

El derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local

Juan Ignacio Soto Valle



Llicenciat en Dret per la Universitat de Deusto.
Màster en Funció Directiva per l'INAP.
Secretari d'Administració local en exercici a l'Ajuntament de Badalona.

President del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Barcelona (CSITAL; www.csital.org).

Ha estat president de la Unió de Directius Locals i Territorials d'Europa (UDITE; www.udite.eu), de la Comissió Executiva de la qual forma part en l'actualitat.

Ha col·laborat amb el Consell d'Europa en l'elaboració de programes de formació local a Rússia.

Creu en la participació ciutadana, com a valor afegit de la nova democràcia representativa, per garantir la transparència, preservar el principi de legalitat, i arrelar –a la fi– allò que algú va definir com «sentiment constitucional», que no és altra cosa que confiança en les institucions.

Reducir las distancias entre el Estado-aparato y el Estado-ciudadano, que tanto preocupaban a Kelsen en su ensayo *Esencia y valor de la democracia*, continúa siendo, casi ochenta años después de la publicación de éste, la difícil tarea a la que se enfrenta el constitucionalismo democrático en Europa. Se trata de que nuestra democracia sea capaz de integrar y proyectar adecuadamente lo que ahora se llama capital social y que el constitucionalista Karl Loewenstein llamaba simplemente ciudadanos. La primera ley aprobada por el Parlament de Catalunya en este año 2006 trata, seguramente con modestia, pero con una sana tozudez e indudable valentía, de contribuir a la excelencia que guía un sincero compromiso de acercar *poder y ciudadanía* en el sentido más constitucional de estas palabras. Por ello quiero aprovechar esta ocasión para reivindicar los valores que la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Reforma de la Iniciativa Legislativa Popular alimenta y proyecta para avanzar en la permanente construcción de la democracia. Las cosas serán un poco diferentes a partir de esta ley. ¿Por qué? Pues porque, entre otros motivos:

- 1) la ILP está al alcance de muchos más jóvenes;
- 2) se abre a los inmigrantes con residencia legal en España;
- 3) se reducen al mínimo los asuntos sobre los cuales no se puede impulsar una ILP;
- 4) se rebajan los requisitos formales para presentar la ILP (de 65.000 a 50.000 firmas);
- 5) se confiere a la Comisión Promotora no sólo la facultad para intervenir durante la tramitación parlamentaria (y además se facilita asistencia técnica a los promotores), sino también la facultad de retirar la iniciativa antes de la

- votación;
- 6) se habilitan más mecanismos de autenticación de las firmas (notarios, secretarios judiciales, secretarios de Administración local y fedatarios especiales) y, por último,
 - 7) se iguala la firma digital a la firma manuscrita.

Quizás esta valiente ley haya tenido algo que ver en la reforma de la ley orgánica que regula la iniciativa legislativa popular, aprobada por el Pleno del Congreso el día 12 de mayo de 2006. La nueva ley orgánica, que sustituye a la de 1984, amplía el plazo para recabar las firmas, de seis a nueve meses, con la posibilidad de prorrogarlo otros tres meses, si así lo autoriza la Mesa del Congreso, aunque como ustedes saben se mantienen las 500.000 firmas. Asimismo, se fija un margen de seis meses a partir de la admisión a trámite de la iniciativa para que el Pleno del Congreso la tome o no en consideración, y se abre, de esta forma, la posibilidad de que un representante de la Comisión Promotora pueda participar en el debate para su defensa. Es destacable que los pliegos para la recogida de firmas puedan estar escritos además de en castellano, en euskera, catalán y gallego. Asimismo, aumenta hasta los 300.000 € la ayuda económica del Estado para cubrir los gastos de difusión y recogida de firmas. Otra novedad destacable es que se podrán recoger firmas para ejercer la ILP a través de Internet y los medios electrónicos. La firma electrónica tendrá a estos efectos igual valor jurídico que la manuscrita.

Pero vayamos al ámbito local. La ley nace en un contexto de cambio normativo en el sector local. La disposición final 1.^a, relativa al derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito de los entes locales, establece lo siguiente: «El Gobierno debe presentar en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la Ley –DOGC 4579, 23.02.06– un proyecto de ley que regule el derecho de iniciativa ciudadana para proponer la aprobación de disposiciones de carácter general a los entes locales». Para situar bien esta reforma e intuir bien por dónde pueden ir las cosas en el futuro en el ámbito local, parece conveniente ver qué ha sucedido en esta materia y dónde nos encontramos.

La ley debe comprenderse a la luz del principio de proximidad que recoge el preámbulo de la Carta Europea de la Autonomía Local cuando determina el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos mediante entidades locales investidas de competencias efectivas que permitan *una Administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano*. Y debe situarse en el contexto de lo que ha sido la participación ciudadana en el ámbito local en los últimos veinte años (en el aspecto normativo, me refiero).

La verdad es que nuestro ordenamiento local básico no parece que se anime hasta el año 2001, cuando el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprueba su recomendación número 19. En esas fechas, una tímida y escasa regulación de la participación ciudadana (cinco artículos, pero sólo uno de ellos, el artículo 71, dedicado a la consulta popular), a iniciativa exclusiva del propio ayuntamiento, era el débil baluarte con el que la ley de bases de 1985 concretaba la defensa de los valores y principios de proximidad de la CEAL. No demasiado.

Lo relevante, desde el punto de vista normativo, es que el impulso a la regulación de los mecanismos de participación ciudadana se da a partir del año 2003, en la pomposamente llamada ley de modernización del gobierno local (cuyo título X, referido

a las ciudades con gran población, no ha sido aplicado por ninguna ciudad en Cataluña). En esta Ley 57/2003 influyó, sin duda, la propuesta de decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea presentada por la Comisión el 27 de mayo de 2003, COM (2003) 276 final, en la que se establece un programa de acción comunitaria para ayudar a las entidades activas en el ámbito de la ciudadanía europea activa y la promoción en este ámbito.

Existen otros textos de innegable influencia, como el *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza*, que promueve el principio de participación de los ciudadanos desde la concepción hasta la aplicación de las políticas, y la necesidad de implicar a la sociedad civil y las organizaciones que la integran. Pero destaco especialmente la recomendación del Consejo de Europa y la decisión del Consejo de Ministros de la Unión. Insistimos en la escasa y tímida regulación en nuestro ámbito local.

Para que nos hagamos una idea sobre el contexto en el que esta ley nace (me refiero al ámbito local) es bueno recordar que desde 1985 hasta finales de 2003 los ayuntamientos sólo solicitaron al Gobierno autorización para la celebración de no más de 120 consultas populares (más de 8.100 municipios y sólo 120 consultas en 20 años). Y no todas ellas fueron autorizadas. Algunos califican de auténtica *fobia institucional* a la consulta directa al cuerpo electoral sobre cuestiones concretas.

Acabamos de afirmar que la Ley 57/2003 supone un impulso por los siguientes motivos:

1) La inclusión de la participación ciudadana en normas de carácter orgánico (artículo 70 bis).

2) La iniciativa popular (recogida en el apartado 2 de este artículo 70 bis) permite que los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales puedan ejercer la iniciativa popular mediante la presentación de propuestas de acuerdo o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. La LM incorpora la posibilidad de que lleve aparejada la solicitud de una consulta popular, y se complementa, así, la iniciativa que pueden ejercer los propios gobiernos locales para consultar a los vecinos tal y como recoge el artículo 71, que mantiene la redacción del año 1985. Los requisitos y el procedimiento para su tramitación se regulan en el apartado 2.º de este artículo 70 bis). De ellos destaco la falta de garantías de que esta iniciativa sea discutida en el Pleno, una vez presentada, porque no hay plazos ni consecuencias legales para el caso del incumplimiento por parte del alcalde.

El borrador del *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local* está claramente influido por las recomendaciones del Consejo de Europa y del Consejo de Ministros de la Unión. «Generar ciudadanía» y «alcanzar una democracia de calidad» sobre la base de gobiernos de proximidad donde la participación tiene más sentido y es más materializable, estableciendo grandes principios orientadores y algunas técnicas (referéndum, iniciativas populares)». Todo esto se dice en el borrador del Libro Blanco. Se habla de la «continua interacción entre los vecinos y los electos para alcanzar una representación de calidad». Se habla de un estatuto del vecino para reivindicar «una ciudadanía local universal, implicada e integrada».

El *Libro Blanco*, en el texto definitivo, apartado IV, de la presentación reitera los argumentos del primer borrador e insiste en los gobiernos locales de proximidad. La

sensible reducción de las referencias a las técnicas, la mención, únicamente, de principios o estándares mínimos, y la desaparición de cualquier referencia al Estatuto del Vecino generó una cierta preocupación en su momento.

Vayamos ahora al borrador del anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, LBGAL. La PC se contiene en el capítulo dedicado al «Estatuto del Vecino» (una especie de Guadiana, que sale y no sale, en este proceso de gestación de la nueva LBGAL). Del borrador (artículos 7 a 12) destacamos el derecho del vecino a participar *directamente* en la gestión municipal (a diferencia del texto del artículo 18 en su vigente redacción, que no incluye la palabra «directamente»); también incluye una referencia a que esta participación directa se lleve a cabo de acuerdo con las leyes y (se añade) los estatutos locales (figura que vendrá a sustituir a los ROM).

Por cuanto se refiere a las consultas populares y las iniciativas ciudadanas, los artículos 11 y 12, las regulan, respectivamente, con algunas pequeñas modificaciones respecto del texto hoy vigente.

1) En el caso de las consultas populares, el borrador parte del artículo 71 de la vigente ley, pero con la novedad de que la consulta no la autoriza el Gobierno de la nación, sino el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, aunque esta deba dar cuenta a la Administración General del Estado, por medio de la Delegación del Gobierno, de todas las peticiones de autorización de consultas populares que se formulen.

2) Respecto de las iniciativas ciudadanas, lo que se expone en el borrador es similar al artículo 70 bis 2 de la LBRL, en la redacción dada por la Ley 57/2003. En este punto, el borrador tampoco corrigió el déficit de garantía democrática que, a mi juicio, existe en las iniciativas ciudadanas, pues una vez planteada la iniciativa y suscrita por el número de habitantes que exige el artículo 12, no existe una garantía de plazo en el que esta iniciativa debe ser sometida a debate y votación en la Asamblea y, en su defecto, automatismo de convocatoria.

Sin embargo, es positivo destacar que, ante el problema que eventualmente pudiera plantearse con la redacción del artículo 70 bis vigente en relación con el debate y votación de la iniciativa en el Pleno y la resolución por el órgano competente por razón de la materia, la solución que parece haber dado el artículo 12 del borrador es que se debata y vote la admisibilidad de la iniciativa en la Asamblea, y añada expresamente este artículo 12 en su apartado 2.º que deberá ser sometida a debate y votación sobre su admisibilidad, previsión que no está contemplada en el artículo 70 bis, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia.

Una cuestión que llama la atención en la redacción del artículo 12 apartado 1.º es que la iniciativa popular lo sea para *proyectos de «reglamentos»* en materia de competencia municipal (redacción idéntica a la contemplada en el artículo 70 bis vigente, cuando el propio borrador ya no contempla esta figura entre las normas locales. Ya no distingue entre ordenanzas y reglamentos. Sólo se refiere a las ordenanzas (que regulan los servicios, actividades, la hacienda y los ingresos), al estatuto local, que es la disposición normativa de autoorganización, a los decretos de organización (disposiciones del presidente o del Consejo de Gobierno sobre organización y funcionamiento de los órganos del ejecutivo local) y a los decretos normativos de emergencia.

¿Cuál ha sido la posición de la Federación Española de Municipios y Provincias

respecto a este primer borrador de proyecto? Respecto al artículo 7, «Derechos de los vecinos», no nos puede pasar desapercibida la propuesta que defiende una modificación del apartado d) del párrafo 1.º en el sentido de añadir al derecho de exigir la prestación (y, si procede, el establecimiento del correspondiente servicio público) el derecho a exigir la reglamentación del servicio local obligatorio. Respecto al apartado e), el derecho a ser informado, la remisión al artículo 105 de la CE se acota ahora a «en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b) del artículo 105 de la CE». La FEMP razona la modificación porque en realidad la remisión se hace a la Ley 30/1992 (y concretamente a su artículo 37), que regula de forma prolija este derecho, incluso en lo referente a la obtención de copias.

La FEMP propone que se suprima el apartado 2, «Inscripción de los extranjeros en el padrón», y se incorpore en el artículo 13, dedicado al padrón municipal.

En relación con el artículo 12, «Iniciativas ciudadanas», la FEMP introduce una propuesta al borrador que aporta luz sobre la futura regulación en la legislación básica estatal. El borrador se refiere a los requisitos para formalizar dichas iniciativas (es decir, las firmas que se necesitan para presentarlas). Pues bien, mientras que en el proyecto se refiere a los vecinos residentes en el municipio, la FEMP entiende que debe referirse a aquellos vecinos que gocen del derecho de sufragio activo, y añade, a la salvedad de que las comunidades autónomas fijen unos porcentajes inferiores, la posibilidad de que también lo hagan los estatutos municipales. En la justificación de la propuesta de modificación, la FEMP afirma que si lo que se persigue en la ley es potenciar la autonomía municipal, parece adecuado permitir que los ayuntamientos puedan manifestar esa autonomía también en esta cuestión. Se trata de una aportación de la Diputación de Badajoz.

Asimismo, corrige el error técnico del borrador cuando se refiere a los reglamentos (cuya denominación desaparece en el propio texto). Por este motivo, se habla de acuerdos o actuaciones o proyectos normativos como objeto de las nuevas iniciativas ciudadanas.

Vayamos por fin al último borrador de la LBGAL, en su versión de fecha 3 de mayo de 2006.

Su capítulo II mantiene el Estatuto del Vecino, en cuyo artículo 15 declara los derechos de los vecinos. Entre ellos, pedir la consulta popular y ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en la ley. En primer lugar, el artículo 18.1 del texto mantiene el derecho de participación como un derecho cuya institucionalización orgánica y procedimental se reserva al estatuto municipal, con la única limitación de las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley. El apartado 4 de este precepto recupera la utilización interactiva de las TIC para «facilitar la participación y la relación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y de consultas ciudadanas».

El artículo 19, dedicado a las consultas populares, tiene ahora el siguiente texto:

«1. De conformidad con la legislación de Estado y de la comunidad autónoma, los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Consejo de Gobierno de la correspondiente comunidad autónoma, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que

sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la hacienda local. 2. Las comunidades autónomas deberán dar cuenta a la Administración General del Estado, por medio de la Delegación del Gobierno en la Comunidad, de todas las peticiones de autorización que se formulen, dentro de los 5 días siguientes a su presentación. La Administración General del Estado, mediante resolución del MAP, si apreciase que la consulta proyectada afecta a temas de interés supralocal dentro del ámbito competencial del Estado podrá, dentro de los 30 días siguientes a la recepción del expediente, declararse competente para continuar con la tramitación de la petición, correspondiendo al Consejo de Ministro pronunciarse sobre la procedencia o no de la consulta».

El artículo 20 de este borrador se refiere a las consultas ciudadanas. Establece lo siguiente:

«1. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proposiciones de ordenanzas en materias de la competencia propia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas, al menos, por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio, salvo que la legislación de régimen local de las comunidades autónomas establezca otro inferior:

- a) Hasta 5.000 habitantes, el 20%.
- b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15%.
- c) A partir de 20.001 habitantes, el 20%.

2. Las iniciativas a que hace referencia el apartado anterior deberán ser sometidas a debate y votación sobre su admisibilidad en el pleno municipal, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la material. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario de la entidad local.

3. Las iniciativas populares pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular municipal, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo anterior».

Quisiera finalizar con una referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña. El artículo 39 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, enmarcado en el capítulo V, relativo a los principios rectores, afirma que los poderes públicos de Cataluña orientarán sus políticas de acuerdo con estos principios rectores, que informarán la legislación, la práctica judicial y la actuación de las instituciones. Una especie de artículo 9.3 de la CE. Pues bien, el artículo 34 del Estatuto de Cataluña acoge como principio rector el fomento de la participación ciudadana «amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia» («con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía»). La Ley 1/2006 está bien anudada al Estatuto de Cataluña y, si las cosas no cambian, el compromiso de regular en un futuro inmediato el derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local de Cataluña emerge con más vigor que en el tímido artículo 20 del borrador del proyecto de LBGAL.

Ahora mismo tengo dudas sobre si esta regulación de la iniciativa ciudadana local debe encararse de manera aislada en el desarrollo de la propia Ley 1/2006 o enmarcarse en la que tendrá que ser la futura ley municipal de Cataluña después de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía. Muchas gracias.