentos de trabajo nº 10, 1997, Madrid, p. 60 a 73.

<sup>63</sup> Vid. KRAMER, RALPH M.: *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press, 1981, Berkeley, p. 65.

<sup>64</sup> Cfr. ADLER, MADELEINE W.: "Relations between Government and Nonprofit Organizations", *The Nonprofit Organization Handbook*, VVAA, COOR. CONNORS, TRACY D., ed. McGraw-Hill, 1994, p. 9.8.

colocó a las asociaciones en el juego del libremercado, de la competencia, e hizo que perdieran el ánimo no lucrativo que las envolvía, para lograr así su supervivencia dejándose llevar por el juego empresarial, que, en cierto modo, ha hecho que pierdan voluntarios de forma tan veloz como el aumento de sus ingresos y de su independencia. En la actualidad las asociaciones actúan con la administración mediante la figura del convenio. Esta nueva etapa del asociacionismo estadounidense se conoce con el nombre de "iniciativa de cooperación" *-cooperative initiative-* por el que las asociaciones se distancian de la Administración con la que se relacionan como miembros iguales de una misma sociedad que se termina cuando se cumple el fin para el cual se unieron<sup>65</sup>.

En España el fenómeno ha sido criticado más recientemente y con matices particulares. Como decíamos, en nuestro país se vive una situación de dependencia respecto de la Administración por la mayor parte de las asociaciones, pero ésta comenzó a gestarse en los ochenta, casi medio siglo después que en los Estados Unidos. La doctrina del derecho, sociólogos y politólogos han puesto su atención en esta cuestión que, tras veinte años, parece empezar a cambiar, si bien muy levemente.

A. Jerez y M Revilla opinan que la dependencia de subvenciones tiene tres tipos de efectos en las asociaciones:

Por un lado, las coloca en una situación de incertidumbre anual ya que la mayoría de sus ingresos va a depender de la convocatoria de subvenciones de los diferentes niveles administrativos<sup>66</sup>. Esta situación provoca cierta burocratización en las asociaciones que destinan parte de sus esfuerzos ala realización de proyectos que les permitan acceder a una subvención para subsistir, descuidando los fines asociativos.

Por otro lado, en relación con lo anterior, esta situación propicia la competencia entre las asociaciones afines por el reparto de recursos.

Por último fomenta el desarrollo de una cultura de la clientela. Se pretenden conseguir más socios, lo cual favorece por ser tenido en cuenta a la hora de otorgar subvenciones.

GARCÍA INDA observa, entre otros problemas, la burocratización y mecanización de las entidades participativas. El aumento en su número ha llevado a que la financiación esté más repartida y que haya que procurarse otros ingresos. No es extraño que en la

---

<sup>65</sup> En España a demás de las subvenciones, del apoyo infraestructural para realizar sus actividades, de los programas de formación para los miembros más activos de esas entidades o de las ayudas para realizar publicaciones ha aparecido, en los últimos años, una nueva forma de avivar estas instituciones participativas. Se trata de los Convenios y conciertos con las asociaciones. Podríamos relacionar este tipo de cooperación entre la Administración y las asociaciones como aquella que se dio en los Estados Unidos y que denominamos *cooperative initiative*. Se trata de iniciativas de cooperación o actuación conjunta para la consecución de un fin determinado. Podemos decir que los convenios de colaboración han tenido una especial incidencia en el ámbito local y que han otorgado a muchas asociaciones una nueva forma de participación en planes concretos.

Es relevante la cantidad de convenios que se han realizado, sobre todo, a nivel local y en materias como turismo y medio ambiente. En este tipo de convenios se reúnen las asociaciones relacionadas con la materia o afectadas por la actuación. En el caso de los convenios en materia turística las asociaciones municipales implicadas son: las de comerciantes, las de hosteleros y, en algunos casos, las de medio ambiente.

En el caso de convenios medioambientales la participación de asociaciones ecologistas es primordial.

A lo largo del año 2000 fueron los convenios de desarrollo turístico los que proliferaron, alguno relacionado con el medio ambiente. Hubo un convenio firmado con una conserjería de salud para fomentar las donaciones de sangre en la zona, pero los convenios de esta índole suelen tener intereses económicos en juego.

La Ley Orgánica admite estas figuras de fomento en el artículo 31.5. los convenios de colaboración deben ser entendidos como una medida de fomento económico. Para acceder a este tipo de medidas también se exige que la asociación persiga un interés general.

<sup>66</sup> VVAA: *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*. coord. JEREZ, A., Ed. Tecnos, 1997, Madrid, p. 37 a 39.

búsqueda de fondos, tanto públicos como privados, las asociaciones dediquen gran parte de sus recursos financieros y humanos. No olvidemos, por otro lado, el fenómeno de procedimentalización en el otorgamiento de subvenciones que impone el artículo 81 de la Ley General Presupuestaria según la redacción de la Ley de Presupuestos de 1991<sup>67</sup>. En ella se somete la concesión de subvenciones a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

El problema que INDA observa es que, en especial las asociaciones que prestan servicios sociales y las de voluntariado, esto puede llevar a la pérdida de su capacidad de movilización social acercándose cada vez más al perfil organizativo y funcional de una empresa de servicios, o lo que muchos han llamado la "caridad-business"<sup>68</sup>.

Pese a que algunos vieron la solución a estos problemas en la financiación privada, esto también entraña los mismos problemas de dependencia y condicionamiento que en el caso de la ayuda por parte de la Administración, sin que pretendan, como lo hace esta última, un interés social sino privado.

La solución que se propone, pues, es la financiación mixta, siendo ésta la única forma de evitar el control total de la actividad participativa<sup>69</sup>.

En cuanto a las subvenciones de los municipios a las asociaciones y demás mecanismos colectivos de participación como son las ONGs, suelen realizarse desde distintas concejalías. En algunos Ayuntamientos se tramitan desde la Concejalía o Departamento de Participación Ciudadana o, si no existe, en el que esta faceta se incardine. En otros casos el fomento sales desde la concejalía de Servicios Sociales (como suele ser el caso de las ayudas a ONGs). En casos muy reducidos se encuentra un programa específico de promoción de las asociaciones o de la participación ciudadana en su conjunto. Como decimos las subvenciones no se centralizan. FERNANDO PINDADO ha criticado esta situación que no favorece la participación de todos los sectores asociativos<sup>70</sup>. La falta de coordinación puede dar más posibilidades de participación a unas asociaciones sobre otras, vulnerando, de esta manera, el principio de igualdad. La solución es, teóricamente fácil, ya que la potestad para otorgar subvenciones en los municipios la tiene el Pleno o el Presidente de la corporación local<sup>71</sup>, el problema es que en cada municipio las competencias se distribuyen de modo diferente en función de lo establecido en el Reglamento Orgánico.

Vemos como no existe un criterio homogéneo para la concesión de subvenciones para el fomento de la participación ciudadana a través de ellas. El fenómeno que criticábamos a escala local en cuanto a la falta de coordinación se repite en los otros dos niveles de la Administración: el Estado y las Comunidades Autónomas. En el Estado, cada ministerio ofrece un número determinado de subvenciones que se destinan al fomento de actividades concretas y variables con el paso de los años. Estas subvenciones suelen recaer en sectores asociativos que tienen gran repercusión en la sociedad y en los medios de comunicación o que descargan de labores asistenciales a ministerios como el

---

<sup>67</sup> Vid. Parada Vázquez, R.: ...op. cit. p. 457.

<sup>68</sup> GARCÍA INDA, A.: "La generalización del voluntariado, o la nueva militancia", *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, coord. MARTÍNEZ DE PISÓN, J. Y GARCÍA INDA A. ed. Egido, 1999, Zaragoza, p. 119.

<sup>69</sup> Vid. GARCÍA INDA, A.: *op. cit.*...p 118.

<sup>70</sup> Vid. PINDADO SÁNCHEZ, F.: *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, Ed. del Serbal, Barcelona, 2000, p. 50 y 51.

<sup>71</sup> Artículos 18, 20, 33 y 34 de la Ley de Bases del Régimen Local.

de asuntos sociales. Esto hace que las asociaciones con más medios consigan mayor número de subvenciones, así como aquellas que, pese a actuar a nivel local, lo hacen en todo el territorio nacional (es el caso de Ecologistas en Acción). Las asociaciones más pequeñas que son precisamente las que actúan en el ámbito local ven fuertemente restringidos sus ingresos ya que sólo pueden optar a subvenciones municipales que, en su mayor parte, se destinan a asociaciones de vecinos, siendo esta una de las causas de que dicho tipo asociativo sea uno de los más activos.

Podemos concluir diciendo que pese a los beneficios de la subvención para el fomento de asociaciones y con el de la participación colectiva, los inconvenientes derivados de la dependencia económica de éstas hacen que las asociaciones busquen nuevas formas de ingresos, lo cual las convierte en formas organizativas plenamente integradas en la vida empresarial, de forma competitiva y burocratizada. Esto actúa en detrimento de la credibilidad y de la apuesta ciudadana por este tipo de mecanismos participativos que, en algunos casos, se alejan de los fines asociativos para los que fueron creadas y actúan como apéndices de la administración cayendo en los mismos problemas de burocratización que, un día, les hicieron ganar la confianza ciudadana.