

CAPITULO 4

CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO Y NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES.

4. CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO Y NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES.

4.1.- Declaraciones y Recomendaciones sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local en el ámbito europeo.

4.2.- Referencias al marco normativo nacional sobre participación ciudadana en el gobierno local en materia de Servicios Sociales.

4.3.- La participación ciudadana en materia de Servicios Sociales en la Región de Murcia

4.3.1.- Órganos de Desconcentración y Coordinación Político-Administrativa en materia de Bienestar Social de la Administración Regional.

4.3.2.- Órganos de Participación de ámbito regional en materia de Servicios Sociales.

4.3.3.- Análisis crítico de las implicaciones de la Ley 3/2003 respecto de la participación ciudadana en materia de Servicios Sociales en el ámbito local.

En este capítulo se realiza un análisis crítico del contexto socio-político y desarrollo normativo de la participación de los ciudadanos en Servicios Sociales Públicos en el ámbito local. Las recomendaciones para favorecer la participación de los ciudadanos provienen de diversas instituciones, desde organismos internacionales hasta administraciones públicas de todos los niveles territoriales, e incluso desde fundaciones, asociaciones, agrupaciones, redes de municipios o universidades. Para ésta aproximación, en primer lugar, se realiza un recorrido acerca de las diferentes Recomendaciones que desde los Organismos Internacionales, se han ido promulgando a favor de fortalecer la participación social local. Seguidamente, se realiza una aproximación al desarrollo normativo que desde la Administración Central se ha ido configurando para dotar a las Corporaciones Locales de una mayor autonomía local y a los ciudadanos de mayor capacidad de incidir en la política municipal en general y en el área social en particular. A continuación, se realiza una prospección respecto de los diferentes órganos y mecanismos que la Administración Regional de la Comunidad Autónoma de Murcia ha ido creando para ofrecer participación a los ciudadanos en el área objeto de estudio. Por último, se identifica y analiza la normativa relacionada con dotar a las Entidades Locales de un marco competencial y regulador con el que impulsar la creación y consolidación de los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales. En este sentido, se analizan de manera concreta y exhaustiva las Leyes de Servicios Sociales, incidiendo especialmente en el principio y la práctica de la participación social en los Servicios Sociales municipales.

4.1.- Declaraciones y Recomendaciones sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local en el ámbito europeo.

En el ámbito supranacional, las reflexiones, recomendaciones y declaraciones en torno a la participación de los ciudadanos en la vida de sus entidades locales tienen como referente importante las propuestas realizadas por la Unión Europea⁵⁸, la OCDE. Ambos organismos promueven acciones orientadas a fomentar la participación ciudadana en el ámbito local, compartiendo el mismo diagnóstico: la falta de interés por la política y las dificultades de implicar al ciudadano en lo público a través de los mecanismos tradicionales de participación.

Tanto la Unión Europea como la OCDE plantean propuestas concretas, a través de recomendaciones, así como principios y medidas para estimular la participación de los ciudadanos. Respecto a la Unión Europea, uno de los primeros actos públicos y normativos importantes referentes a estas cuestiones fue la Recomendación Nº R (81) 18⁵⁹ del Comité de Ministros a los Estados miembros, referente a la participación en el nivel municipal. Las líneas directrices de ésta marcaron profundamente el marco estratégico de la participación en la vida local. Como se recoge en el Informe Explicativo (M.A.P., 2005b: 4), estas directrices insisten, entre otros aspectos, en la necesidad de:

- Intensificar la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes electos.
- Mejorar las posibilidades de participación, en especial de los ciudadanos que tienen más dificultades en participar activamente.
- Incrementar el influjo de los ciudadanos en la planificación municipal, en las decisiones estratégicas para la entidad local y en sus condiciones de vida.

⁵⁸ En la Unión Europea destacan las Recomendaciones realizadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y del sector intergubernamental como por parte de la Asamblea parlamentaria y del Congreso (denominado “Conferencia” hasta 1994) de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), como cámara representativa de las Entidades locales y regionales.

⁵⁹ Esta Recomendación, aprobada el 6 de noviembre de 1981, se basaba en la Resolución de la 3ª Conferencia de Ministros Europeos, responsables de las entidades locales (Estocolmo, 1978) y en las conclusiones de la Conferencia de Madrid (Madrid, 1980).

- Favorecer la participación de los residentes extranjeros.

En éste contexto, es imprescindible mencionar la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL), adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1.985⁶⁰, donde se señala que las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático. Así mismo, se considera común a todos los Estados miembros del Consejo de Europa el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos, convencidos de que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente. Conscientes del necesario fortalecimiento de la democracia y descentralización local, la Carta Europea aboga por una amplia autonomía local en cuanto a las competencias, las modalidades de ejercicio y los medios necesarios para su cumplimiento.

En mayo de 1991 los Ministros europeos responsables de las entidades locales reunidos en Bergen (Noruega), aprueban una Resolución sobre la participación y el control democrático y, por tanto, recuerdan la importancia de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales y su derecho a ser informados y consultados sobre las decisiones que le afectan.

El 15 de febrero de 1996, el Comité de Ministros aprobó la Recomendación Nº (96) 2 acerca de los referéndums y las iniciativas populares a escala local. Posteriormente, en su Recomendación Nº (97) 7 a los Estados miembros sobre los servicios públicos locales y los derechos de sus usuarios, el Comité de Ministros solicitó la adopción de medidas concretas para mejorar la participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos locales.

Finalmente y atendiendo a los distintos documentos anteriormente expuestos, y especialmente como continuación de los contenidos de la Recomendación Nº R(81) 18, se aprueba por el Comité de Ministros el 6 de diciembre de 2001, la Recomendación Rec. (2001) 19 sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local y que reemplaza a la anterior en lo referente a la participación en el nivel municipal. Esta Recomendación tiene por finalidad

⁶⁰ Abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985 (Estrasburgo), - primer día de la celebración de la 20ª sesión de la CPLRE -, y ratificada por España el 20 de enero de 1988 (B.O.E. núm.: 47, de 24 de febrero de 1988) como constitución europea del régimen local.

proponer a los decisores políticos un conjunto coherente y moderno de principios y líneas directivas, como base común de la acción de los Estados miembros del Consejo de Europa en este dominio esencial para la democracia.

La Recomendación N° (2001) 19 se abre con un preámbulo que explica las consideraciones que precedentes referidas, en buena medida a la Recomendación N° R (81) 18. A continuación se detallan las cuatro recomendaciones dirigidas a los gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa. Se completa con dos anexos que ofrecen las líneas directrices y forman parte integral de la Recomendación, concretamente los principios esenciales en los que deberían inspirarse los decisores públicos y las diferentes medidas o acciones concretas para favorecer, estimular y reforzar la participación de los ciudadanos.

Entre las consideraciones iniciales de la citada Recomendación, el Consejo de Europa, señala expresamente que es en el nivel local donde el derecho democrático "...puede ejercerse más directamente y que conviene, pues, actuar para implicar a los ciudadanos de forma más directa en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando siempre la eficacia y la eficiencia de la gestión" (Consejo de Europa, 2001: Preámbulo). En términos similares se pronuncian otras instituciones como el Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa o la Federación de Municipios y Provincias

Las *recomendaciones* se orientan a la necesidad de mejorar el marco legal (nacional, regional y local) de la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local, coordinando esfuerzos e implantando mecanismos prácticos referentes a la participación de los ciudadanos en la vida pública local.

En cuanto a los *principios esenciales de una política de participación democrática en la vida local*, recogidas en el Anexo I, se orientan al compromiso en la aplicación efectiva de una política que promueva la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local. Se trata de 13 principios que sintéticamente se orientan a:

1. Garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una información clara y completa y a participar en las decisiones importantes que afectan a su futuro.
2. Buscar nuevas vías para promover una cultura de participación democrática.
3. Desarrollar conciencia de pertenencia a una comunidad y estimular la responsabilidad ciudadana.
4. Favorecer la participación de los ciudadanos considerando sus demandas y expectativas.
5. Considerar la participación en su conjunto, tanto los mecanismos de democracia representativa como las formas de participación directa.
6. Prever una amplia gama de instrumentos de participación para adaptar su utilización a cada caso. Privilegiar las habilitaciones a las prescripciones.
7. Evaluar la situación de participación antes, durante y el impacto de los mecanismos adoptados.
8. Intercambiar buenas prácticas participativas como sistema de aprendizaje recíproco de las entidades locales.
9. Conceder especial atención a los ciudadanos con mayores dificultades de participación.
10. Reconocer la importancia de una representación equitativa de las mujeres en la vida local.
11. Reconocer el potencial de niños y jóvenes en este asunto.
12. Reconocer y potenciar el papel de las asociaciones y las agrupaciones de ciudadanos.
13. Movilizar esfuerzos conjuntos de las autoridades en todos los niveles territoriales.

El Anexo II expone las *acciones y medidas dirigidas a favorecer y fortalecer la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local*, reconociendo las diferentes experiencias recogidas en los trabajos realizados por el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR www.coe.fr/cplre). Las acciones y medidas se subdividen en cuatro aspectos:

a) De carácter general: mejorar ejercicio de ciudadanía, elaborar códigos de conducta, mejorar transparencia del funcionamiento de instituciones y Administraciones Locales (carácter público del proceso decisonal, acceso a información de asuntos locales, estructuras administrativas y procedimientos), desarrollar la democracia de proximidad. En este último aspecto, señala: “...estimular la implicación de los ciudadanos –directamente o mediante asociaciones de vecindad- en el diseño y la ejecución de los proyectos que afecten directamente a su entorno, tales como, ..., la aplicación de dispositivos de ayuda o asistencia mutua (cuidado de niños, cuidado de las personas mayores, etc.)” (Consejo de Europa, 2001: Anexo II, A 7 iv).

b) Referentes a la participación en las elecciones locales y el sistema de democracia representativa.

c) Relacionadas con la participación directa de los ciudadanos en el proceso decisonal en el nivel local y en la gestión de los asuntos locales. Entre las acciones destacan las de: promover el diálogo entre ciudadanos y electos locales; promover diversas posibilidades de participación directa en la adopción de decisiones; estimular la innovación y experimentación en la participación; utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como mecanismos de decisión más reflexivos (asambleas públicas, jurados, foros, comités de ciudadanos, sondeos de opinión, etc.); introducir disposiciones legales y reglamentarias (peticiones / demandas / propuestas y quejas; iniciativas populares; referéndums locales; mecanismos de implicación ciudadana en la gestión directa de servicios); estimular el movimiento asociativo, etc. .

d) Específicas en torno a categorías de ciudadanos que, por diferentes razones, tienen más dificultades en participar. Se considera conveniente articular medidas que permitan una información, comunicación y participación de grupos de ciudadanos específicos: afectados, a los que se desea estimular especialmente, grupos excluidos, mujeres, jóvenes y extranjeros.

Por tanto, la falta de interés por la política y las dificultades para implicar a los ciudadanos en lo público no implica, según la Unión Europea (Consejo de Europa, 2001) un declive de la participación de los ciudadanos en la política local, sino un cambio en los modos de implicación que se expresa en la preferencia por formas directas, informales, flexibles y puntuales de participación. Por ello recomienda a los gobiernos que elaboren una verdadera política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida local, con el establecimiento de medidas normativas concretas y de acciones que tengan en cuenta la importancia de la sociedad civil y las estructuras asociativas. En el ámbito local, plantea la necesidad de adaptar los procesos de toma de decisiones, utilizando mecanismos de participación tanto indirecta como directa y asociativa.

Por su parte, la OCDE (2001) plantea, además, la preocupación por la capacidad de las entidades locales para asumir el papel que se les asigna en el contexto de la sociedad global. Plantea tres niveles de implicación de los ciudadanos en la política local: la información, la consulta y la participación activa. Según ésta institución, los tres niveles se configuran como pilares de todo buen gobierno, al permitir a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de información y recursos para la toma de decisiones, y contribuyen a desarrollar la confianza del público en la administración, lo que incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo.

Se plantea, así, la necesidad de impulsar un “buen gobierno”, caracterizado por la transparencia, accesibilidad y cercanía a los ciudadanos, la objetividad y equidad en el trato, la existencia de servicios eficaces y efectivos, la instauración de normativas claras, en definitiva, por la participación ciudadana en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito local.

En éste sentido, el Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos (www.coe.int/democracy) consolida algunas de las Recomendaciones anteriormente mencionadas, especialmente en lo referido a las relaciones de los electos con la ciudadanía. Concretamente, el Título V referido a las “*Relaciones con el público*”, señala en el artículo 19 la “divulgación y motivación de las decisiones”, concretamente en que “los representantes electos deberán ofrecer motivos detallados de cualquier decisión que tomen, especificando todos los factores en los que se basa la misma...deberán responder...a cualquier solicitud..., el funcionamiento de los servicios y departamentos de los que son responsables... deberán incentivar y promover cualquier medida que fomente la transparencia...” (Consejo de Europa, 2005).

Es necesario destacar que diferentes Programas Europeos incentivan la participación ciudadana en su elaboración, gestión y evaluación (Agenda Local 21, URBAN, LEADER+, EQUAL, Hábitat, etc.). Así mismo, existen organismos privados, grupos universitarios de investigación, asociaciones y redes de municipios nacionales e internaciones que difunden e intercambian experiencias participativas, asesoran a los municipios; elaboran códigos de buenas prácticas y reglamentos-tipo de participación ciudadana y promueven acciones para dar viabilidad a las buenas prácticas en las cuales se han experimentado formulas participativas, como son el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP)⁶¹, la Federación Española de Municipios y Provincias, Centro para la Participación Ciudadana, Instituto para la Buena Gobernanza, etc. .

Finalmente, cabe referirse a Seminarios y Conferencias de carácter internacional que permiten intercambiar experiencias, promover espacios de reflexión y adoptar acuerdos y medidas por diferentes fundaciones, asociaciones, agrupaciones y universidades. Entre los primeros destacar el Seminario: “*Democracia Participativa, Actores Políticos y Movimientos Sociales*” (2005), fruto de la voluntad de organizar encuentros periódicos de estudio y reflexión sobre la democracia participativa en el ámbito internacional. En el mismo, intervinieron

⁶¹ Consejo que impulsa la democracia participativa y la participación ciudadana, agrupando a más de 220 miembros, siendo su Presidente actual Odón Elorza (Alcalde de San Sebastián-Donostia).

múltiples organismos vinculados con el fortalecimiento de la democracia participativa, entre los que destacamos los siguientes: Centro por la Participación Ciudadana - Flor de Maig - de la Diputación de Barcelona; Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP); Instituto para la Democracia Popular de Manila; Universidad Federal de Rio Grande do Sul; Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México (UNAM); Fundación Jaime Bofill; Movimiento Antiglobalización; Universidad de Manchester, Pontificia de Sao Paulo y de Barcelona y Ayuntamientos de diferentes municipios (San Sebastián, Rubí, San Cugat del Vallés, Sant Boi de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet, Mataró, Cerdanyola del Vallés, Villanova i la Geltrú, Córdoba, L'Hospitalet de Llobregat, Madrid y Subirats) <http://www.diba.es/flordemaig>. Entre los segundos, destacar la V Conferencia del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa que con el título: “*Aprendiendo a participar y construyendo ciudadanía*” (2005), señala que es imprescindible la participación de la ciudadanía en la elaboración de las políticas que afectan a su libertad y su calidad de vida; siendo necesario la implicación de los gobiernos, el personal técnico, los medios de comunicación, los agentes económicos, el tejido asociativo y la ciudadanía no organizada.

4.2.- Referencias al marco normativo nacional sobre participación ciudadana en el gobierno local en materia de Servicios Sociales.

La Constitución Española de 1978 insta un Estado Social y Democrático de derecho, enfatizando su compromiso e intervención en materia de Política Social. El texto constitucional se aleja de postulados benéficos y perfila los contornos de la responsabilidad pública. En este sentido, la Constitución recoge como derechos fundamentales en el artículo 9.2 la responsabilidad pública en facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social y de manera concreta, para las áreas que afectan al bienestar colectivo, en el

artículo 129.1. Así mismo, en el 23.1⁶² hace referencia al derecho a participar en los asuntos públicos directamente o de manera delegada por medio de representante y en el 29⁶³ al derecho de petición. La Carta Magna realiza un mandato a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Todos estos principios orientan a desarrollar un Sistema de Servicios Sociales en el que la presencia de los ciudadanos no se limite a mera recepción de prestaciones, sino que incluya, además, la colaboración de los mismos en el establecimiento de los criterios de actuación de esta materia.

En el desarrollo de estos derechos, las referencias legales básicas en el ámbito estatal son la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local; el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local. Por último, cabe referirse al Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local que se encuentra en la actualidad en proceso de debate parlamentario.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local define a los municipios como los cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos y reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en la gestión municipal, a ser informados sobre la actividad del gobierno local y a pedir la consulta popular. Recoge, además, la competencia de los municipios en materia de Servicios Sociales y cómo desde la Administración Pública Local han de promover

⁶² Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente, o mediante representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal

⁶³ Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la Ley... Hay que tener presente también la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición.

la participación en el ámbito de sus competencias (artº. 26.1.c y 70 bis y ss,ss.⁶⁴). En el artículo 85 regula el funcionamiento y organización de los Organismos Autónomos, siendo de especial relevancia para los Institutos Municipales de Servicios Sociales como organismos de desconcentración en la gestión. En éste sentido, hace referencia al fomento de las asociaciones para la defensa de los intereses tanto generales como sectoriales, de los vecinos e insta a los ayuntamientos a proporcionar información a las organizaciones ciudadanas, así como facilitarles el uso de los recursos públicos y el acceso a ayudas económicas para la realización de sus actividades.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986 (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) desarrolla aspectos importantes de la participación en el ámbito de la política local, como el carácter público de los plenos, el derecho a la información municipal y las relaciones entre ayuntamientos y organizaciones ciudadanas. En relación con este último aspecto, el Reglamento faculta a las Entidades Locales, para facilitar la participación de los vecinos a través de la creación de Juntas Municipales de Distrito, como órganos territoriales de gestión desconcentrada orientados a mejorar la gestión de los asuntos de competencia municipal y facilitar la participación ciudadana respecto de un determinado territorio (artº. 128). Así mismo, recoge la facultad - carácter preceptivo - de crear Consejos Sectoriales como órganos de información y propuesta con los que canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales (artº. 130 y 235).

⁶⁴ Los Ayuntamientos habrán de establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio las indicadas divisiones territoriales (artº. 70 bis. Apartado 1). Los vecinos que tengan derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Las indicadas iniciativas deben ser suscritas por porcentajes de vecinos en función del número de habitantes que disponga el municipio. Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. Las iniciativas pueden llevar una propuesta de consulta popular (artº 70 bis. Apartado 2), que será tramitada conforme al procedimiento y requisitos previstos en el artº 71.

En el progresivo desarrollo normativo se producen modificaciones parciales de la Ley de Bases y, concretamente, respecto del funcionamiento y organización tanto de los organismos de desconcentración de la gestión como de los órganos consultivos de participación. Concretamente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común indica que los actos y resoluciones de los órganos de los Organismos Autónomos son susceptibles de los recursos administrativos ante el Pleno Municipal; la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (artsº. 45 a 52) recoge el funcionamiento de los Organismos Autónomos; la Ley 11/1999, de 21 de abril y Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local realizan modificaciones parciales. De manera singular, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece en su artículo 208 y siguientes, la obligatoriedad de los órganos autónomos municipales a rendir cuentas y someterlas a la aprobación del Pleno del Ayuntamiento; determinando de esta forma el procedimiento de fiscalización económica, inspección y contabilidad del Organismo autónomo.

El texto constitucional, la Ley de Bases de Régimen Local, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y los Estatutos de Autonomía son el marco normativo que justifica la puesta en marcha en 1988 del Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales. Esta cooperación entre las tres administraciones impulsa los Servicios Sociales Comunitarios en las Corporaciones Locales de todo el territorio de España y con ellos los Programas de Cooperación y Participación Social. Desde finales de la década de los ochenta se introducen importantes modificaciones en el marco normativo que afecta a los Gobiernos Locales y a los Servicios Sociales municipales, en general y en el ámbito de la Región de Murcia, en particular.

La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, regula y amplía el derecho de asociación y establece, por una parte, la creación de un registro municipal en cada Ayuntamiento donde se inscriban las asociaciones municipales de interés general o sectorial y, por otra, define y regula los Consejos Sectoriales de Asociaciones (artº.

42). Estos órganos aseguran la colaboración entre las administraciones públicas y las asociaciones y son una vía de participación ciudadana en asuntos públicos. Son órganos de consulta, información y asesoramiento en ámbitos concretos, integrados por representantes de las administraciones públicas, de las asociaciones y de otros miembros de reconocido prestigio y experiencia.

Especial importancia adquiere la promulgación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local (B.O.E., núm.: 301 de 17 de diciembre de 2003) y que viene a reformar en parte la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y la reforma introducida por la Ley 11/1999, de 21 de abril. Constituye un intento de desarrollar la legislación anterior que, según se expresa en la exposición de motivos de la ley es insuficiente, por su carácter meramente declarativo, el tratamiento que se realiza en torno a la participación ciudadana en el ámbito local. Con esta nueva normativa, el Estado español trata de incorporarse a las tendencias europeas que proponen reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local para evitar o corregir el alejamiento de éstos de la vida pública. Se destaca la necesidad de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida local, por lo que se establecen unos estándares mínimos y concretos que permitan hacer efectiva esa participación. Concretamente, e inspirándose en la Recomendación (2001) 19 del Consejo de Europa, esta nueva Ley pretende mejorar los mecanismos de participación. Entre otros, establecer reglamentos orgánicos en materia de participación ciudadana que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos participativos, impulsar la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, la combinación de éstos y la aplicación de procedimientos más ágiles con la incorporación de las nuevas tecnologías al servicio de la participación y la comunicación.

La Ley contempla, además, tres novedades respecto a la legislación anterior. En primer lugar, la creación de distritos, dotados de órganos territoriales de gestión desconcentrada orientados a impulsar políticas de proximidad y participación en los municipios de mayor tamaño (artº. 128), la gestión directa de servicios municipales por organismos autónomos y entidades públicas empresariales. En segundo, la

creación del Consejo Social de la Ciudad (artº. 131), como mecanismo participativo de carácter consultivo, que debe estar integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativos de la localidad. Este Consejo tiene atribuida la función de emitir informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos. Por último, la creación de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (artº. 132) para supervisar la actividad de la Administración municipal y defender los derechos de los vecinos ante los servicios y actividades prestados por esta. Esta Comisión estará formada por representantes de todos los grupos políticos que integran el Pleno Municipal, de forma proporcional.

Por tanto, la Ley 57/2003, ha contribuido a enriquecer el derecho de participación, irrumpiendo en el espacio público mediante la institucionalización de cauces de participación con el mandato expreso de aprobar los correspondientes reglamentos de participación ciudadana.

Junto a esta normativa básica estatal es necesario destacar dos aspectos, por una parte, el Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (M.A.P., 2006), cuyo antecedente más próximo es el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas y, por otra, las acciones que la Federación Española de Municipios y Provincias viene desarrollando para unificar e impulsar actuaciones en materia de participación ciudadana en el ámbito local.

La existencia de una Ley de Bases de Régimen Local, parcialmente modificada por diferentes leyes y las nuevas realidades de los gobiernos locales, motivan la necesaria reflexión en torno al papel de los gobiernos locales en la España del siglo XXI.

En éste sentido, el Ministerio de Administraciones Públicas, posterior a un proceso de debate, reflexión y participación⁶⁵, elaboró, con la colaboración de la Federación Española de Municipios y Provincias y las Federaciones de Municipios autonómicos, el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (2005c). Este realiza un análisis detenido de la situación del gobierno local alrededor de tres grandes ejes y que son la base para la elaboración del Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, concretamente: competencias, niveles intermedios de gobierno y organización y funcionamiento.

El Proyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (M.A.P., 2006) plantea unas reformas del Gobierno local orientadas a: mejorar la calidad de los servicios que prestan los ayuntamientos a los ciudadanos; garantizar las competencias y la autonomía de los municipios y reforzar la democracia en el poder municipal⁶⁶. Entre los problemas que pretende solucionar esta Ley, destacaríamos para su análisis: el déficit de participación ciudadana y las competencias municipales.

En cuanto al déficit de participación de los ciudadanos en los asuntos locales, el Proyecto de Ley, plantea impulsar la participación de los ciudadanos y de la

⁶⁵ El Ministerio de Administraciones Públicas mediante Orden 2648/2004 de 27 de julio, publica el procedimiento para la creación de la Comisión de Expertos que elabora el Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local (B.O.E., núm.: 187 de 4 de agosto de 2004). En el art. 2º de la mencionada Orden, se indica que la Comisión deberá presentar un primer borrador de Libro Blanco en el plazo de cinco meses desde su constitución. De conformidad con ello el Ministerio de Administraciones Públicas hace publico el 10 de enero de 2005 el "*Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*", con el que se abría el debate sobre el mismo a fin de que cualquier interesado, y en particular Entidades Locales y Comunidades Autónomas, pudieran realizar las aportaciones que estimaran convenientes. Transcurrido el período de debate previsto, se aprueba el *Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local* en julio de 2005, tras incorporar las propuestas recibidas.

⁶⁶ La participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en la vida pública local constituye un fundamental activo que complementa la representación política, haciendo a ésta más dinámica y rica, en cuanto le aporta una retroalimentación constante de información, demandas y contacto con la realidad. De ahí que entre las competencias locales destaque, desde el inicio del debate en el Primer Borrador del Libro Blanco, la de "...fomentar la participación..." (M.A.P., 2005a: 38), incidiendo en la implicación de los gobernantes locales en ser "...constructores de consensos y de complicidades sociales, han de poder comprometer e implicar a sus ciudades y pueblos en la definición y consecución de objetivos colectivos" (M.A.P., 2005a: 40). En este aspecto se considera necesario promover una participación real, más allá de la mera "...proliferación de órganos colegiados con representantes municipales, de escasa utilidad para la autonomía local" (M.A.P., 2005a: 45).

sociedad civil, incorporando medidas tales como: el Estatuto del Vecino⁶⁷ que recoge tanto los sus derechos como sus deberes ante la Administración Local (artsº. 15 y 16); la regulación de la información y la publicidad que el Gobierno Local debe ofrecer obligatoriamente a la ciudadanía (artº. 17); el establecimiento de marcos de encuentro entre el gobierno local y las diversas organizaciones económicas y sociales del municipio; la potenciación en la utilización de las nuevas tecnologías de la información, para lograr una comunicación más fluida y directa con los ciudadanos; la obligatoriedad de establecer mecanismos participativos adaptados a las características de cada municipio (artº. 18), mejorando la regulación de las consultas populares (artº. 19) y el reconocimiento de la importancia y la necesidad de las iniciativas populares (artº. 20).

Respecto a las competencias municipales ya en el Primer Borrador del Libro Blanco, consideraba entre otras, las relativas a:

- las relaciones del Ayuntamiento con los ciudadanos en lo referido a establecer y desarrollar “...procedimientos, estructuras organizativas o/y políticas para la participación ciudadana en la vida local, así como servicios y medios de información y comunicación municipal” (M.A.P. 2005a: 59); y
- crear, regular, financiar y/o prestar servicios de carácter social dirigidos a “...lograr la integración y la cohesión social y el desarrollo humano integral y el bienestar de sus ciudadanos, entre ellos (...) atención a las personas dependientes, de atención a las familias...” (M.A.P., 2005a: 61)

Entre las materias que contemplaba el Libro Blanco como competencias municipales se encuentran los servicios para la integración y la cohesión social (M.A.P., 2005a, 2005b); considerando que municipios deben tener competencias

⁶⁷ El “Estatuto del Vecino”, pretende recoger un catálogo de derechos y deberes inspiradores de las políticas de proximidad, relacionado con la calidad de vida de los ciudadanos y en la consideración de una ciudadanía local universal, implicada e integrada. Pretende garantizar el derecho a la información y el acceso a la documentación, regular normas sobre procedimientos y órganos adecuados para hacer efectiva la participación; fomentar el asociacionismo; regular el ejercicio de las consultas populares e iniciativas ciudadanas e impulsar mecanismos de desconcentración, de representación de acotes y de defensa de intereses.

para regular y prestar servicios sociales públicos de asistencia primaria, así como los especializados que se planteen en su ámbito territorial, concretamente "...la capacidad de organizar y prestar servicios de atención a la dependencia, así como actividades y servicios para la protección a la reinserción de personas que lo requieran...de modo especial conviene reforzar las competencias con la inmigración, hasta asegurar que el ayuntamiento pueda desarrollar funciones efectivas de acogida y de integración social de los inmigrantes...incluir la capacidad de regular y controlar el funcionamiento de los servicios privados existentes en el término municipal" (M.A.P., 2005a: 71 y 2005c: 65). Se trata de actuaciones que se están desarrollando de hecho por los ayuntamientos, e incluso, la F.E.M.P. manifiesta que los ayuntamientos deberían tener mayores competencias en ésta materia.

El Proyecto de Ley recoge el principio establecido en la Carta Europea de la Autonomía Local, definiendo esta como la capacidad de ordenación y gestión de una parte de los asuntos públicos. Se aleja de la concepción que vincula la autonomía local a la regulación de los intereses locales asumiendo que no hay intereses estatales, autonómicos o locales, sino intereses de la ciudadanía. Se trata, en suma, de una delimitación derivada del pluralismo político territorial. Recoge como competencias municipales la de "regulación y prestación de los servicios sociales de atención primaria" (artº. 22 m), siendo servicios obligatorios en los municipios con población superior a 20.000 habitantes (artº. 23.1 c). Así mismo, los municipios tendrán potestad normativa, en el marco que lo fijen las normas de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas en inmigración (artº. 24, f), políticas de igualdad (artº. 24, l), y servicios sociales (artº. 24, o). Se desprende del texto que los servicios sociales especializados no son una competencia de obligado cumplimiento por parte de las Entidades Locales, aunque si es necesaria la participación de las Entidades Locales en la definición de las políticas de Estado y/o de Comunidades Autónomas en materias de interés social tales como: migraciones, igualdad de oportunidades y servicios sociales. Por otra parte, entre las formas de gestión propia o directa de los servicios locales esta la de "organismo autónomo local" (artº. 75.2 A.a) que se rige por lo dispuesto en los artsº. 45 a 52 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de

Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y artº. 76 del Proyecto de Ley sobre especialidades de gestión propia mediante organismos autónomos. Entre las especificaciones que introduce el Proyecto Ley respecto de estos, destacar que la creación, modificación, refundición y supresión corresponde al Pleno de la entidad Local que aprobará sus estatutos publicados previamente; deberán quedar adscritos a una concejalía, área u órgano equivalente de la entidad local y se establece el contenido mínimo de los estatutos (funciones y competencias, determinación de órganos de dirección unipersonales y colegiados y régimen relativo a los recursos).

Como señala expresamente el Proyecto de Ley, la Federación Española de Municipios y Provincias ha venido desempeñando un papel fundamental en la defensa de los intereses del municipalismo español, como en su esfuerzo de coordinación y cooperación con las otras Administraciones Públicas del Estado. Así mismo, realiza acciones orientadas a impulsar la participación de los ciudadanos en la vida pública local, unificando criterios y propuestas de las Entidades Locales. En éste sentido, cabe resaltar la Carta de Derechos Ciudadanos y entre sus contenidos el Reglamento-Tipo de Participación Ciudadano⁶⁸, como texto de orientación general que deberá ser adaptado a la realidad de cada municipio.

La Carta de derechos ciudadanos supone un conjunto de instrumentos, algunos con carácter jurídico y otros como proyecto, programa o plan de actuación, dirigidos a favorecer el ejercicio de los derechos ciudadanos para la participación (Pindado, 2005). Se razona la idoneidad de desmitificar la figura del Reglamento como único o principal instrumento para la participación y se propone la Carta de derechos ciudadanos entre cuyos contenidos estarían el Reglamento de Participación ciudadana (lo que requiere norma jurídica) y los Planes y Proyectos para desarrollar la acción participativa. El Reglamento de participación ciudadana revela el compromiso del Ayuntamiento ante la ciudadanía para fomentar la participación democrática y la transparencia en los asuntos públicos locales. Plantea sistemas de

⁶⁸ Aprobado por la Comisión Ejecutiva de la F.E.M.P. el 26 de abril de 2005. Redactado por Fernando Pindado Sánchez, con la colaboración del Grupo de Trabajo de Participación Ciudadana y Voluntariado y con la coordinación de Rosma Fernández Menéndez.

información, atención y comunicación (oficina de atención ciudadana, medios de comunicación, pagina web municipal...); audiencia pública; fichero municipal de entidades ciudadanas; defensa y protección de los derechos ciudadanos; órganos de participación a través del Consejo de ciudad y Consejos territoriales; sectoriales, equipamiento y específicos y el fomento de las metodologías participativas.

Por último, cabe enunciar la importancia de la existencia de un Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción social en nuestro país, como instrumento que pretende contribuir al desarrollo social y a la vertebración de la sociedad civil, promocionando la participación plena, la defensa de la libertad y la igualdad, la inclusión y la cohesión social de todas las personas y grupos que la integran. Dicho Plan fu presentado al Pleno del Consejo Estatal de ONG de Acción Social y fue refrendado y respaldado en su sesión del 9 de febrero de 2006 (VV.AA., 2006 y www.plataformaong.org)

4.3.- La participación ciudadana en materia de Servicios Sociales en la Región de Murcia

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia aprobado por Ley Orgánica 4/1982 de 9 de junio de 1982 y reformado por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, es la expresión de la identidad de la Región de Murcia y define las instituciones, competencias y recursos. El Estatuto define entre las competencias de la Comunidad Autónoma la “*Asistencia y Bienestar Social*” y en particular la promoción e integración de los grupos sociales necesitados de especial protección (Título I, artº. 10 p, actualmente 10.Uno.18). Así mismo, el artº. 9.2 apdo. e), determina que la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias y a través de sus órganos, velará por facilitar la participación de todos los murcianos en la vida política, económica, cultural y social de la Región.

En la primera Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia, concretamente la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (derogada desde el 23 de mayo de 2003 por la Ley 3/2003), publicada en el B.O.R.M. núm.: 290 de 19 de diciembre de 1985, se reguló las competencias de la

Administración Regional, Local y otros Entes territoriales en materia de organización, planificación, financiación y prestación de Servicios Sociales.

Cabe referirse, por último, a la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, la cual en su artº. 36 prevé la creación de Consejos Sectoriales para canalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales.

El marco normativo general y específico de la Región de Murcia referido con anterioridad, junto con las transferencias autonómicas, favorece que desde mediados de la década de los ochenta del siglo XX se inicie un proceso de creación de Consejos Regionales y Municipales de Servicios Sociales de carácter general y/o sectorial en la Región de Murcia.

4.3.1.- Órganos de Desconcentración y Coordinación Político-Administrativa en materia de Bienestar Social de la Administración Regional.

Cabe identificar aquellas Entidades y Organismos con personalidad jurídica propia adscrita a diferentes Consejerías de la Administración Regional orientadas a desconcentrar objetivos y funciones de éstas, así como las Comisiones Delegadas orientados a favorecer políticas y acciones transversales integrales en materia de Bienestar Social general o sectorial.

Respeto de las Entidades y Organismos de derecho público, con personalidad jurídica propia y con capacidades para el cumplimiento de determinados fines, cabe mencionar aquellas orientadas a impulsar y favorecer la participación y asociacionismo; concretamente las siguientes:

- *Consejo de la Juventud de la Región de Murcia*, creado por Ley 3/1984, de 26 de septiembre, cuyo reglamento fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en sus sesiones del 7 de marzo y 20 de noviembre de 1991, según Orden de 17 de diciembre de 1991 (B.O.R.M., núm.: 15 de 20 de enero de 1992). La Ley 3/1984 de creación del Consejo de la Juventud fue derogado por la

Ley 8/1995, de 24 de abril de 1995 de Promoción y Participación Juvenil. El Título IV de esta Ley centrada en el asociacionismo y participación juvenil revisa las funciones del Consejo de la Juventud e incide en los Consejos Territoriales de la Juventud, tanto locales como comarcales o de ámbito territorial al municipio.

- *Instituto de la Mujer de la Región de Murcia*, creado por Ley 12/2002, de 3 de diciembre (B.O.R.M. de 24 de diciembre de 2002), como organismo autónomo ejecutivo especializado para la gestión de la política de la mujer. Organismo que asume las competencias atribuidas a la Secretaria Sectorial de la Mujer y de la Juventud (Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia - B.O.R.M. de 16 de junio de 2001)
- *Instituto de la Juventud de la Región de Murcia*, creado por Ley 13/2002, de 4 de diciembre (B.O.R.M. de 24 de diciembre de 2002), como organismo autónomo ejecutivo especializado para la gestión de la política de la juventud. Organismo que asume las competencias atribuidas a la Dirección General de la Juventud.

Como podrá comprobarse no se ha contemplado entre los Organismos Autónomos al Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, dado que éste tiene como principal objetivo la gestión de los Servicios Sociales dependientes de la Administración Regional, pero en cuyo seno no contempla cauces de participación social.

Respecto de las *Comisiones Delegadas* del Consejo de Gobierno, el artículo 28.1 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, faculta a éste constituir Comisiones Delegadas, cuya finalidad es la preparación de asuntos que afectan a las competencias de dos o más Consejerías. En éste sentido la Administración Regional ha creado diferentes Comisiones para coordinar las áreas político-administrativas de distintas Consejerías que tenían competencias en materia de Bienestar Social general y sectorial, destacando concretamente las siguientes:

- *Comisión Delegada para el Bienestar Social* creada por Decreto, núm.: 48/1989, de 18 de mayo (B.O.R.M., núm.: 125 de 1 de junio de 1989), conforme recoge la Disposición Adicional de la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
- *Comisión Delegada para las acciones contra la violencia y la discriminación ejercidas sobre la mujer*, creada por Decreto 1/1998, de 8 de enero y modificado por Decreto 125/1999, de 9 de septiembre. Ambos Decretos son derogados por Decreto 152/2003, de 1 de agosto, por el que se crea la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para políticas públicas en materia de mujer.
- *Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes*, creada por Decreto 96/2000, de 14 de abril de 2000 (B.O.R.M., núm.: 170 de 24 de julio de 2000).
- *Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para políticas públicas en materia de mujer*, creada por Decreto 152/2003, de 1 de agosto (B.O.R.M. de 8 de agosto), compuesta por las Consejerías de Presidencia, Trabajo, Consumo y Política Social, Educación y Cultura y Sanidad.

Con la finalidad de promover cauces para la elaboración, seguimiento y evaluación de Planes de Actuación transversales, bien integrales o específicos, la Administración Regional ha ido creando Comisiones Interdepartamentales o de Seguimiento, destacando:

- *Comisión de Seguimiento del Plan Regional de Inserción y Protección Social* (B.O.R.M., núm.: 43, de 21 de febrero de 1995), que recoge aspectos de Comisión Interdepartamental, aunque centrado en una determinada Consejería, y órgano consultivo de la Administración Regional.
- *Comisión Interdepartamental coordinadora del Plan Integral de la Juventud* creada por Decreto 74/2001, de 26 de octubre del 2001 (B.O.R.M., núm.: 256 de 5 de noviembre de 2001).

- Comisión Interdepartamental de *Elaboración y Seguimiento del III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres*; creada por Decreto 57/2002, de 15 de febrero del 2002 (B.O.R.M. de 18 de febrero de 2002).

4.3.2.- Órganos de Participación de ámbito regional en materia de Servicios Sociales.

La Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia, en su artículo 84 garantiza la participación de los ciudadanos en la planificación, elaboración de normativa y gestión de los Servicios Sociales. En cumplimiento de este precepto, la citada Ley recoge, en los artsº. 85 y ss.ss., los órganos generales y sectoriales que instrumentan dicha participación, y establece los criterios referentes a las Juntas de Gobierno como órgano de participación en la gestión de los centros y entidades que presten Servicios Sociales.

En razón de lo anterior, el Gobierno Regional, a través de la Consejería de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales aprueba el Decreto número 37/1987, de 28 de mayo (B.O.R.M. núm.: 137 de 17 de junio de 1987) por el que se regula el *Consejo Regional de Servicios Sociales* como órgano colegiado consultivo de participación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Su finalidad, como señala el artículo 1º del citado Decreto, es la de “garantizar la participación de los distintos sectores sociales e institucionales en la planificación, elaboración de normativa y organización de los Servicios Sociales dependientes de la Comunidad Autónoma de Murcia”. Sus funciones tienen un carácter no vinculante para la Administración Regional, aunque se establece para determinados asuntos la necesario emisión de Informe del Consejo Regional de Servicios Sociales. Este Decreto es parcialmente modificado por el Decreto 33/1992, de 26 de marzo (B.O.R.M.,núm.: 80 de 6 de abril de 1992) y concretamente respecto del número de vocales representantes de la Administración Regional, destacando la inclusión de la Dirección del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia como vocal permanente del Consejo Regional de Servicios Sociales.

En virtud del desarrollo reglamentario previsto en el artículo 86 de la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales, se crean los *Consejos Sectoriales de Servicios Sociales de Tercera Edad, minusválidos, Infancia y Minorías Étnicas*, mediante Decreto 3/1993, de 29 de enero. Como se indicará más adelante estos serán regulados en el 2004 como consecuencia de la nueva Ley 3/2003 del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

Como consecuencia del desarrollo del Decreto 39/1992, de 30 de abril, del Plan Regional de Inserción y Protección Social, se crea por Decreto núm.: 4/1995, de 10 de febrero, la *Comisión de Seguimiento del Plan Regional de Inserción y Protección Social* (B.O.R.M., núm.: 43, de 21 de febrero de 1995). Se trata de un órgano consultivo de la Administración Regional, entre cuyas funciones se encuentra las de “estudio del desarrollo y la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Plan Regional de Inserción y Protección Social” (artº. 2º). En el mismo participan actores públicos y privados, tanto de la Administración Regional (diferentes Direcciones Generales) y Local (Federación de Municipios de la Región de Murcia), como de las Entidades Sociales (sindicales, economía social y empresarial) vinculadas con el citado Plan Regional.

Con fecha 16 de mayo se aprobó la Ley 2/1996, por la que se regulan los *Consejos Técnicos Consultivos* entendidos como órganos colegiados de carácter consultivo de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.. Estos Consejos Técnicos tienen funciones de asesoramiento y asistencia técnica inmediata al Presidente, Vicepresidente y Consejeros en materias sectoriales, a través de la participación de técnicos y la realización de informes no vinculantes. En virtud de esta Ley, la propia de Servicios Sociales y otras de carácter sectorial, el Gobierno Regional a través de las diferentes Consejerías han aprobado la creación de diferentes Consejos Técnicos o Consejos Asesores, concretamente destacar los siguientes:

- *Consejo Asesor Regional contra la Violencia Familiar y especialmente el maltrato a las mujeres*, creado por Decreto 39/1998, de 25 de junio (B.O.R.M. de 11 de julio de 1998). La creación de la Ley 12/2002, de 3

de diciembre, del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia, entre otras razones, impulsan regular nuevamente ciertos aspectos contenidos en el citado Decreto. Concretamente y mediante Decreto 30/2005, de 17 de marzo, se crea y regula el *Consejo Asesor Regional contra la Violencia sobre la Mujer* (B.O.R.M. de 26 de marzo de 2005), que deroga la anterior norma sobre dicha materia..

- *Consejo Técnico Consultivo en materia de Mujer*, según Decreto 1/1999, de 14 de enero, adscrito a la Consejería de Presidencia (B.O.R.M. núm.: 15, de 20 de enero de 1999). La creación de la Ley 12/2002, de 3 de diciembre, del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia, entre otras razones, impulsan la creación del *Consejo Asesor Regional de la Mujer*, mediante Orden de 11 de febrero de 2005 (B.O.R.M. de 17 de febrero de 2005).
- *Consejo Técnico Consultivo en materia de Familia*, según Decreto 2/1999, de 14 de enero, adscrito a la Consejería de Presidencia (B.O.R.M. núm.: 15, de 20 de enero de 1999), adscrito en la actualidad a la Consejería de Trabajo y Política Social, a través de la Secretaría Autonómica de Acción Social - actualmente Secretaría Autonómica de Acción Social, Menor y Familia - y regulado por Decreto 95/2004.
- *Consejo Técnico Consultivo para la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión de la Región de Murcia*, según Decreto 12/2000, de 2 de marzo, adscrito a la Consejería de Trabajo y Política Social (B.O.R.M. núm.: 66, de 20 de marzo de 2000).
- *Consejo Asesor: "Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia"* aprobado por Decreto 72/1998, de 20 de noviembre, con la finalidad de promover la participación y el diálogo para la integración de los inmigrantes (B.O.R.M., núm.: 277 de 30 de noviembre de 1998). Se trata de un órgano consultivo de la Administración Regional y cuyo objeto es establecer un cauce de consulta, participación y debate de los agentes sociales e institucionales

implicados en la inmigración. El proceso de selección de vocales al Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se regula por lo dispuesto en la Orden de 14 de enero de 1999 (B.O.R.M., núm.: 18, de 23 de febrero de 1999), El Decreto 72/1998, fue modificada por Decreto 134/2002, incorporando a su composición un representante de la organización agraria más representativa de la Región de Murcia (B.O.R.M., núm.: 262, de 12 de noviembre de 2002). Por otra parte, y por Orden de 26 de mayo de 2003, se convoca el proceso de selección de vocales del “*Foro Regional para la inmigración de la Comunidad de Murcia*”. Concretamente dos vocales en representación de las instituciones sin ánimo de lucro de inmigrantes y cuatro de las instituciones sin ánimo de lucro de solidaridad con los inmigrantes (B.O.R.M., núm.: 139, de 19 de junio de 2003).

La Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (B.O.R.M., núm.: 99 de 2 de mayo), dedica el Capítulo 1 de su Título V a la “participación social”. En el artículo 28 se define el *Consejo Regional de Servicios Sociales* como “...órgano de carácter consultivo de participación social e institucional” (artº. 28.1), indicando a continuación sus funciones (artº. 28.2). El artículo 29 se indica que los *Consejos de carácter sectorial* deberán estar en relación con el Consejo Regional de Servicios Sociales. De esta forma, los Consejos Sectoriales existentes hasta la fecha regulados por Decreto 3/1993, son modificados por Decreto 95/2004, de 24 de septiembre, por el que se crean y regulan los consejos asesores regionales de carácter sectorial de servicios sociales (B.O.R.M., núm.: 229, de 1 de octubre de 2004). Los *Consejos Asesores Regionales de carácter sectorial de Servicios Sociales* pasan a denominarse de *Personas Mayores, Personas con Discapacidad, Infancia y Familia y Minorías Étnicas*. Se configuran como órganos colegiados de carácter consultivo y de información permanente, representativos de los colectivos referidos. Así mismo, la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado en la Región de Murcia (B.O.R.M., núm.: 261 de 10 de noviembre de 2004), contempla en el Capítulo IV dedicado a la “participación”, concretamente en

el artículo 25 la creación del *Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia (CONASEVOL)*.

Destacar que los Consejos Consultivos mencionados, a excepción del Foro de los Inmigrantes y los Consejos Técnicos, contemplan entre sus vocales la participación de representantes de la Administración Local a través de la Federación de Municipios de la Región de Murcia.

4.3.3.- Análisis crítico de las implicaciones de la Ley 3/2003 respecto de la participación ciudadana en materia de Servicios Sociales en el ámbito local.

En relación con las modificaciones que afectan a los Servicios Sociales Municipales en la Región de Murcia en general, y a la participación ciudadana en éstos en particular, es imprescindible realizar un análisis de la Ley 3/2003, de 10 de abril, Reguladora del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia que sustituye a la Ley 8/1985, de 9 de diciembre de Servicios Sociales (vigente hasta el 22 de mayo de 2003).

Entre los motivos expresos en la Ley 3/2003 se indica la de desarrollar los instrumentos necesarios para la satisfacción de las demandas y necesidades de los ciudadanos. Este precepto implica necesariamente impulsar la participación social, aunque sea únicamente y como *medio-instrumento* para detectar las situaciones de dificultad que afectan a los ciudadanos.

En cuanto al ámbito de la Ley 3/2003, se “...aplicará a los Servicios Sociales que presten (entre otras) ...las entidades locales de la Región de Murcia...” (artº. 3.1). De esta manera la presente normativa incide directamente en los Servicios Sociales gestionados por las Corporaciones Locales.

Respecto a los principios inspiradores destacar, en este caso, el de la participación, entendiendo que “Los poderes públicos deberán promover la participación de los usuarios, de las entidades y de los ciudadanos en general en la planificación y gestión de los servicios sociales en los términos recogidos en la presente Ley” (artº. 5.1 e). En la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios

Sociales, el principio se recogía con la denominación de “*Participación democrática*”, incluyendo el control de los Servicios Sociales y manifestando expresamente que la citada participación se realizaría a través de los Consejos Municipales, Sectoriales o Regional. En cualquier caso, la presente Ley de Servicios Sociales reconoce que las Administraciones Públicas deben promover no sólo la participación de los beneficiarios-usuarios del Sistema, sino también de las entidades y de los ciudadanos en términos generales. Por tanto, se otorga a la participación social de su valor máximo en cuanto a la participación de la diversidad de actores sociales en las tareas tanto de gestión como de planificación. Otro principio inspirador del Sistema de Servicios Sociales de la Región, muy relacionado con el anteriormente mencionado, es la participación de la iniciativa social en los Servicios Sociales: “...Se reconoce la iniciativa de la sociedad en la prestación de los servicios sociales, participación considerada básica y necesaria” (artº. 5.1 h).

Respecto de la organización y planificación del Sistema de Servicios Sociales el artículo 9.1 recoge la organización de los Servicios Sociales de Atención Primaria, señalando que son de exclusividad pública y entre ellos se incluye, por una parte, el: “Servicio de Información, Valoración y Asesoramiento a toda la población...” con una función, entre otras de, “...detección y análisis de las necesidades sociales, con el fin de servir de base en las labores de planificación de los recursos locales y regionales”; y por otra, el “Servicio de Promoción y Cooperación Social dedicado a la promoción de la participación social...”. Se indica que los Servicios Sociales de atención primaria se organizan territorialmente y “se desarrollan en el ámbito local, por medio de los Centros de Servicios Sociales” (artº. 9.2). De esta forma, se pone de manifiesto el protagonismo de las Entidades Locales en la gestión de los Servicios Sociales de Atención Primaria, entre cuyas funciones destaca el de fomentar la participación social y apoyar la iniciativa social.

Cabe, a continuación, detenerse en la atribución de competencias que establece la Ley 3/2003 respecto de la Administración Regional y Local en materia de Servicios Sociales, concretamente: el Consejo de Gobierno, la Consejería responsable en la materia y las Entidades Locales.

En primer lugar, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene, entre otras, las competencias en “el establecimiento de los niveles mínimos de calidad que han de cumplir todas las entidades, centros y servicios sociales, para garantizar las condiciones adecuadas de los mismos, así como el nivel de participación de los usuarios en su organización” (art.º 21.e). De esta forma, es el Consejo de Gobierno de la Administración Regional el órgano responsable de aprobar y adoptar todas aquellas estrategias y medidas orientadas a garantizar un nivel de participación de los usuarios en la organización de las entidades, centros y Servicios Sociales.

Por su parte, la Consejería responsable en materia de Servicios Sociales, actualmente la Consejería de Trabajo y Política Social, entre sus competencias destacamos las de “...apoyo y cobertura administrativa de las actividades de los órganos colegiados consultivos y de participación” (artº. 22.i) y “la promoción de la corresponsabilidad y de la participación solidaria, especialmente a través de las organizaciones de voluntariado en el ámbito regional” (artº. 22.f). En el primer caso, se establece como una función específica de la Consejería la de apoyar e impulsar los órganos colegiados consultivos y de participación. Respecto de la segunda, se manifiesta la promoción de la participación solidaria, especialmente mediante la acción voluntaria, dedicando posteriormente el Título IV a la “iniciativa en la prestación de Servicios Sociales”, donde integra al “voluntariado”; señalando que “Las administraciones públicas, en sus distintos niveles competenciales, fomentarán el asociacionismo en materia de servicios sociales, impulsando el voluntariado social” (artº. 26.1). De esta forma, el fomento del asociacionismo y el voluntariado es una competencia de la Administración Regional, la cual se desarrolla a través de la Consejería de Trabajo y Política Social. En este sentido, cabe mencionar la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado de la Región de Murcia (B.O.R.M., núm.: 261 de 10 de noviembre de 2004), a raíz del impulso de la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos dependiente de la Consejería anteriormente citada.

Respecto de las Entidades Locales, entre sus competencias, cabe destacar las de: “coordinación de las actuaciones de las entidades sociales que desarrollen sus

servicios en el municipio”.(artº. 24.e) y “la coordinación de la política municipal de servicios sociales con la desarrollada por otros sectores vinculados a esta área”.(artº. 24.h). En la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales se recogía entre las competencias de los Municipios y otros entes territoriales, concretamente en “la supervisión y coordinación de las actuaciones de las entidades sociales que desarrollen sus servicios en el municipio” (artº. 61.f). Este artículo coincide con el 24.e) de la nueva Ley excluyendo la mención a la “supervisión”. Por tanto, no se le otorga la competencia a la Administración Local para supervisar las actuaciones de las entidades sociales, a lo sumo su coordinación. Por consiguiente, se le inhabilita a la Administración Local de su capacidad de supervisar las actuaciones de las entidades sociales. Especial interés adquiere que entre las competencias de las Entidades Locales, la anterior Ley de Servicios Sociales contemple la “creación de los órganos de participación a nivel municipal” (artº. 61.d).

La Ley 3/2003 dedica un solo Capítulo del Título V (*“Participación social y derechos y obligaciones de los usuarios”*) a la “participación social”, mientras que la Ley 8/1985 dedicaba el Título IV completamente a desarrollar la *“Participación”*. En este sentido, la Ley 3/2003 señala que es la “Administración pública de la Comunidad Autónoma garantiza la participación de los ciudadanos y de las entidades de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 e)...”.(artº. 27). Con éste queda claro que será la Administración Autonómica la que debe garantizar el principio inspirador del Sistema Público de Servicios Sociales centrado en la participación. Así mismo, regula el Consejo Regional de Servicios Sociales, que se “constituye como órgano de carácter consultivo de participación social e institucional” (artº. 28.1) y establece sus funciones específicas (artº. 28.2). A continuación se refiere a los Consejos de carácter sectorial (artº. 29), los cuales deberán “...estar en relación con el Consejo Regional de Servicios Sociales (artº. 29.1).

Cabe analizar la regulación de los “Consejos Municipales de Servicios Sociales” (artº. 30) en la Ley 3/2003, la cual señala que en “todos los municipios existirá un Consejo de Servicios Sociales de ámbito local con carácter consultivo y de participación social. Facultativamente, se podrán constituir Consejos de carácter

sectorial”. (artº. 30.1). Por tanto, es explícita la obligación de los Ayuntamientos en la creación de los Consejos Municipales de Servicios Sociales, siendo de carácter facultativo del de carácter sectorial. Por su parte, la Ley 8/1985 se refería exclusivamente a los “Consejos Municipales” en su artº. 87, señalando la obligación de crear Consejos municipales de Servicios Sociales y cuando se superen los 20.000 habitantes se crearán Consejos específicos de carácter sectorial. Incluso llega a establecer que “la Comunidad Autónoma no podrá concertar ni conceder subvenciones para la prestación de Servicios Sociales a Ayuntamientos en los que no existan los órganos de participación” (artº. 87.3). Paradójicamente y durante 19 años se han estado otorgando subvenciones, suscribiendo Convenios y concertando servicios entre la Administración Regional y las Corporaciones Locales a sabiendas de infringir la Ley. en este sentido.

La Ley 3/2003 al referirse a los Consejos Municipales de Servicios Sociales, señala que “la determinación de su composición, régimen y funcionamiento se efectuará por los propios municipios” (artº. 30.2). De esta forma, la Ley, señala que son los Ayuntamientos los que determinarán su composición, régimen y funcionamiento, con el fin de no inmiscuirse en competencias que no son propias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de esta forma preservar la autonomía local.

Respecto de la participación de los usuarios en los centros, entidades y servicios, señala que “todas las entidades, centros y servicios sociales deberán establecer procedimientos de participación democrática de los usuarios o de sus representantes legales, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente”(artº. 31). Transcurrido un tiempo razonable desde la promulgación de la Ley 3/2003, son escasos los Servicios Sociales Municipales que disponen en la actualidad de un Reglamento, aprobado por el órgano competente, donde se regule el procedimiento por el que los usuarios de los servicios, programas y actuaciones puedan participar. No me refiero a una participación democrática plena como se sugiere en este artículo, es decir, en el diagnóstico, planificación, seguimiento y evaluación-control de las acciones, sino en la mera información y transparencia de las actuaciones públicas en materia de Servicios Sociales en el ámbito municipal.

Respecto de los derechos de los usuarios (Capítulo II), se indica expresamente que “todo usuario de los centros y servicios a que hace referencia esta Ley disfrutará de los derechos reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes”. (artº. 32.1). De esta forma, la presente Ley reconoce todos los derechos de los usuarios del Sistema reflejados en la normativa general. A pesar de ello, se reconoce expresa y concretamente la participación en “...las actividades de centros y servicios en la forma que se determine reglamentariamente” (artº. 32.2.f) y a la “información integral del sistema de protección social que se establece en la presente Ley, en sus normas de desarrollo, y de sus relaciones con otros sistemas protectores” (artº. 32.2.h).

Se comprueba que el nivel de participación que otorga la Ley a los usuarios del Sistema es muy escaso, en tanto se contempla como derecho únicamente la participación en las actividades (no en el diagnóstico de los problemas, planificación de las actividades, etc.) y la mera información. Así mismo, se indica que dicha participación estará sujeta a los términos, y, por tanto, a los límites, establecidos reglamentariamente. Por tanto, no solo se trata de un nivel de participación por debajo de los límites que sugiere la “participación” como principio inspirador del Sistema (artº.5.1.e), sino que incluso dicha participación en las actividades queda supeditada a lo que establezca cada Reglamento de manera concreta. Bien es cierto que éste puede otorgar un nivel y función de participación mayor (consulta, debate, deliberación, cogestión), pero también parece razonable haber establecido un nivel y función de participación mayor y de obligado cumplimiento en los Reglamentos al ser una Ley de “segunda generación” y atendiendo a la normativa internacional y nacional en materia de participación existente en el momento de promulgación de la mencionada Ley.

Respecto de las obligaciones de los usuarios, la Ley 3/2003 establece el de “cumplir las normas sobre utilización del centro o servicio establecidas en el reglamento de régimen interior” (artº. 34. a). De nuevo vuelve a remitirnos al potencial Reglamento las obligaciones de los usuarios.

La Ley concede una importancia relevancia a las Infracciones y Sanciones, al dedicar todo un Título, concretamente el VIII a su desarrollo normativo. En primer lugar se aborda los sujetos responsables de las infracciones siendo las personas físicas o jurídicas que incurran en las acciones u omisiones tipificadas a tal efecto en este Título (artº. 48.1). Esta responsabilidad se imputará a quien comete la infracción, así como a la persona física o jurídica titular del centro o servicio que, en su caso, resulte responsable por infringir el deber de vigilancia (artº. 48.2). De esta forma las responsabilidades alcanzan al nivel jerárquico superior de la Administración competente reglamentariamente de los Servicios Sociales. Respecto de los Servicios Sociales Municipales será la Administración Local, dado que en cualquier caso tiene la obligación de vigilar la adecuación de sus funciones a la nueva Ley.

Respecto de las “Infracciones”, concretamente las graves (artº. 51), destacar las de “dificultar o impedir, a los usuarios de los servicios, el disfrute de los derechos reconocidos por la normativa vigente” (artº. 51.7). Por tanto, si se entiende la participación ciudadana, en general, y de los usuarios de los Servicios Sociales, en particular, como un derecho, se puede atribuir en aquellos supuestos, a la Administración Local como sujeto responsable de una infracción grave. Este hecho es patente cuando los usuarios no pueden acceder al derecho de participación, que les otorga el artº. 32.2 de esta Ley, ante situaciones en las que no exista un Reglamento de régimen interno de centros y servicios que se regule la forma de participar los usuarios en las actividades de éstos y en los mecanismos de acceso a la información integral de los mismos.

Incluso podría entenderse como una infracción muy grave, según el artº. 52.4 al señalar que “cualquiera de las infracciones calificada como graves, si de su comisión se deriva daño notorio de imposible o difícil reparación para los usuarios de servicios sociales, o de gran trascendencia social”. Conforme a este artículo, la inexistencia de un Consejo Municipal de Servicios Sociales impide el derecho a informarse de los servicios existentes y, por tanto, la imposibilidad de acceder a ellos y de participar aunque sea de manera informativa como recoge la Ley. En igual sentido cabe referirse a la participación de los usuarios cuando no existe un

Reglamento en los centros y servicios que prestan Servicios Sociales. Ello dificulta el acceso a la información y a la participación en las actividades y, por tanto, se trata de una acción-omisión que repercute de manera directa y con enorme trascendencia en los usuarios de los centros y servicios. La inexistencia del Consejo Municipal impide ejercer derechos que pueden redundar en perjuicio claro de los usuarios (personas físicas y jurídicas) en particular y de los ciudadanos en general; generando incluso situaciones de exclusión social. Por su parte, la inexistencia de un Reglamento impide directamente ejercer los derechos de los usuarios del Sistema regulados por la Ley, dado que ésta se refiere a los Reglamentos para hacer efectivos dichos derechos, pero si esta normativa específica no existe, se impide la ejecución de los derechos de los usuarios.

Como medida cautelar la Administración Regional podrá iniciar expedientes para “...prevenir daños o perjuicios a los usuarios del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia” (artº. 54). La ejecución de esta medida implicará que deberían iniciarse expedientes a todas las Corporaciones Locales que no dispongan de Reglamentos de Régimen Interno en los Centros y Servicios, en los que se regule de manera expresa los derechos de los usuarios (nivel y función) respecto de la participación.

Por último, el Capítulo IV establece las Sanciones que pueden conllevar multa y en el caso de las graves y muy graves, podrán tener, además, las de suspensión, inhabilitación temporal o definitiva y la clausura. En cuanto a los criterios de graduación, se establece que estarán en función del “...riesgo generado, al doble o perjuicio causada, a la intencionalidad y al beneficio obtenido” (artº. 57). Es evidente, que no crear un Consejo Municipal de Servicios Sociales y los Reglamentos de centros y servicios, regulados expresamente en ésta Ley supone un perjuicio para los usuarios de los Servicios Sociales. Una clara intencionalidad en la omisión del deber y un beneficio en tanto no se establecen mecanismos de información pública, acceso a los servicios y de mera transparencia de las Administraciones Públicas.

En cuanto a la atribución de competencias sancionadoras, el artículo 58 distingue: Consejo de Gobierno, titular de la Consejería y del Centro Directivo. Concretamente al Consejo de Gobierno le corresponden las multas por infracción muy grave y las de suspensión, inhabilitación y clausura (artº. 58.1); al titular de la Consejería le corresponden las multas por infracción grave y las de inhabilitación o suspensión entre 1 y 3 años (artº. 58.2) y al titular del Centro Directivo competente en materia de inspección de Servicios Sociales le corresponden el resto, es decir, las multas por infracción leve (artº. 58.3).

Por tanto, es explícita la competencia sancionadora de la Comunidad Autónoma, quedando claro el órgano o titular responsable del inicio del expediente. Por tanto, la omisión o dejación de tal obligación podría constituir así mismo una infracción de la misma Comunidad Autónoma al no ejercer dicha responsabilidad.

La no imposición de multas por la infracción de no crear Consejos Municipales de Servicios Sociales conlleva un perjuicio para los usuarios de los Servicios Sociales de la Región de Murcia, dado que según la Disposición Adicional Segunda, “Los ingresos que se deriven de la imposición de las sanciones económicas establecidas en el presente título generarán crédito en los programas presupuestarios de servicios sociales”. Por tanto, la omisión de esta obligación sancionadora conlleva un claro perjuicio para el Sistema de Servicios Sociales, dado que la imposición de sanciones económicas no sólo conlleva un proceso de rectificación de las Administraciones respecto de sus obligaciones, sino incluso un beneficio económico que redundará en la mejora presupuestaria de los programas de Servicios Sociales.

Como conclusión, la Ley 3/2003 configura el Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, orientado a elevar el nivel de calidad de vida de los usuarios de Servicios Sociales. Establece la distribución competencial de las Entidades Locales y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y que a través de las unidades competentes velará por el cumplimiento de la normativa vigente. Recoge el derecho a la participación en materia de Servicios Sociales, aunque meramente a título de usuarios, de acceso a la información y de participación en actividades. Este

derecho se encuentra atribuido a un desarrollo Reglamentario, que en el caso de los Servicios Sociales Municipales es competencia de la Administración Local. En la práctica, la inexistencia de un Consejo Municipal de Servicios Sociales y de los Reglamentos de Centros y Servicios impiden a los usuarios acceder a sus derechos y a los ciudadanos participar en un asunto central en sus vidas, pero también a la Administración Local que sin dichos mecanismos no “escucha” a los ciudadanos, para quienes realmente gobierna.

Por último, conviene volver a recordar que el Consejo de Europa destaca entre sus recomendaciones (núm.: 19-2001) claramente que: “...de acuerdo con el principio de subsidiariedad, las autoridades locales han asumido y deben asumir un papel de primer orden en la promoción de la participación de los ciudadanos, y que el éxito de cualquier política de participación democrática en el nivel local depende del compromiso de esas autoridades” (Consejo de Europa, 2001). Son los Ayuntamientos las instituciones que tienen un papel especial e importante en la participación ciudadana, aunque bien es cierto que la Administración Autonómica y Estatal deben apoyar a éstas en este papel.

Es fundamental fomentar una participación amplia, integradora de las múltiples esferas de acción de la política local. Así mismo, es imprescindible que exista una motivación para participar, lo cual puede relacionarse con un sentirse perteneciente a una comunidad: “el hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella” (Friedmann y Llorens, 2002: 1). En similares términos se refiere el Consejo de Europa “desarrollar la conciencia de pertenecer a una comunidad y estimular a los ciudadanos a aceptar la responsabilidad que les corresponde para contribuir a la vida de sus comunidades” (Consejo de Europa, 2001: Anexo I - Principio: 3).

