

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ÁMBITO LOCAL

Susana Mérida Díaz
Centro de Estudios Andaluces



El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprografito, magnética o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad

© 2008. Fundación Centro de Estudios Andaluces
Depósito Legal: SE-1334-08
ISBN: 978-84-691-1560-2
Prohibida su venta.



INDICE

1. INTRODUCCIÓN	Pág. 1
2. LAS INSTITUCIONES TRADICIONALES DE DEMOCRACIA DIRECTA	Pág. 6
3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS	Pág. 14
4. EL ÁMBITO LOCAL	Pág. 20
4.1 Introducción al régimen municipal	Pág. 22
4.2. La participación en el régimen local general	Pág. 28
4.2.1. La consulta popular	Pág. 30
4.2.2. La iniciativa popular	Pág. 33
4.2.3. Los órganos territoriales de gestión desconcentrada	Pág. 36
4.2.4. La información al ciudadano	Pág. 37
4.2.5. Las asociaciones como medio de participación	Pág. 40
4.3. La participación en los municipios de gran población	Pág. 43
4.3.1. El Consejo Social de la Ciudad	Pág. 46
4.3.2. La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones	Pág. 47
4. 4. La participación en los municipios de escasa población	Pág. 49
5. LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ANDALUZA	Pág. 52
6. UNA EXPERIENCIA A ANALIZAR: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE CÓRDOBA Y SEVILLA	Pág. 57
NOTAS	Pág. 63
BIBLIOGRAFÍA	Pág. 66



INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ÁMBITO LOCAL*

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de democracia representativa se instaura en España con la elaboración y promulgación de la Constitución española de 1978 como principal manifestación del Estado social y democrático de Derecho.

La constante discusión entre el concepto moderno de democracia representativa y la democracia directa encuentra su génesis en la Revolución Francesa de 1789, en el marco de perspectivas completamente antagónicas del principio de soberanía popular. El sistema representativo que se implanta en la Constitución francesa de 1791 se extiende posteriormente al resto de Europa a lo largo del siglo XIX, y pervive en sus ideas basilares hasta nuestros días. Pero, sólo con el constitucionalismo moderno se va a concebir la democracia directa como un complemento de la representativa, razón por la cual, la mayoría de las constituciones contemporáneas han dado cabida a una serie de instituciones de naturaleza participativa directa o semidirecta, tales como el referéndum o la iniciativa legislativa popular.

La complejidad y diversidad que va adquiriendo la sociedad a finales del siglo XX, unida a la pérdida de confianza en los poderes públicos por parte de los ciudadanos para hacer frente al entramado social, y la consecuente reivindicación de un mayor protagonismo de éstos últimos, estimula la necesidad de canalizar la pluralidad de intereses en juego por medio de unos mecanismos que van más allá de la democracia representativa y de las figuras tradicionales de participación directa. Aparece así un concepto novedoso, el de democracia participativa, que, sin entrar en contraposición con la representatividad del sistema político español, viene a ampliar y cualificar las cotas de participación ciudadana en los asuntos públicos. Ahora bien, la innovación que conlleva esta tendencia democrática hay que entenderla respecto a las características y contenido de la participación de la ciudadanía, pero no en la misma idea de participación, puesto

* Quiero expresar mi agradecimiento al Centro de Estudios Andaluces y, en especial, a Alfonso Yerga Cobos y a Miguel Agudo Zamora por sus labores de tutorizaje en este informe.

que la Constitución española ya la recoge en su articulado en su vertiente más clásica, de corte más limitada e individual.

De este modo, puede definirse la democracia participativa como el fenómeno mediante el cual los ciudadanos, individualmente u organizados en colectividades o sectores sociales, intervienen en la formulación, ejecución, control y supervisión de las políticas y actuaciones de los poderes públicos, y que tiene en la participación ciudadana su primordial instrumento. Ello comporta una correlativa obligación por parte de los entes públicos de poner a disposición de los ciudadanos los mecanismos y procedimientos pertinentes para hacer efectiva dicha intervención. Su complejidad, carácter y contenido dependerá de diversos factores, entre los que destaca el territorial, que se analizará más adelante.

En la práctica, se observan una pluralidad de medios donde se materializa de forma efectiva la participación de la sociedad civil en la gestión de la res pública, ya sea individual o colectivamente, variando el grado de implicación o el rol de los ciudadanos en el proceso decisonal. Ciertamente, la participación puede limitarse al mero ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo, o del derecho a ser consultado, o al intercambio de información, ascendente o descendente, e incluso, dando un paso más, a fomentar actitudes colaboradoras en el marco de un proceso de co-decisión y co-gestión. La pretensión subyacente radica en cimentar una democracia relacional, con una intervención más activa, más solidaria, bajo la perspectiva de trasladar y multiplicar la participación de los ciudadanos, grupos y colectivos en todos los ámbitos.

Ahora bien, no hay que entender este fenómeno como algo exclusivo del Estado español, más bien al contrario, se trata de una tendencia de envergadura internacional a la que se han ido encaminando la mayoría de los Estados democráticos. De hecho, algunos de los instrumentos participativos que actualmente se utilizan en España han sido importados de países latinoamericanos. Sirva de ejemplo, la conocida experiencia de los presupuestos participativos puesta en práctica en la ciudad de Porto Alegre (Brasil).

En este sentido, un impulso importante que suscitó la preocupación creciente de los poderes públicos, sobre todo los de ámbito local, por incluir en sus respectivas agendas temas relacionados con la democracia participativa, tuvo lugar como consecuencia de la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001) 19, sobre “La participación de los ciudadanos en la vida pública local”, que contenía cuatro recomendaciones concretas para los Estados que conforman el Consejo de Europa y una serie de principios a suscribir por los mismos, que se pueden considerar como el núcleo duro de la resolución.

Las recomendaciones se resumen en las siguientes:

a) Diseñar una política de promoción de la participación ciudadana a nivel local, que se encuadre en una política más amplia y que implique la intervención de autoridades y legisladores nacionales, autonómicos y locales.

b) Esta política debe prever medidas que coadyuven a la promoción de la intervención ciudadana, en el marco de una legislación nacional que otorgue un amplio abanico de posibilidades o instrumentos.

c) Conseguir el compromiso activo y los esfuerzos de todas las autoridades, con independencia de su ámbito de actuación, para lo cual se recomienda a los Estados que suscriban los principios contenidos en la Resolución, considerados como el núcleo duro de la misma, y que trabajen para mejorar la legislación local en la materia y adopten medidas a fin de promover la intervención ciudadana.

d) Se reconoce el papel esencial que juegan las autoridades públicas junto a la sociedad civil y sus expresiones asociativas, siendo estos últimos los encargados de hacerles llegar a los poderes públicos sus demandas y predilecciones con respecto a los instrumentos participativos que consideren más idóneos. Para posibilitarlo, los Estados partes deberán garantizar la traducción de la Recomendación, publicarla y ponerla a disposición de los entes subestatales que los integren.

Como se comentaba anteriormente, este es un fenómeno que rebasa las fronteras nacionales, fronteras que se difuminan cada vez más, como corolario de la globalización de los mercados. Ante la mundialización de la economía, los Estados a nivel central se ven incapaces para preservar la cohesión social y necesitan de un poder local definido para la supervivencia de

la sociedad misma, es decir, para la superación de la fragmentación y desintegración social. Siguiendo a Jean Pierre Garnier “*contrariamente a lo que se suele decir, estamos asistiendo en la actualidad a una descentralización del Estado social y no a su desmantelamiento*”¹. Sólo hay que detenerse a analizar los nuevos Estatutos de Autonomías, aprobados tras el proceso de reforma, para darse cuenta del marcado carácter social que los define, derivado principalmente de la progresiva asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias de naturaleza eminentemente socio-prestacional. El siguiente paso gravita en torno a la ordenación de la asignación de competencias a los gobiernos locales, en aras de elevar las cotas de eficacia y eficiencia, buscando la descentralización normativa, por cuanto que la fática ya está operando en muchos aspectos. De hecho, cada vez son más numerosas las gestiones y los servicios de que se encargan los entes locales, aun careciendo de competencias habilitantes para ello, espacio en el que entra en juego la participación ciudadana como uno de los pilares en que se fundamenta el buen gobierno local, donde el actor privado tiene un papel más activo y visible.

La relevancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas también se pone de manifiesto en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas el 25 de julio de 2001, cuando circunscribe los principios que constituyen la base de una buena gobernanza en los de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, que vienen a reforzar los de proporcionalidad y subsidiariedad. Pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno y se conciben como la base de la democracia y el Estado de Derecho.

Por otra parte, y como prueba añadida de la extensión de la democracia participativa a escala internacional, cabe mencionar la creación de plataformas tales como el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, que se define a sí mismo como “*un espacio (interactivo) abierto a todas las ciudades del mundo, entidades, organizaciones y centros de investigación que quieran conocer, intercambiar y aplicar experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local, para profundizar la democracia en el gobierno de las ciudades, promover la integración de todos los ciudadanos y ciudadanas en el gobierno local, aplicar políticas locales de desarrollo sostenible y cohesión social y conocer prácticas innovadoras de participación activa de la ciudadanía en la planificación y gestión urbana*”²; del que son socios

Ayuntamientos como el de Almería, Córdoba, Granada, Málaga, Sevilla, Barcelona, Madrid, Burgos, Jerez (Cádiz), Vigo, Mairena del Aljarafe (Sevilla), entre muchos otros. O, con carácter general, la nueva organización mundial de ciudades conocida como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), una iniciativa de nacionalidad española, que nace con la misión de constituirse en *“la voz y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y ante la vasta comunidad internacional”*.

2. LAS INSTITUCIONES TRADICIONALES DE DEMOCRACIA DIRECTA

No cabe duda de que el instrumento representativo por excelencia se circunscribe a los procesos electores que los ciudadanos enfrentan para la votación y nombramiento de sus representantes en el Parlamento estatal, autonómico, europeo y en el ámbito municipal, articulados sobre la existencia de los partidos políticos -art. 6 CE- como plataforma donde formar y plasmar la voluntad de los ciudadanos. Sin embargo, la Constitución española al configurar el sistema político no agotó con esto sus expectativas democráticas, más bien al contrario, se obligó a facilitar la participación, más o menos directa, de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural, a través del mandato expreso del artículo 9.2 CE.

A tal finalidad responden, desde el punto de vista político, figuras como la iniciativa legislativa popular, el referéndum o el derecho de petición, con carácter general, y, sectorialmente, la participación en la programación de la enseñanza (art. 27.5 CE), la participación de la juventud (art. 48 CE) o la participación en los procedimientos administrativos y en la elaboración de las disposiciones administrativas (art. 105 CE). Estas instituciones, sobre todo las dos primeras, se fundamentan en los postulados de la participación directa y vienen a utilizarse en el marco de sistemas esencialmente representativos, como es el caso español, con la intención de coadyuvar a la corrección de las disfuncionalidades propias de las instituciones de democracia representativa.

Puede afirmarse que la configuración que recibe el referéndum ordinario en el artículo 92 CE es una reminiscencia de lo que debe ser un referéndum, desde el punto de vista más radical de la democracia directa; es decir, un referéndum en el que exista la posibilidad de iniciativa por parte del pueblo y de votación sin la intermediación o la injerencia de los órganos o partidos políticos. Por el contrario, se diseña un instrumento de democracia directa en manos de órganos de democracia representativa, donde la iniciativa corre a cargo del Presidente del Gobierno, los partidos políticos monopolizan los medios públicos de comunicación social para realizar campaña electoral y el valor que se concede al pronunciamiento popular es el de mera consulta.

El referéndum ordinario versa exclusivamente sobre decisiones políticas de especial trascendencia; sin embargo, dispersos en otros preceptos constitucionales se mencionan otras tipologías, que posteriormente serán reguladas en la Ley 2/1980, de 18 de enero⁴, y que son: el referéndum para la iniciativa autonómica, para la aprobación o modificación de un Estatuto de Autonomía y para la reforma constitucional.

Con estas limitaciones, no sorprende el hecho de que únicamente se hayan celebrado en España, al margen de los referéndums autonómicos, 4 referéndums desde la muerte de Francisco Franco, y que sólo dos sean posteriores a la actual Constitución:

- Referéndum sobre la Ley para la Reforma Política celebrado el 15 de diciembre de 1976. Resultado afirmativo.
- Referéndum para la ratificación de la Constitución española celebrado el 6 de diciembre de 1978. Resultado afirmativo.
- Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN celebrado el 12 de marzo de 1986. Resultado afirmativo.
- Referéndum sobre la Constitución Europea en España celebrado el 20 de febrero de 2005. Resultado afirmativo.

Teniendo en cuenta lo expuesto, cabe concluir que se trata de una institución que parece no satisfacer las demandas de la ciudadanía moderna en el sentido de lograr una participación activa y constante en los asuntos públicos. Sin embargo, en la tramitación en Cortes del texto constitucional desaparecieron modalidades de referéndum, como el de ratificación de leyes en proceso de aprobación, aún no sancionadas, o el de derogación de leyes en vigor, que indudablemente hubieran tenido mayor calado social.

Por otra parte, la producción normativa está monopolizada por el Gobierno y las Cortes Generales (Congreso y Senado) y, en la medida en que la dimensión territorial es un elemento esencial en la configuración de España como Estado descentralizado, las Asambleas de las Comunidades Autónomas están igualmente legitimadas para remitir a la Mesa del Congreso proposiciones de leyes, o interesar del Gobierno la adopción de proyectos de ley.

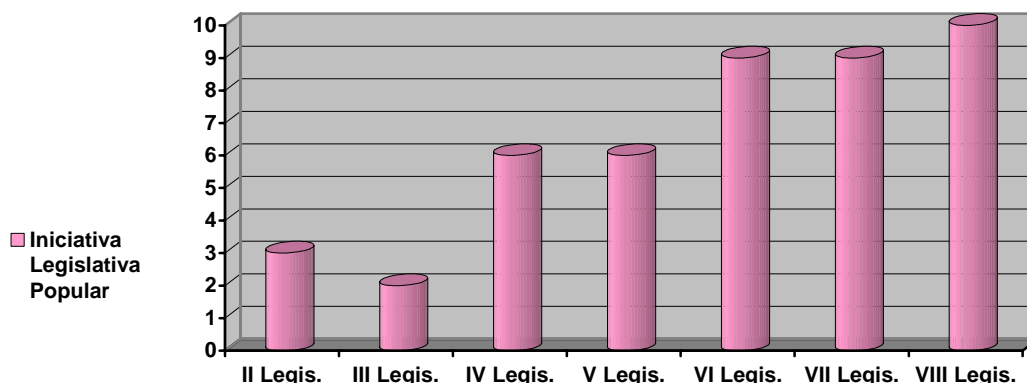
Toda vez que la carga legislativa queda distribuida en órganos de participación representativa, nuevamente, la democracia directa tiene cabida en forma de una institución en manos del pueblo soberano, limitada rigurosamente desde el punto de vista formal y material, desnaturalizando prácticamente su esencia. Hablamos de la iniciativa legislativa popular, regulada en la Ley 3/1984, de 26 de marzo (BOE núm. 74, de 27-03-1984).

NOTAS ESENCIALES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	
Sujeto titular:	Ciudadanos españoles, mayores de edad, inscritos en el Censo Electoral
Finalidad	Presentación de proposiciones de ley, suscritas por las firmas de al menos 500.000 electores
Contenido del escrito de presentación	<ul style="list-style-type: none">- Texto articulado de la proposición de ley, con una Exposición de motivos- Relación de miembros de la Comisión Promotora de la iniciativa, con indicación de sus datos personales
Ámbito material excluido	<ul style="list-style-type: none">- Las propias de leyes orgánicas (desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas, aprobación de Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general, entre otras)- Las de naturaleza tributaria- Las de carácter internacional- Las leyes que planifiquen la actividad económica general- Los presupuestos generales del Estado- La prerrogativa de gracia- Y aquellas otras cuya iniciativa reserve la CE a órganos concretos del Estado

Por esta vía se confiere al ciudadano un medio para trasladar a las Cortes Generales propuestas de disposiciones sobre materias, que no consiguen acceder a las agendas políticas o parlamentarias de forma directa, o bien lo hacen en un sentido no deseado por la voluntad popular. Si bien, las limitaciones materiales son tan acusadas y la falta de garantías procedimentales tan notable, que auguran un denotado descrédito en esta acción legislativa. Se

sustenta esta afirmación, por ejemplo, en la ausencia de una comisión o una delegación de representantes de los ciudadanos suscriptores para la defensa de la proposición en la sede del Congreso, o bien en la previsión de una primera toma en consideración de la Mesa del Congreso que excede las fronteras de un preciso control de legalidad previo para la determinación de su admisibilidad.

A pesar de ello, no han sido escasas las iniciativas que se han presentado por esta vía y que han ido en aumento a lo largo de las distintas legislaturas. Cuestión aparte será el que logren superar el trámite de admisión y que, posteriormente, lleguen a convertirse en disposiciones con rango de ley. De hecho, sólo una iniciativa, correspondiente a la VI legislatura, fue finalmente aprobada. Hablamos de la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias, que unida a dos proposiciones de ley de origen parlamentario, dió lugar a la aprobación de la Ley 8/1999, de 6 de abril⁵, de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la página web del Congreso de los Diputados (<http://www.congreso.es>). Fecha de consulta: Febrero de 2008.

La configuración del Estado de las Autonomías dota a las Comunidades Autónomas de un diseño similar al sistema político estatal, en cuanto a las estructuras parlamentarias, judicial y de gobierno. De conformidad con el artículo 152.1 CE “*la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente,*

elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma."

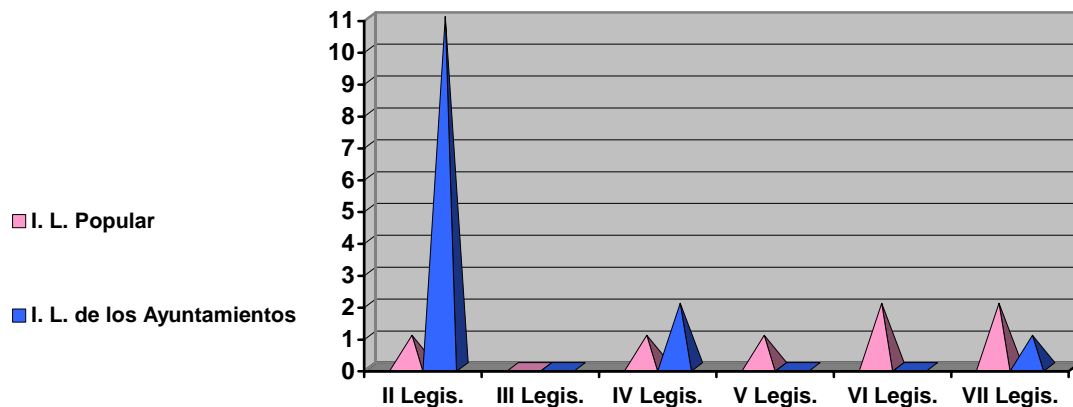
En esta línea analógica, en la organización del poder legislativo, la mayoría de las Comunidades legitiman a una serie de sujetos como titulares de la iniciativa legislativa, entre los que se encuentra el Gobierno, el mismo Parlamento, a través de los grupos parlamentarios o de los diputados, el pueblo soberano y, en reconocimiento del valor de la dimensión territorial, como hiciera en su momento la Constitución con las Comunidades Autónomas, las entidades territoriales que gozan de autonomía.

Concretamente, el anterior Estatuto de Autonomía de Andalucía recogía en el artículo 33 estas previsiones, y actualmente, el nuevo Estatuto⁶ se ocupa de la materia en los artículos 30.1.b) y 111. Además, interesa destacar en el tema que nos ocupa la promulgación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos⁷, que cuenta con los siguientes rasgos:

NOTAS ESENCIALES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN ANDALUCÍA		
	POPULAR	DE LOS AYUNTAMIENTOS
Sujeto titular:	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudadanos que gocen de la condición política de andaluces (vecindad administrativa) - Mayores de edad - Inscritos en el Censo Electoral 	Ayuntamientos comprendidos en territorio andaluz
Requisitos subjetivos	Firma de 75.000 electores andaluces	Acuerdo, adoptado por mayoría absoluta, de los Plenos de 35 Ayuntamientos o

		Acuerdo, adoptado por mayoría absoluta, de los Plenos de 10 Ayuntamientos, cuando representen, al menos, a 75.000 electores conjuntamente
Contenido del escrito de presentación	<ul style="list-style-type: none"> - Texto articulado de la proposición de ley, con una Exposición de motivos - Documento con las razones que aconsejan la aprobación de la proposición - Relación de miembros de la Comisión Promotora de la iniciativa, con indicación de sus datos personales 	<ul style="list-style-type: none"> - Texto articulado de la proposición de ley, con una Exposición de motivos - Memoria con las razones y fundamentos que aconsejan la aprobación de la proposición - Certificado del Secretario de cada corporación que acredite el acuerdo adoptado al efecto y el texto íntegro de la proposición - Certificado del Instituto Nacional de Estadística que acredite el número de electores censados de cada Ayuntamiento
Ámbito material excluido	<ul style="list-style-type: none"> - Las que no sean competencia legislativa de la Comunidad Autónoma - Las de naturaleza tributaria - La planificación económica de la Comunidad - Los presupuestos generales de Andalucía - La emisión de deuda pública - Las relativas a la organización de las instituciones de autogobierno 	

El planteamiento reproduce el de la iniciativa legislativa popular ante el Congreso de los Diputados: determinación de un número concreto de electores firmantes (y de Ayuntamientos interesados, en este caso), excesivas limitaciones materiales y menoscabo de garantías procedimentales que derivan en un acusada ineficacia de la figura. Para Andalucía, en cambio, los datos son aún más significativos y contribuyen a enaltecer el papel de los partidos políticos como cauces fundamentales de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Las cifras son las siguientes:



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la web del Parlamento de Andalucía (<http://www.parlamentodeandalucia.es/>). Fecha de consulta: Febrero de 2008.

Ninguna de las iniciativas presentadas ante el Parlamento ha prosperado hasta convertirse en ley. La principal causa con respecto a las de iniciativa popular es su decaimiento después de que la Mesa haya procedido a su admisión a trámite. Y, en lo que hace a las proposiciones de leyes presentadas por los ayuntamientos andaluces, estos han centrado su esfuerzo en el Fondo de Cooperación Municipal, y todas, excepto una⁸, que ha sido rechazada tras su admisión, han sido inadmitidas a trámite.

Por añadidura, el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 reconoce expresamente, entre los derechos de participación política de los andaluces, el derecho a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento (art. 30.1.b) EAA). Actualmente, el artículo 112 del Reglamento en vigor concibe la participación individual como algo excepcional y recoge expresamente la comparecencia informativa en las Comisiones parlamentarias de los agentes sociales, en su condición de representantes de colectivos sociales, públicos o privados.

Por su parte, el derecho de petición es categorizado como derecho fundamental para todos los españoles en el artículo 29 CE, donde se esboza la configuración de esta figura mediante la determinación de su contenido esencial: petición por escrito, petición individual y colectiva y limitación de forma en cuanto que el sujeto peticionario sea miembro de las Fuerzas Armadas, Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar.

La normativa que regula esta figura tradicional de la democracia representativa es la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre⁹, que derogó la disposición preconstitucional que con ayuda de la interpretación del Tribunal Constitucional sobrevivió hasta 2001: la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición.

NOTAS ESENCIALES DEL DERECHO DE PETICIÓN	
Sujeto titular o peticionario:	Toda persona natural o jurídica, individual o colectivamente, con independencia de su nacionalidad
Excepción 1ª al ámbito de aplicación	Los miembros de las Fuerzas o institutos armados, o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar ejercen el derecho individualmente y conforme a su legislación específica
Excepción 2ª al ámbito de aplicación	Los internos en instituciones penitenciarias se rigen por su legislación específica: art. 50 de la Ley Orgánica 1/1979, de 16 de septiembre, General Penitenciaria (presentan su petición ante el director o persona que lo represente)
Destinatarios	<p>Cualquier institución pública, administración o autoridad (las dirigidas al Congreso de los Diputados, Senado y Asambleas Legislativas de las CCAA se tramitan según sus respectivos Reglamentos)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p>órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - respecto de las materias de su competencia y - con independencia de su ámbito territorial y funcional
Objeto/contenido	<p>Cualquier asunto o materia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario sean de interés colectivo o general; y - siempre que su petición no sea posible satisfacerla por otro procedimiento específico

3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La institucionalización de la participación de los ciudadanos en los asuntos de la vida pública encuentra su primera manifestación en la creación de los partidos políticos. Así lo reconoce el artículo 6 CE cuando establece que *“los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”*.

Cuando la Constitución española utiliza el término “partido político” hay que entenderlo en su acepción más amplia, es decir, la que da cabida a las distintas formaciones políticas que pueden presentar candidatos a las elecciones y que, según la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), son los partidos políticos (en sentido estricto), las federaciones de partidos, las coaliciones electorales y las agrupaciones de electores.

Atendiendo a dicho concepto estricto, que también es acogido por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio¹⁰, los partidos políticos, como entidades asociativas privadas, sus federaciones, confederaciones y uniones, son las únicas formaciones que han de inscribirse en el Registro de partidos políticos, dependiente del Ministerio del Interior. Actualmente, existen 3207 formaciones inscritas¹¹ de todos los ámbitos territoriales.

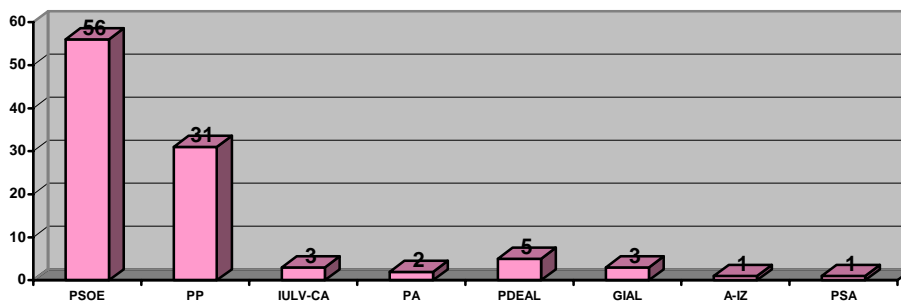
Merece especial atención el hecho de que las formaciones o partidos políticos no estén constreñidos a operar en el territorio nacional al completo. Antes al contrario, es lícito crear partidos políticos que circunscriban su actividad a un territorio determinado, ya sea local, provincial, autonómico o estatal. Este es un factor que puede llegar a incidir de manera determinante en el desarrollo de la política local y en las relaciones institucionales entre Ayuntamiento, Comunidad Autónoma y Estado.

A título de ejemplo, en las últimas elecciones municipales celebradas el 27 de mayo de 2007 el mapa electoral resultante en Andalucía, al margen de la repetición de los grandes partidos políticos andaluces, a saber PSOE, PP, IULV-CA y, en menor medida, PA, en los ayuntamientos de las ocho provincias se observa la existencia de otros partidos políticos, en su

mayoría de carácter local, fundados con base en la idea de presentar su candidatura en un único Ayuntamiento, donde el liderazgo personal del candidato es el arma esencial para obtener votos suficientes para llegar al poder, prueba de ello es que el 3% de los alcaldes andaluces han cambiado de partido político y han mantenido su hegemonía en el municipio en el que ya eran ediles.

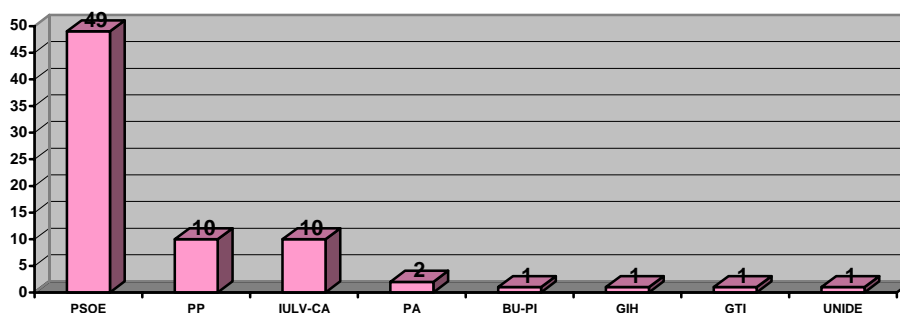
DISTRIBUCIÓN DE LOS ALCALDES ANDALUCES POR PARTIDOS POLÍTICOS

Almería (102 Ayuntamientos)



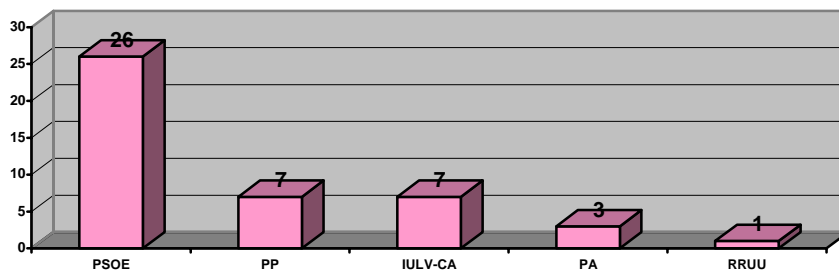
PDEAL: Partido de Almería
GIAL: Grupo Independiente por Almería
A-IZ: Asamblea de Izquierdas-Iniciativa por Rioja
PSA: Partido Socialista de Andalucía

Córdoba (75 Ayuntamientos)



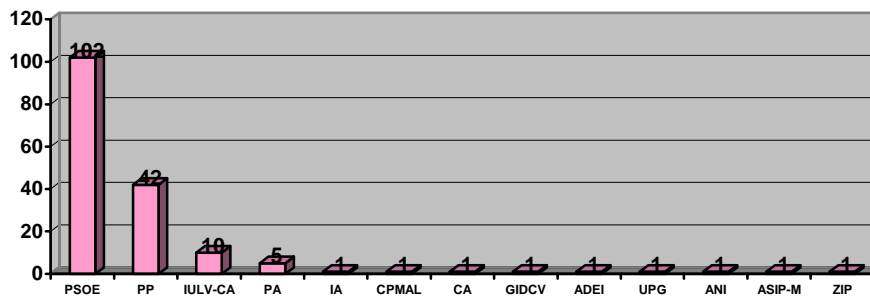
BU-PI: Belalcazare@s Unidos Partido Independiente
GIH: Grupo Independiente de Hornachuelos
GTI: Grupo de Trabajo Independiente
UNIDE: Unión Independiente Democrática

Cádiz (44 Ayuntamientos)



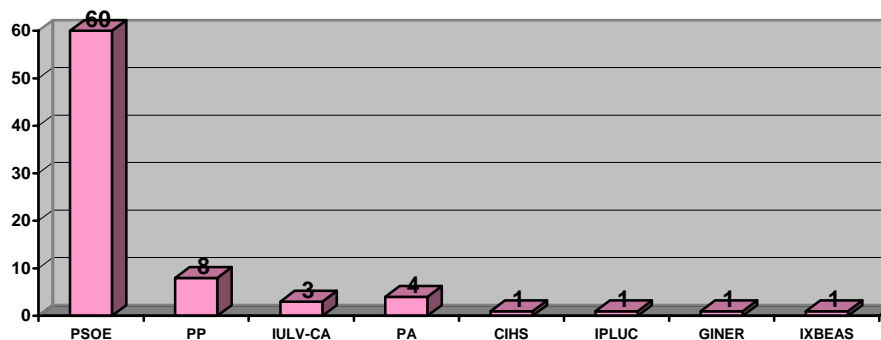
RRUU: Partido Independiente Roteños Unidos

Granada (168 Ayuntamientos)



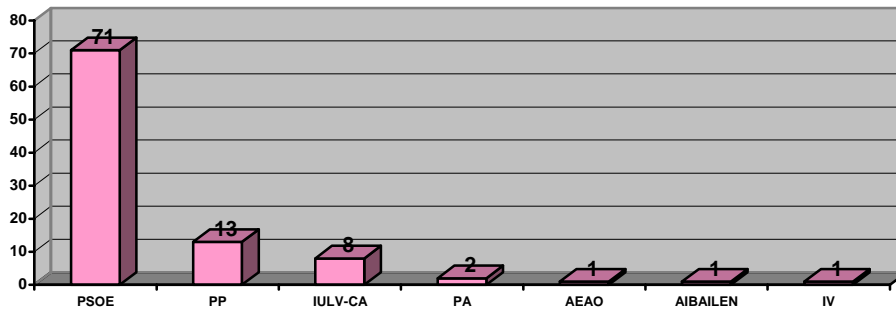
- IA: Independientes por Agron
- CPMAL: Candidatura por el Progreso de Albuñol
- CA: Convergencia Andaluza
- GIDCV: Grupo Independiente de Cogollos Vega
- ADEI: Agrupación de Electores Independientes
- UPG: Unidos por Güevejar
- ANI: Agrupación Nivera Independiente
- ASIP-M: Agrupación Socialista Independiente de Polopos la Mamola
- ZIP: Zagra Independiente Progresista

Huelva (79 Ayuntamientos)



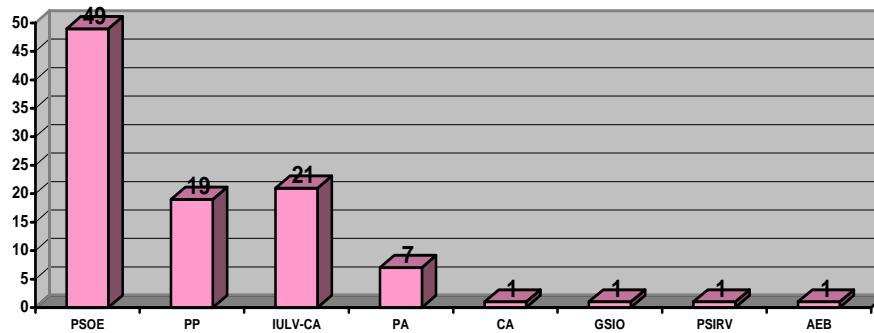
- CIHS: Candidatura independiente de Higuera de la Sierra
- IPLUC: Independientes por Lucena
- GINER: Grupo Independiente de Nerva
- IXBEAS: Partido Independiente por Beas

Jaén (97 Ayuntamientos)



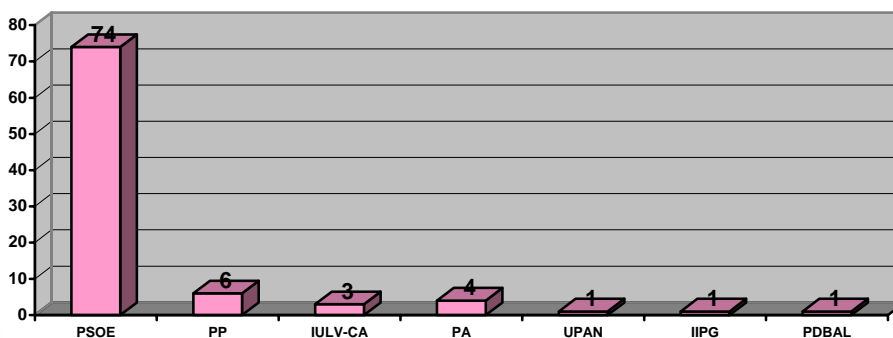
AEAO: Agrupación Electoral Arroyo del Ojanco
AIBAILEN: Agrupación Independiente de Bailén
IV: Independientes por Villanueva

Málaga (100 Ayuntamientos)



CA: Convergencia Andaluza
GSIO: Grupo Socialista Independiente de Ojen
PSIRV: Partido Social Independiente del Municipio Rincón de la Victoria
AEB: Agrupación de Electores de Benalauria

Sevilla (105 Ayuntamientos)



UPAN: Unidad Popular Andaluza
IIPG: Iniciativa Independiente por Gelves
PDBAL: Partido para el Desarrollo de Bormujos-Aljarafe

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Registro de Alcaldes del MAP. Fecha de consulta: Febrero de 2008.

Como se ha dicho anteriormente, el liderazgo personal de los candidatos y la existencia de partidos locales sin representación en los parlamentos autonómico y estatal son factores influyentes en la política local. Asimismo, como dato adicional, habrá que precisar qué consecuencias desencadena el hecho de que se trate de partidos locales que nacen como escisión de un partido mayoritario y, sobre todo, qué influencia tiene en las posibles reivindicaciones de un Alcalde ante un Parlamento representado mayoritariamente por diputados del partido del que se escindió. Como ejemplo, se pueden citar la Candidatura por el Progreso del Municipio de Albuñol (CPMAL) y la Agrupación Socialista Independiente de Polopos La Mamola (ASIP-M), ambos de Granada, y que son escisiones del PSOE, o el Grupo Independiente por Almería (GIAL) y el Partido de Almería (PdeAL), que son escisiones del PP.

Pero, al margen de estos factores, la especificidad de la democracia en el ámbito local da juego suficiente para que acontezcan circunstancias que no se aprecian en los procesos electorales autonómicos y estatales con tanta claridad. Si se analizan comparadamente los datos resultantes de las elecciones municipales en 2003 y 2007 y comprobamos que, por ejemplo, el PSOE ha pasado a liderar el 63% de los municipios -en 2003, el 58%- o que PP y PA pierden dos puntos cada uno, mientras que el peso de IU y de los partidos independientes se mantiene prácticamente igual, podemos llegar a la conclusión errónea de que, salvando ciertas diferencias, el mapa municipal andaluz apenas si se ha visto alterado. Conclusión que se desmorona cuando anotamos que el 32,86% de los municipios ha sufrido alteraciones en su gobierno, en el sentido de pasar de PSOE a PP (5,71%) o de PP a PSOE (7,01 %), etc. Ahora bien, ¿qué variables determinan que un municipio sea gobernado por el PP y cuatro años después lo sea por el PSOE? ¿Son variables económicas, demográficas, condicionantes sociológicos, el peso de los nuevos votantes europeos...? ¿O es que realmente la ideología política no subyace en el color del voto en los comicios municipales, y los ciudadanos se dejan guiar para tomar su decisión electoral, más por una buena gestión que por valores ideológicos intrínsecos a las personalidades individuales?

En el cuadro anejo a continuación se indica el signo de las alteraciones acaecidas en los gobiernos municipales en las últimas elecciones:

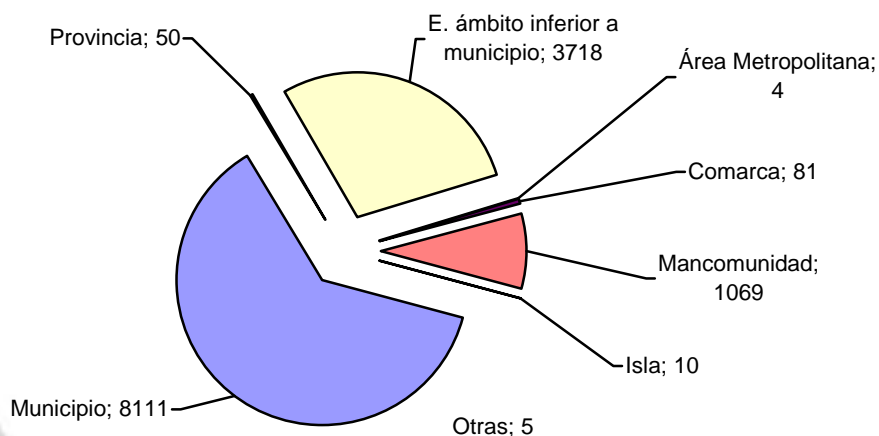
Cambio	Nº de Municipios	% sobre el cambio	% sobre el total de municipios
De PP a PSOE	54	21,34	7,01
De PSOE a PP	44	17,39	5,71
De IU a PSOE	36	14,23	4,68
De PSOE a IU	29	11,46	3,77
De PA a PSOE	26	10,28	3,38
De PSOE a PA	10	3,95	1,29
De Indep. a PSOE	19	7,51	2,47
De PSOE a Indep.	12	4,74	1,56
De PP a PA	3	1,19	0,39
De PA a PP	3	1,19	0,39
De Indep. a PP	3	1,19	0,39
De PP a Indep.	7	2,77	0,91
De Indep. a PA	1	0,39	0,13
De PA a Indep.	2	0,79	0,26
De PA a IU	3	1,19	0,39
De Indep. a Indep.	1	0,39	0,13
TOTAL	253	100%	32,86%

4. EL ÁMBITO LOCAL

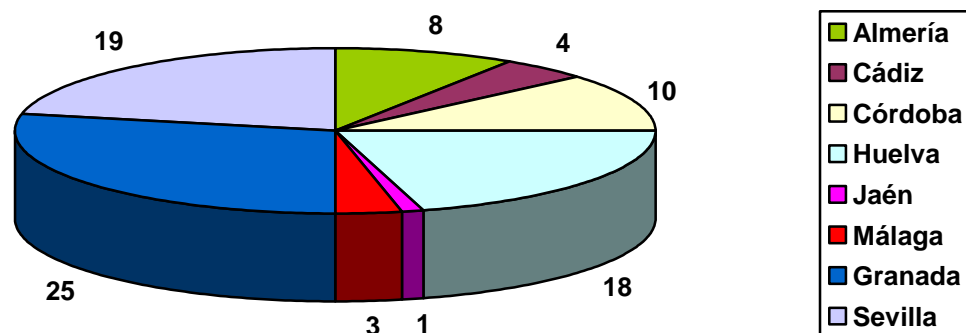
El Estado español se divide territorialmente en Comunidades Autónomas, provincias y municipios, todas ellas perfiladas con mayor o menor precisión en el Título VIII de la Constitución española de 1978 (artículos 137 a 158).

En cuanto al ámbito local, el municipio se configura como la entidad local básica de la organización territorial, que goza de autonomía y de personalidad jurídica plena (artículos 130 y 140 CE). Sin embargo, la tipología de entidades locales no se agota en esta figura y en la provincia -al margen de las especialidades previstas para las islas, los territorios históricos forales, Ceuta y Melilla-; pues, la contingencia prevista en la Constitución de crear agrupaciones de municipios distintas de la provincia ha sido materializada por las Comunidades Autónomas cuando en sus Estatutos han mencionado las comarcas (Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Andalucía, entre otras), las mancomunidades (Baleares, Castilla y León, Cataluña, Andalucía...), las áreas metropolitanas (Aragón, La Rioja, Valencia, Cataluña...), las veguerías (Cataluña); al igual que entidades de ámbito territorial inferior al municipio, como las parroquias rurales (Asturias, Galicia).

A principios de julio de 2007, las 12.998 entidades locales existentes en España se distribuían de la siguiente forma¹²:



Como se desprende del gráfico, los municipios comportan el grueso de las entidades locales españolas. De entre las que hay que destacar, además, el protagonismo que adquieren las mancomunidades, como forma asociativa de gestión de servicios municipales, tales como abastecimiento de aguas, recogida, transporte, eliminación y tratamiento de residuos sólidos urbanos, desarrollo cultural, servicios sociales, obras, transporte, protección civil y extinción de incendios...creadas al objeto de afrontar las deficiencias materiales, personales y de recursos de que adolecen muchos de los municipios españoles. Sirva de ejemplo el siguiente diagrama que recoge la extensión de la figura de la mancomunidad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el Registro de Entidades Locales, dependiente del MAP: Fecha de consulta: Febrero de 2008.

4.1. Introducción al régimen municipal

De la lectura del artículo 140 del Texto Constitucional se adivina la formulación de dos sistemas de organización municipal diferenciados, el régimen general y el régimen de concejo abierto, propio de municipios de muy escasa población. Sin embargo, nada obsta la existencia de especialidades basadas en criterios poblacionales dentro del régimen general.

Resulta paradójico que, con la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se implantaran exclusivamente las dos formas organizativas que ya esbozaba la Norma Suprema, cuando la distribución demográfica de los municipios españoles podría haber conducido ya en aquel momento a configurar una gama más amplia de modelos organizativos, que rompiera con el uniformismo propio del modelo continental de Administración Local. Ejemplo de ello es el siguiente cuadro, que recoge, para el caso de Andalucía, la distribución de los municipios según la provincia a la que pertenezcan y la población censada en 1981, en el cual se constata una pluralidad de tipologías de municipios, siendo el 70,30 % de los mismos los que albergan en sus términos poblaciones de menos de 5.000 habitantes, el 14,32 % poblaciones de entre 5.000 y 10.000 habitantes, casi el 15% poblaciones de entre 10.000 y 250.000 habitantes y sólo un 0,39 % de municipios tiene más de 250.000 habitantes.

DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS DE ANDALUCÍA SEGÚN CRITERIOS POBLACIONALES EN 1981									
Nº de habitantes	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Total municipios
< 101	-	-	-	-	1	-	-	-	1
101-500	23	-	1	11	11	-	13	2	61
501-1000	25	2	7	33	12	9	8	4	100
1001-2000	19	3	13	54	9	18	19	11	146
2001-3000	9	4	8	24	13	17	19	14	108
3001-5000	13	3	15	14	12	19	20	23	119
5001-10000	5	9	17	20	13	18	4	23	109
10001-20000	6	9	8	5	7	9	8	14	66
20001-30000	-	4	4	3	-	3	3	6	23
30001-50000	1	2	1	1	-	1	3	3	12
50001-100000	-	4	-	-	-	2	1	1	8
100001-250000	1	2	-	1	1	-	-	-	5
> 250000	-	-	1	-	-	-	1	1	3
Total municipios	102	42	75	166	79	96	99	102	761
Total población	410.831	988.388	720.823	758.618	418.584	639.821	1.025.609	1.619.703	Total 6.582.377

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística.

Será en el año 2003, cuando por medio de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del Gobierno Local, rompiendo el rígido uniformismo del que hablamos, se dote a las grandes ciudades españolas de un modelo orgánico-funcional acorde con la complejidad y el dinamismo de la sociedad sobre la que operan.

Se aprovecha la ocasión, además, para introducir reformas que aboguen por avanzar en las oportunidades de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos locales, contemplando unos instrumentos mínimos para todo el territorio, al margen de la autonomía organizativa propia de los entes locales.

En definitiva, la situación resultante se caracteriza por la coexistencia de tres sistemas de organización municipal cuyo criterio definitorio se centra básicamente en parámetros demográficos:

- Régimen común o general.

- Régimen especial de Concejo abierto (municipios con menos de 100 habitantes).
- Régimen de municipios de gran población (municipios con más de 250.000 habitantes, o con más de 175.000 si son capitales de provincia, o con más de 75.000 si presentan circunstancias especiales...).

Partiendo de lo anteriormente expuesto, cabe analizar el cuadro que a continuación se incluye con el propósito de ser partícipes del número aproximado de municipios que pueden encuadrarse en cada uno de los regímenes.

DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS SEGÚN CRITERIOS POBLACIONALES EN 2007									
	Total	<101 habs.	101- 1.000 habs.	1.001- 5.000 habs.	5.001- 10.000 habs.	10.001- 50.000 habs.	50.001- 75.000 habs.	75.001- 250.000 habs.	>250.000 habs.
Total	8111	996	3882	1967	545	585	48	72	16
Andalucía	770	2	188	325	107	120	13	12	3
Aragón	731	148	468	95	8	11	0	0	1
Asturias	78	0	16	31	10	18	0	2	1
Baleares	67	0	7	23	15	21	0	0	1
Canarias	87	0	1	20	25	34	3	3	1
Cantabria	102	2	28	54	7	9	1	1	0
Castilla y León	2248	515	1462	217	30	15	4	4	1
Castilla-La Mancha	919	191	437	223	34	27	3	4	0
Cataluña	946	24	466	256	87	90	10	11	2
Comunidad Valenciana	542	20	202	170	53	84	5	6	2
Extremadura	383	5	191	147	26	11	1	2	0
Galicia	315	0	15	183	61	49	0	6	1
Madrid	179	4	50	50	31	26	5	12	1
Murcia	45	0	2	7	7	25	1	2	1
Navarra	272	33	154	64	12	8	0	1	0
País Vasco	251	2	101	81	27	34	1	4	1
La Rioja	174	50	94	21	5	3	0	1	0
Ceuta	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Melilla	1	0	0	0	0	0	1	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el INE a fecha 1 de enero de 2007.

Las Comunidades Autónomas que más municipios aportan a la cifra total de 8111 municipios españoles son Castilla y León, Cataluña, Castilla-La Mancha, Andalucía y Aragón, por ese orden; y suponen un 69,21 % del total de ayuntamientos.

La mayoría de estas Autonomías presentan situaciones diferenciadas en cuanto a la tipología de municipios que se ubican en su territorio. Por una parte, en Andalucía casi la mitad de los municipios tienen entre 1.001 y 5.000 habitantes y, conjuntamente, no superan el 1% aquellos que tienen menos de 101 habitantes y más de 250.000. Sin embargo, destaca junto a Cataluña y Madrid, por los ayuntamientos que superan las 50.000 personas censadas. Por otra parte, en Aragón, Castilla y León y Castilla-La Mancha es de que la mayor parte de su demografía se distribuye en aglomeraciones de entre 101 y 1.000 habitantes, con un 64,02%, 65,04% y 47,55% de municipios respectivamente, suponiendo esto casi el 30% del municipalismo español.

La configuración inicial del Estado de las Autonomías y su posterior evolución ha ido reforzando la figura del municipio y, consecuentemente, del ayuntamiento como organización que mejor puede ensalzar los postulados de la buena gobernanza, por la cercanía y dinamismo que presenta en sus relaciones con la ciudadanía y las redes participativas. Así se manifestaba ya en la Carta Europea de la Autonomía Local¹³ cuando en el Preámbulo establecía que *“el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa...en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente...la existencia de entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano...”*.

Los ayuntamientos, en aras de atender los nuevos retos sociales y las demandas de los ciudadanos, por un lado, de mayor calidad en la prestación de los servicios públicos y, por otro lado, de mayor número de servicios prestados, han ido abarcando parcelas que no le correspondían desde el punto de vista competencial. Son lo que se ha venido llamando “servicios impropios locales”. A las dificultades propias de la gestión de servicios públicos por

parte de administraciones burocratizadas y lentas en demasía se une la falta de financiación necesaria que adolece el municipalismo español, y que la FEMP, en su Informe sobre “La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea¹⁴” ha centrado en 4 causas:

- Insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado (PIE). Y una débil participación en el gasto público (aprox. 13 %).
- Inexistente y/o muy insuficiente participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs).
- Excesiva contribución relativa de los ingresos propios (en 2000, un 50 % del total, fundamentalmente basado en impuestos de productos).
- Recursos propios inadecuados.
- Incremento de las deudas tributarias y no tributarias que otras Administraciones públicas mantienen con los municipios.

En el Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Federación Española de Municipios y Provincias, sobre medidas urgentes en materia de financiación local, celebrado en Madrid el 15 de marzo de 2005, además de afrontar e intentar solventar el déficit financiero que padecen los ayuntamientos españoles, consecuencia directa del modelo de financiación, se reconoció la carga que habían soportado las entidades locales en cuanto a la prestación de los servicios y competencias de otras administraciones y cómo de esta manera habían contribuido a la mejora del bienestar social de la ciudadanía. Por añadidura, el Gobierno se comprometió *“a participar conjuntamente con las Comunidades Autónomas en la financiación de un ‘Fondo’ destinado a compensar económicamente la prestación de aquellos servicios ejercidos por los Ayuntamientos, pero cuya titularidad reside en el ámbito estatal o autonómico”*.

El mismo Informe citado anteriormente arroja la cifra de casi 9.700 millones de euros como gasto total no obligatorio de los Ayuntamientos españoles, centrado principalmente en las áreas asociadas a las competencias autonómicas, lo que se traduce en 260 € por habitante para el ejercicio 2003. Si se tienen en cuenta los gastos totales, tanto corrientes como no obligatorios,

las entidades locales dedican algo más de 900 €/hab. frente a una media ponderada en Europa de más de 2500 € en 2001.

Los datos señalados no son más que un indicador de una problemática que se repite año tras año y que llevan a albergar dudas acerca de la eficacia y suficiencia del Pacto Local negociado entre la FEMP y el Gobierno desde 1996 y finalmente aprobado el 29 de julio de 1997, que derivó posteriormente en la promulgación de una serie de medidas legislativas que no han solventado las rigideces y deficiencias del sistema de financiación local vigente.

Por este y otros motivos se ahonda en la necesidad de una reforma del régimen local. El Ministerio de Administraciones Públicas se ha hecho eco de estas reivindicaciones y, en julio de 2005, elaboró el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local, que actualmente ha dado paso al Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local. En una primera aproximación, el texto despliega sus disposiciones sobre la bases de los siguientes objetivos o valores:

- Mayor transparencia, confianza y seguridad para los ciudadanos. Aumento de los niveles de calidad democrática (Estatuto de la oposición: la oposición adquiere más medios para controlar al Gobierno en el poder).
- Reconocimiento social de la representación política local.
- Mejores cauces de información, nuevas tecnologías de la información y regulación más completa de los mecanismos participativos (Estatuto del vecino).
- Reconocimiento de la autonomía local como una autonomía política.
- Definición de la organización municipal, competencias y potestades.

Texto que, al menos en esta legislatura ya concluida, no ha llegado a alcanzar buen puerto.

4.2. La participación en el régimen local general

El ámbito local se ha considerado el más adecuado para atender las propuestas de los ciudadanos de una forma más eficaz, intensa y enriquecedora, dada su cercanía y proximidad, en orden a acrecentar la legitimidad del poder político e incidir en el fin último del Estado de Bienestar, la calidad de vida. El mismo artículo 1.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) atiende a esta particularidad al establecer que *“los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”*.

Por su parte, la afirmación de la participación como un derecho fundamental encuentra su legitimación en el artículo 23 CE, que en su dicción literal determina que *“los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”*, del que es fiel reflejo el artículo 18.1.b) de la LRBRL, que reconoce la participación en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal, como un derecho y un deber de todos los vecinos del municipio.

Al margen de toda duda, el otro sujeto implicado en este fenómeno también se ve sometido a la imperatividad del mandato constitucional, de forma que, corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE). Por tanto, los ayuntamientos municipales, como poder público que son, y de conformidad con la LRBRL, artículos 69 y 70 bis, deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico, procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, si se dan este tipo de subdivisiones territoriales, sin perjuicio de la capacidad decisoria de los órganos de representación previstos legalmente.

Siguiendo el Informe elaborado por la FEMP, citado en el apartado anterior, los gastos corrientes de los ayuntamientos en materia de “Comunicación social y Participación ciudadana” han oscilado entre casi 195, 335 y 390 millones de euros en los años 1995, 1999 y 2003, respectivamente. Se observa cómo en 2003, la cantidad destinada duplica a la de 1995, pero en 1999 es el año en que la participación adquiere más peso en el global presupuestario, un 1,51 % frente a un 1,35% - en 2003-.

En cuanto a los medios o instrumentos en que se materializa la participación ciudadana municipal, existe en el régimen local general un amplio abanico que puede ir desde los propios del modelo clásico de democracia representativa, en que la participación se ciñe al voto periódico en las elecciones de los representantes de los parlamentos central y autonómicos, y de los responsables de la Administración local, hasta la participación directa por medio de consultas o referendos, la gestión concreta de un servicio público, los presupuestos participativos, o los consejos consultivos...

En este ámbito juega un papel importante la potestad autoorganizativa de que gozan las entidades locales, en la medida en que pueden diseñar una organización municipal más allá de los preceptos legales, por ejemplo, a nivel inframunicipal, y en la medida en que cuentan con potestad reglamentaria manifestada a través de la elaboración de ordenanzas municipales.

La FEMP ha elaborado un Reglamento Tipo de Participación Ciudadana, puesto a disposición de todos los ayuntamientos interesados, donde tienen cabida los procedimientos participativos previstos por mandato de la legislación local y otros que pueden nacer de la mencionada potestad autoorganizativa. El Reglamento Tipo sistematiza su contenido en tres ejes fundamentales:

- a) Los derechos de participación de los ciudadanos, a modo de carta de derechos (participación; información; reunión; asociación; petición; audiencia en la tramitación de procedimientos o actuaciones; iniciativa ciudadana de acciones o actividades; presentar quejas o reclamaciones; intervenir en las sesiones públicas municipales; consulta popular; política municipal de

fomento del asociacionismo; acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicación...)

- b) La organización municipal sobre la base de un Sistema de Información, Atención y Comunicación al ciudadano (oficinas, página web, correo electrónico ciudadano, guía de trámites...); de un Sistema de Audiencia Pública, donde se produzca el encuentro directo entre ciudadanía y responsables municipales y de un Fichero municipal de entidades, es decir, asociaciones y grupos estables que actúen en la ciudad, con independencia de la inscripción en el registro municipal de asociaciones o en el de la Comunidad Autónoma o Ministerio del Interior.
- c) Los órganos propios de participación trazados en torno al Consejo de Ciudad, los Consejos Territoriales y los Consejos Sectoriales.

Veamos, a continuación, las previsiones legales en materia de instrumentos participativos.

4.2.1. La consulta popular

Los rasgos esenciales de este instrumento de democracia participativa aparecen formulados, a priori, en los artículos 18.1.f) y 71 de la LRBRL del modo siguiente:


NOTAS ESENCIALES DE LA CONSULTA POPULAR	
Sujeto activo o convocante:	El alcalde, por iniciativa propia o por iniciativa popular
Requisitos previos:	Acuerdo por mayoría absoluta del Pleno de la Corporación local + Autorización del Gobierno de la Nación española
Finalidad:	Conocer el parecer de los ciudadanos en un asunto concreto
Objeto de la consulta:	Asuntos de competencia municipal y de carácter local, de especial relevancia para el interés de los vecinos
Objeto excluido:	Asuntos relativos a la Hacienda local

La sucinta regulación que brindan los preceptos indicados de la legislación de régimen local empuja a la misma efectividad del instrumento de la consulta popular local, por cuanto que no ofrece un procedimiento básico a seguir por todas las Autonomías, al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, con la iniciativa popular que analizaremos a continuación de este apartado. Por tanto, la cuestión queda relegada a la misma voluntad de las Comunidades Autónomas.

En tal sentido, la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de la Ley 2/2001, de 3 de mayo¹⁵, y siguiendo las líneas básicas perfiladas en la legislación estatal, dota de un marco jurídico homogéneo a las consultas que puede promover el Alcalde de un Ayuntamiento municipal para conocer el parecer de los vecinos sobre asuntos de índole local propios de su competencia, sin que el resultado que se obtenga vincule preceptivamente a la Corporación local.

NOTAS ESENCIALES DE LA CONSULTA POPULAR LOCAL	
Sujeto pasivo:	Vecinos del municipio que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales ¹⁶ (a través de un sufragio universal, libre, igual, directo y secreto)
Objeto excluido de la consulta:	Hacienda Local + Que no menoscabe las facultades de decisión de los órganos representativos municipales + La opción a escoger no puede ser contraria al ordenamiento jurídico
Prohibiciones en el tiempo:	a) No puede convocarse ni tener lugar en el periodo que va desde la convocatoria y la celebración de elecciones (cuando afecten al mismo ámbito territorial): - de Diputados y Senadores a las Cortes Generales - al Parlamento de Andalucía - de los miembros de las Entidades Locales - de los Diputados del Parlamento Europeo

	<p>- o de un referéndum</p> <p>b) Si la convocatoria de las elecciones o referéndum es posterior a la de la consulta popular, ésta queda sin efecto automáticamente</p> <p>c) No puede celebrarse una segunda consulta sobre el mismo asunto, durante el tiempo que reste a la autoridad municipal</p>
Iniciativa: 2 vías:	<p>1) Por la Corporación municipal, mediante acuerdo adoptado por la mayoría simple, a propuesta de un grupo municipal</p> <p>2) Por los vecinos, cuyas firmas deben alcanzar las siguientes proporciones:</p> <ul style="list-style-type: none">- en municipios de hasta 5.000 hab., el 10% de los mismos- en los de 5.001 a 50.000 hab., 500 + 5% hab. que excedan de 5.000- en los de 50.001 a 100.000 hab., 3.650 + 5% hab. que excedan de 50.000- en los de más de 100.000 hab., 6.150 + 3% hab. que excedan de 100.000 <p>Por esta vía, la consulta es sometida al Pleno, en plazo de 30 días hábiles, una vez comprobado el correcto cumplimiento de los requisitos formales</p>
Procedimiento:	<p>Información pública, mediante publicación en BOJA y en BO de la provincia + comunicación a la Delegación del Gobierno de la Junta en la provincia, para formular alegaciones</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Acuerdo de celebración de la consulta (tras haber ponderado las alegaciones), por mayoría absoluta del nº legal de miembros</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Alcalde remite certificación del Acuerdo + copia de expediente a la Consejería de Gobernación, para que la solicitud de autorización del Gobierno de la Nación se tramite por medio de la Presidencia de la Junta</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Acuerdo de autorización de la consulta por el Gobierno de la Nación se traslada a la Presidencia de la Junta, de ahí a la Consejería de Gobernación, y de ahí al municipio correspondiente</p>

	 Recepción de la comunicación en el municipio y emisión de Decreto del Alcalde para la convocatoria de la consulta popular
Contenido del Decreto:	Términos exactos de la consulta (una o varias preguntas, redactadas de forma inequívoca, a responder en sentido afirmativo o negativo) + día de la votación + duración de la campaña informativa (entre 10 y 15 días) + indicación de que la Junta Electoral de Zona es el órgano de control y seguimiento El Decreto es objeto de publicación en el BOJA y en el BO de la Provincia correspondiente
La disposición continúa con la regulación de aspectos más de índole electoral, tales como, las Juntas, Secciones, Locales y Mesas Electorales, los documentos oficiales para la votación, la votación en sí y el escrutinio.	

Y, para finalizar con esta figura, es necesario resaltar una novedad que introduce el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Hasta ahora, hablábamos de consulta popular local, pero el artículo 30.1.c) viene a reconocer el derecho de los andaluces “*a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes*”. De la dicción literal del precepto deviene una nueva categoría de consulta popular: la convocada por la misma Junta de Andalucía. Si bien, habrá que esperar a la disposición legal que la regule para conocer sus características y su procedimiento concreto.

4.2.2. La iniciativa popular

Atención especial merece un instrumento de intervención ciudadana novedoso, implantado en el régimen local por la reforma del año 2003, que extiende las fronteras de la democracia participativa, no exenta de limitaciones o peculiaridades propias, como es la iniciativa popular.

Si nos detenemos a determinar su naturaleza, podemos constatar el hecho de que se trata de una forma de participación de base asociativa, donde, en cierta medida, el sentimiento de desmotivación, desconfianza y apatía -que va ligado realmente a todo instrumento democrático que lleve aparejado fórmulas de participación popular, cuyo resultado no sea tenido en cuenta por los poderes públicos competentes- puede agravarse concretamente en esta tipología, puesto que el proceso de gestación, formación y culminación de la propuesta no es intervenido por otros intereses que no sean los del mismo pueblo; a diferencia, por ejemplo, de la consulta popular, donde se pide el parecer del ciudadano sobre algo ya preconcebido por los agentes políticos. Sin duda, con mayor participación, de mayores dimensiones será el sentimiento que cale en el ciudadano activo, ya sea de índole positivo o negativo.

NOTAS ESENCIALES DE LA INICIATIVA POPULAR	
Sujeto activo o promovente:	Vecinos del municipio que gocen del derecho al sufragio activo en las elecciones municipales
Requisitos específicos en cuanto al sujeto activo:	<p>Porcentaje de vecinos que deben suscribir la propuesta, según el número de habitantes totales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hasta 5.000 hab., el 20%. - De 5.001 a 20.000 hab., el 15% - A partir de 20.001 hab., el 10%.
Finalidad:	Trasladar a los poderes locales el parecer de los ciudadanos en asuntos concretos
Contenido:	<ul style="list-style-type: none"> - Propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materia de competencia municipal. - Pueden incorporar una propuesta de consulta popular local
Procedimiento:	<p>Informe previo de legalidad del Secretario del Ayuntamiento</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p>Informe del Interventor, cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Sometimiento a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que la iniciativa sea resuelta por el órgano competente por razón de la materia</p>

Especialidades procedimentales en los municipios de gran población:

Los informes previstos en el procedimiento general son emitidos por el Secretario General del Pleno y por el Interventor General municipal, respectivamente

4.2.3. Los órganos territoriales de gestión desconcentrada

Hasta ahora mismo, únicamente hemos analizado procedimientos singulares, concretos, que entran en escena de forma puntual en la vida política; sin embargo, nada se ha comentado acerca de cómo se articula o canaliza la participación ciudadana dentro del engranaje propio de la organización político-administrativa municipal. A tal efecto, el artículo 24 LRBRL habilita a los ayuntamientos para establecer, sin menoscabo de la unidad de gestión y de gobierno, órganos territoriales de gestión desconcentrada, así como entes descentralizados con personalidad jurídica propia (art. 132.2 del Real Decreto 2568/1986¹⁷), como forma alternativa de gestión de los servicios municipales, ideados con la intencionalidad de que se conviertan en verdaderas plataformas de participación continua de la ciudadanía, para cuya configuración gozan de plena autonomía organizativa.

En la medida en que la esencia de estos órganos radica en la noción de subdividir el ámbito territorial, a fin de mejorar y avanzar en la calidad de la gestión municipal, se consideran a todas luces innecesarios en los Ayuntamientos que funcionan en régimen de concejo abierto, dado el escaso peso demográfico. Mientras que es una figura que se antoja imprescindible en los municipios de gran población, enmarcados, eso sí, en las subdivisiones territoriales propias, denominadas distritos municipales.

Un ejemplo de órganos territoriales son la Juntas Municipales de Distrito, creadas por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento con la finalidad de mejorar y evolucionar en la gestión de los acuerdos municipales y favorecer la participación en ese ámbito territorial concreto (arts. 128 y 129 ROF).

También, los Consejos Sectoriales responden a la finalidad de canalizar la participación de los ciudadanos y de las asociaciones en que se agrupan en la vida pública, en el sector de actividad que le corresponda. Para ello tienen la potestad de realizar informes y propuestas en relación con las iniciativas municipales. La presidencia la ostenta un miembro de la corporación elegido por el Alcalde. En cambio, si coincide territorialmente con la Junta de Distrito será el Presidente uno de los miembros de la Junta (arts. 130 y 131 ROF).

4.2.4. La información al ciudadano

La información al ciudadano es una materia o, más bien, una obligación transversal en la actividad corporativa. Garantizar al ciudadano el acceso a las instituciones locales y a la información dimanante de las mismas es un derecho y un deber, que se refleja en la dicción de varios preceptos de la legislación local, y por medio de los cuales la debida transparencia - consecuencia última de la democratización de las corporaciones locales- se materializa en una pluralidad de formas, en consonancia con el artículo 69.1 LRRL, que dice: *“Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”*. Los canales previstos legalmente son los siguientes:



En primer lugar, la publicidad de las actividades del Pleno del Ayuntamiento se lleva a cabo por diversos cauces:

- a) Las convocatorias y el orden del día de las sesiones del Pleno se harán públicas en el tablón de anuncios de la entidad local y se transmitirán a los medios de comunicación social de la localidad, para que la información llegue a todos los ciudadanos.

- b) Las sesiones del Pleno son públicas. Además, el Alcalde, al término de las mismas, puede abrir un turno de ruegos y preguntas a los asistentes, que versen sobre temas de interés municipal.

Sólo en el caso de que los asuntos puedan incidir en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y/o a la propia imagen del ciudadano, cabe la posibilidad de que el debate y la votación sean secretos, si así se acuerda por mayoría absoluta. A este régimen también pueden acogerse los demás órganos complementarios, de conformidad con el reglamento orgánico correspondiente. Sin embargo, la Junta de Gobierno Local no abre sus sesiones al público ni tampoco las Comisiones Informativas, las cuales sólo pueden convocar a representantes de asociaciones para escuchar su parecer o recibir un informe sobre un determinado asunto.

- c) Se publicará un resumen del contenido de las sesiones plenarias, de los acuerdos del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, de las resoluciones del Alcalde y de las resoluciones de los delegados: en el tablón de anuncios, en el boletín informativo de carácter trimestral y en los medios de comunicación social; todo ello al margen de la debida publicación en el Boletín Oficial de la provincia de las ordenanzas, normas de planes urbanísticos, acuerdos correspondientes a planes urbanísticos, ordenanzas fiscales y sus modificaciones, y acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales.

Además, si la entidad local tiene competencias de ordenación territorial y urbanística debe publicar, por medios telemáticos, el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como el anuncio de su sometimiento a información pública y cualquier acto de tramitación que sea relevante para su aprobación o alteración.

Y, en segundo lugar, los ciudadanos, de conformidad con lo previsto en los artículos 70.3, 70 ter LRBRL, 230 y 231 ROF, tienen el derecho a: obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos -esto último sólo si la entidad tiene competencias en ordenación del territorio y urbanística-; a consultar los archivos y registros y a solicitar, por escrito, como

manifestación del derecho de petición previsto en el art. 29 CE, aclaraciones o actuaciones municipales.

Tanto la actividad de publicidad como la de consulta y petición ciudadana se canalizarán a través de la Oficina de Información, de preceptiva creación en todas las entidades locales.

Hasta ahora no se ha mencionado la importancia que adquiere hoy día el desarrollo de la sociedad del conocimiento en el mundo de la democracia intervencional; de tal modo que, la LRBRL dedica el apartado tercero del artículo 70 bis a recoger el mandato, destinado a las corporaciones locales, de impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), en orden a cumplir tres objetivos: facilitar la participación y comunicación con los vecinos, presentar documentos y realizar trámites administrativos, encuestas y/o consultas ciudadanas.

En 2002, según el Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía¹⁸, los medios de información que mayoritariamente se utilizaban eran el teléfono y la atención presencial. Únicamente los municipios de más de 50.000 habitantes habían desarrollado las páginas web municipales, a modo de cauce con la suficiente eficacia que permitiera la tramitación telemática de procedimientos -por medio de las oficinas virtuales- y la emisión y actualización fiable de la información de interés para la ciudadanía.

Un ejemplo significativo de cómo las TICs pueden complementar la democratización de los procesos decisionales en el ámbito local se encuentra en el municipio de Jun (Granada), cuyo Ayuntamiento es pionero en la implantación de un sistema de Teledemocracia Activa, por medio del cual la ciudadanía puede elaborar -vía Internet- un preorden del día de las sesiones del Pleno municipal, seguir el transcurso del Pleno por videoconferencia, realizar preguntas directas por e-mail que serán atendidas en los “recesos telemáticos” que tienen lugar en las sesiones, acceder a un sistema de alertas -vía sms, mms, e-mail, teléfono, e incluso postal- de información de interés, etc.

4.2.5. Las asociaciones como medio de participación

La participación de los ciudadanos puede darse de forma individual o en organizaciones de base asociativa.

En la democracia participativa las asociaciones ostentan un protagonismo del que no gozan en los sistemas de democracia representativa. En España, concretamente, las relaciones poder político-movimiento asociativo han pasado por diversas corrientes, siendo la última la de un utilitarismo recíproco: los poderes públicos utilizan las asociaciones como medios donde experimentar innovadores instrumentos participativos y las asociaciones utilizan sus relaciones “de poder” para adquirir recursos y posiciones de gestión y co-producción de servicios públicos, convirtiéndose, de esta manera, en sujetos imprescindibles en el ámbito local.

En la legislación sobre el régimen local gozan de especial consideración las asociaciones que se formen para la defensa de intereses generales o sectoriales de los vecinos. De hecho, el artículo 72 LRBRL considera que las corporaciones locales deben favorecer el desarrollo de este tipo de asociaciones vecinales, para lo cual podrán establecer subvenciones económicas a su favor. En este caso, los presupuestos municipales contemplarán una partida presupuestaria destinada a cubrir esos gastos y las Bases de Ejecución de los presupuestos fijarán los criterios de distribución de las ayudas, de acuerdo con su representatividad, grado de interés mostrado, utilidad pública, ayudas que reciban de otras fuentes y capacidad económica autónoma.

Las asociaciones, de carácter general o sectorial, son uno de los instrumentos esenciales por medio de los cuales se articula la participación de los vecinos en los consejos sectoriales, en los órganos colegiados de gestión desconcentrada y en los órganos colegiados de los entes de gestión desconcentrada de servicios municipales que se encuentran radicados en las entidades locales.

Normalmente, la participación de las asociaciones se ubica en sede de órganos deliberantes o consultivos. Difícilmente tendrá lugar en el seno de órganos decisorios, lo que sólo puede ser autorizado por una disposición con rango legal. Para determinar el grado o medida en

que participan se tiene en cuenta la especialización del objeto social de la entidad asociativa y la representatividad que ostente en el territorio local.

De forma resumida, gozan de tres prerrogativas previstas legalmente:

- Tienen derecho a recibir en su domicilio social las convocatorias de los órganos colegiados municipales que celebren sesiones públicas, cuando en el orden del día aparezcan cuestiones que incidan en el objeto social de la entidad. Así como a recibir las resoluciones, los acuerdos adoptados y las publicaciones, periódicas o no, que edite el ayuntamiento, siempre que resulten de interés para la entidad.
- Pueden acceder a los medios públicos municipales, es decir, a los locales y a los medios de comunicación social, cursando una solicitud por escrito.
- Si intervienen como interesados ante el Pleno de la corporación y quieren efectuar una exposición deben solicitarlo al Alcalde de forma previa y, en caso de ser autorizado, sólo un representante la expondrá durante el tiempo señalado con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día.

Condición ineludible para que se cuente con la presencia de una asociación de este tipo es la inscripción en el Registro de asociaciones vecinales que el Ayuntamiento habilitará a tal efecto. Este instrumento le permite a la corporación local conocer en todo momento el número, fines, características de las asociaciones que operan en su ámbito territorial, lo cual debe derivar en posibilitar una correcta política municipal de fomento del movimiento asociativo. Pueden acceder al registro todas las asociaciones que tengan por objeto la defensa, fomento o mejora de los intereses generales o sectoriales de los vecinos; asociaciones de vecinos de un barrio o distrito municipal; entidades culturales, deportivas, recreativas, juveniles, sindicales, empresariales, profesionales; asociaciones de padres y madres de alumnos, entre otras.

A título de ejemplo, en el Registro Municipal de Asociaciones de Córdoba, de las 1330¹⁹ asociaciones inscritas, las que más peso numérico tienen son las propiamente vecinales, con 148. Le siguen las festivas y de ocio-peñas (118), las deportivas y de tiempo libre (110), las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (108), las culturales (94) y las juveniles (81).

Además, la LRBRL no aborda sólo el desarrollo del movimiento asociativo de los ciudadanos; por el contrario, respalda la capacidad de las entidades locales para constituir asociaciones de ámbito estatal o autonómico (por ejemplo, la Federación Española de Municipios y Provincias -FEMP²⁰- o la Federación Andaluza de Municipios y Provincias -FAMP²¹-), en aras de proteger y promover sus intereses comunes (disposición adicional quinta de la LRBRL). No obstante, va más allá al determinar que *“el Gobierno adoptará las medidas necesarias para hacer efectiva la participación de las Entidades locales, a través de las asociaciones de ámbito estatal más representativa, en la formación de la voluntad nacional en la fase ascendente del proceso de elaboración de todas aquellas políticas comunitarias que afectan de manera directa a las competencias locales”* (disposición adicional decimotercera).

La regulación de las entidades asociativas en Andalucía viene dada por la Ley 4/2006, de 23 de junio²², de asociaciones, sin perjuicio de la aplicación del contenido esencial del derecho de asociación previsto en el artículo 22 CE y en la legislación estatal²³.

4.3. La participación en los municipios de gran población

Como se ha explicado anteriormente éste es un régimen municipal especial, que se instauró por medio de una reforma del régimen local efectuada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, al objeto de dotar a las llamadas “grandes ciudades” de un organigrama político-administrativo acorde con las transformaciones sociales, económicas y culturales acaecidas en las últimas décadas y que se acentúan en los municipios altamente poblados.

Las notas características de estas ciudades básicamente se explican en una estructura administrativa compleja, capaz de asumir una gestión más autónoma, menos sometida al excesivo control de la Administración autonómica, complejidad que acrecienta la particularidad de que en sus entornos se forman verdaderas áreas metropolitanas, con la consiguiente aglomeración poblacional y la palpitante actividad económica.

En este ámbito, la regulación contenida en la LRBRL es bastante amplia²⁴, en contraposición con lo que ocurría con respecto al régimen de Concejo Abierto; y pasa, no sólo, por determinar el ámbito de aplicación, la organización, competencias y funcionamiento de los órganos necesarios como el Pleno, el Alcalde, el Teniente de Alcalde y la Junta de Gobierno Local, entre otros, sino que también se detiene en regular órganos concretos donde se da contenido a los postulados de la democracia participativa, así como órganos de gestión económico-financiera, presupuestaria, tributaria, de control y fiscalización interna, y para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

Si bien, es tal la preocupación política que ronda en torno a estas ciudades que la disposición adicional novena de la LRBRL prevé la creación de un Observatorio Urbano, como órgano dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas, que tiene por finalidad: conocer y analizar la evolución de la calidad de vida de los ciudadanos en los municipios de gran población. Su instauración también se contemplaba como una de las indicaciones del no nato Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, concretamente en el artículo 41 del texto.

La delimitación de los municipios que pueden funcionar bajo este singular régimen es el resultado de la combinación de varios criterios, quedando los condicionantes configurados del modo siguiente:

- municipios de población mayor a 250.000 habitantes.
- municipios que sean capitales de provincia y cuenten con una población mayor a 175.000 habitantes.
- y en relación a los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; y aquellos cuya población supere los 75.000 habitantes y presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, deben decidirlo las Asambleas Legislativas correspondientes, a petición de los ayuntamientos interesados.

La tabla que se presenta a continuación recoge la fracción del municipalismo español que se organiza de conformidad con el régimen de municipios de gran población. La máxima representación la ostenta Galicia, con 7 municipios, y Castilla-La Mancha, con 6; mientras que hay que destacar el dato de que, con excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, todas las Comunidades Autónomas cuentan con al menos una “gran ciudad”. En general, son 46 municipios, que suponen el 0,57% del total de municipios españoles. Y en el caso concreto de Andalucía, accedieron a esta categoría los Ayuntamientos de Sevilla, Córdoba, Málaga, Granada y Almería. Por su parte, las ciudades de Madrid y Barcelona, aún siendo consideradas “grandes ciudades” -con la consiguiente sujeción al régimen de los municipios de gran población- cuentan, desde la década de los 60, con una regulación especial y diferenciada²⁵ del resto de grandes ciudades, a modo de “régimen a la carta”, que pretende otorgar una estructura político-administrativa municipal capaz de hacer frente a las singularidades propias de estos dos municipios.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MUNICIPIOS EN RÉGIMEN DE GRAN POBLACIÓN (RGP)	TOTAL DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DE MUNICIPIOS EN RGP (%)
TOTAL	46	8110	0,57
Andalucía	5	770	0,65
Aragón	1	730	0,14
Asturias	2	78	2,56
Baleares	1	67	1,49
Canarias	2	87	2,29
Cantabria	1	102	0,98
Castilla y León	1	2248	0,04
Castilla-La Mancha	6	919	0,65
Cataluña	2	946	0,21
C. Valenciana	5	542	0,92
Extremadura	1	383	0,26
Galicia	7	315	2,22
Madrid	5	179	2,79
Murcia	2	45	4,44
Navarra	1	272	0,37
País Vasco	3	251	1,19
La Rioja	1	174	0,58
Ceuta	0	1	-
Melilla	0	1	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Federación Española de Municipios y Provincias. Fecha de consulta: Octubre de 2007.

En lo que hace referencia a la democracia participativa, la legislación nacional específica para esta tipología de municipios -sin perjuicio de la aplicación del régimen general en todo lo que no se oponga- apunta la preceptiva creación de varios órganos donde fomentar y facilitar la participación de la sociedad en su conjunto, y de las personas individualmente consideradas, como un mínimo que debe estar presente con independencia del ámbito territorial y del color del partido político que acceda al poder en cada momento determinado, dejando a salvo la potestad

autoorganizativa para aquellos entes locales interesados en incrementar las cotas mínimas otorgadas por el Estado.

Antes de entrar a analizar los órganos mencionados, habría que detenerse en el artículo 123.1.c) LRBRL, que al efectuar la distribución orgánico-funcional del Pleno de la Corporación municipal, le atribuye la aprobación y modificación, en su caso, de un reglamento de carácter orgánico acerca de la participación ciudadana. Reglamentos de este tipo suponen una novedad y un avance en el camino hacia la democratización absoluta de los entes políticos encargados del gobierno y, por ende, de la sociedad civil sobre la que interactúan, puesto que se convierten en documentos imprescindibles que garantizan el derecho de los ciudadanos a tomar parte en cuestiones públicas, en aras de alcanzar la mayor transparencia posible y un diálogo abierto y constante.

4.3.1. El Consejo Social de la Ciudad

La LRBRL establece la obligatoriedad, en el artículo 131, de que en cada uno de los municipios acogidos al régimen de gran población se cree un Consejo Social de la Ciudad, integrado por los representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas, al cual le compete, al margen de las funciones que determine específicamente el Pleno de cada Corporación, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

A título de ejemplo, Granada, en la reglamentación del Consejo Social de Ciudad, prevé la elección de un Presidente y de 26 miembros, diferenciados en cuatro grupos que consiguen una representatividad heterogénea de la realidad social granadina. El Grupo I está formado por cuatro representantes de la Corporación municipal. Mientras que el Grupo II aglutina consejeros de diferente procedencia: uno designado por la Universidad de Granada, dos por las entidades bancarias, uno por la Federación de Asociaciones de Vecinos, uno por la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, uno por las organizaciones de defensa de los consumidores y usuarios,

dos por los partidos políticos mayoritarios y dos personas de reconocido prestigio designadas por el Alcalde. Por su parte, el Grupo III se constituye por cuatro miembros de las organizaciones sindicales más representativas y por otros cuatro de las organizaciones empresariales. Y, por último, el Grupo IV lo forman cuatro representantes de las organizaciones profesionales específicas o de los colegios profesionales.

4.3.2. La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones

La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones es de preceptiva creación en los municipios de gran población, mientras que el resto de municipios que quieran habilitar un sistema de quejas para los ciudadanos pueden crearla, siempre y cuando, se acuerde por mayoría absoluta del número legal de los miembros del Pleno, o quede previsto de tal forma en el Reglamento Orgánico de la Corporación Local.

La misión y el régimen de funcionamiento de esta Comisión recuerda, a grandes rasgos, a la institución del Defensor del Pueblo estatal y las figuras autonómicas similares, puesto que estamos ante un órgano creado al objeto de defender los derechos de los vecinos en sus relaciones con la Administración municipal, para lo cual estará facultado para supervisar su actividad. En el mismo sentido, debe rendir cuentas ante el Pleno mediante la presentación de un informe anual, que haga acopio de las quejas presentadas, de las deficiencias constatadas en los servicios y actuaciones municipales y de las recomendaciones o sugerencias no admitidas por la Administración; además de poder elaborar informes de carácter extraordinario, cuando se estime conveniente por la gravedad o urgencia de los hechos en cuestión.

Por último, cabe destacar uno de los matices en que la Comisión se distancia de la naturaleza del Comisionado parlamentario, y es en cuanto a la composición: el órgano especial de la Administración local ha de estar formado por representantes de todos los grupos que integran el Pleno y de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo.

Al margen de esta Comisión, algunas Diputaciones Provinciales han creado figuras similares bajo el nombre de “Defensor del Ciudadano” o “Defensor de la Ciudadanía”, con funciones de asesoramiento, información y mediación ante los problemas que se deriven de las relaciones entre los ciudadanos y la Diputación Provincial o las entidades que dependan de la misma (Málaga); o bien, los que dimanen de las relaciones entre la ciudadanía y las Administraciones Provincial y Locales -que hayan manifestado su adhesión a la institución- y aquellas empresas públicas y organismos de gestión que dependan de las mismas (Córdoba).

4.4. La participación en los municipios de escasa población

En sus orígenes, el marco normativo de los municipios españoles otorgado mediante la Ley 7/1985 únicamente preveía un régimen especial diferenciado del general, el régimen de Concejo Abierto, si bien contemplaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas recogieran, en disposiciones al efecto, regímenes especiales para municipios pequeños o rurales y para aquellos que reunieran otras características que lo hicieran aconsejable, a saber, condicionantes histórico-artísticos, aglomeraciones industriales, mineras, predominio de actividades turísticas, etc.

De conformidad con la regulación estatal, este régimen especial funciona para determinados tipos de municipios que cumplan con alguno de los siguientes requisitos:

- tener menos de 100 habitantes en el término municipal.
- contar tradicionalmente con este régimen de gobierno y administración.
- o municipios que adopten este sistema por su localización geográfica, la mejor gestión de sus intereses u otras razones que lo hagan aconsejable, siempre que se formule petición en este sentido por la mayoría de los vecinos y se alcance decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

La singularidad de estos municipios y, en gran medida, de los municipios de menos de 1.000 habitantes: poblaciones reducidas y distantes de los núcleos urbanos, con tendencia al despoblamiento y al envejecimiento, entornos rurales y economías basadas en el sector agrario..., funciona en detrimento de la estabilidad y suficiencia financiera para afrontar la gestión de los servicios públicos municipales, lo que les convierte en los principales destinatarios de las medidas de asistencia técnica y apoyo en recursos de las entidades supramunicipales, tales como las diputaciones o los cabildos insulares.

Teniendo en cuenta el peculiar sistema de organización municipal de que están dotados, en que el Alcalde y una Asamblea vecinal se encargan del Gobierno y la Administración municipal, resulta innecesario institucionalizar la intervención ciudadana a través de la creación

de órganos específicos de participación, cuando la misma Asamblea vecinal está compuesta por todos los electores del término municipal. Ambas instituciones políticas se rigen por los usos, costumbres y tradiciones locales y, sólo en su defecto, por la legislación estatal y autonómica sobre régimen local.

El siguiente cuadro recoge datos significativos en relación con esta materia. En la actualidad, destaca el hecho de que en España los municipios acogidos a este régimen político-administrativo suponen un 11,71 % del total (949 municipios), cifra que se ve elevada por Comunidades Autónomas como Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón, que cuentan con 476, 189 y 143 municipios de este tipo, respectivamente. En el lado opuesto se encuentran Comunidades como Asturias, Canarias, Baleares, Galicia, Murcia, que no tienen ninguno, Andalucía²⁶ y el País Vasco, con 2 y 3 municipios respectivamente, y Extremadura y Madrid, con 4 cada una.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN MENOR DE 101 HABITANTES (*)	MUNICIPIOS EN RÉGIMEN DE CONCEJO ABIERTO (**)	TOTAL DE MUNICIPIOS (*)	PORCENTAJE DE MUNICIPIOS EN RÉGIMEN DE CONCEJO ABIERTO (%)
Andalucía	2	2	770	0,26
Aragón	148	143	731	19,56
Asturias	0	0	78	-
Baleares	0	0	67	-
Canarias	0	0	87	-
Cantabria	2	2	102	1,97
Castilla y León	515	476	2248	21,17
Castilla-La Mancha	191	189	919	20,57
Cataluña	24	22	946	2,33
C. Valenciana	20	20	542	3,69
Extremadura	5	4	383	1,04
Galicia	0	0	315	-
Madrid	4	4	179	2,23

Murcia	0	0	45	-
Navarra	33	34	272	12,5
País Vasco	2	3	251	1,20
La Rioja	50	50	174	28,74
Ceuta	0	0	1	-
Melilla	0	0	1	-
TOTAL	996	949	8111	11,70

(*) Datos a fecha de 1 de enero de 2007.

(**) Datos a fecha de 1 de julio de 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el INE y el Registro de Entidades Locales.

5. LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ANDALUZA

Ya se ha tenido ocasión de explicar cómo son las entidades locales las primeras Administraciones que experimentan en el mundo de la participación ciudadana y cómo van dando los primeros pasos en la democratización de las instituciones y los procesos públicos.

Esta tendencia de la que hablamos no ha tenido el mismo reflejo en la Administración Autonómica ni en la Central, los cuales, más bien, han permanecido en los márgenes de la participación sectorial o corporativa de la sociedad civil. Sin embargo, ambas Administraciones han encontrado en las Conferencias Sectoriales un instrumento estable de cooperación en diversos temas. En concreto, de especial interés para esta materia es la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (CSAL), que se reunió, por primera vez, el 17 de enero de 2005. Además, el artículo 138 LRBRL prevé la creación de una Conferencia de Ciudades, en el seno de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, de la que formarán parte la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los alcaldes de los municipios de gran población.

Al margen de lo expuesto, en el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas ha proliferado la creación y regulación de consejos, comisiones o comités, a modo de órganos sectoriales, asesores o consultivos, constituyendo auténticos foros de debate donde se da participación a los sectores sociales, representados por medio de las organizaciones sindicales, empresariales, vecinales, asociaciones sectoriales, en suma, que se encargan de trasladar el sentir ciudadano a las altas esferas políticas y administrativas.

En una primera aproximación a la materia, se exponen a continuación algunos ejemplos de los consejos y comisiones creados en el organigrama de la Junta de Andalucía, tanto de carácter provincial como regional:

ORGANISMOS DEPENDIENTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	
<u>PROVINCIALES</u>	<u>REGIONALES</u>
Consejos Prov. de Participación sobre Drogodependencia y Comisiones Prov. de Drogodependencias	Consejo Rector del Observatorio Andaluz sobre drogas y adicciones y Consejo asesor sobre drogodependencias
Foros Provinciales de Inmigración	Foro de la Inmigración en Andalucía
Comisiones Prov. de Absentismo Escolar	Consejo Escolar de Andalucía y Comisión Interdepartamental de Absentismo
Comisiones Prov. de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía y Comisión de redacción del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
Comisiones Prov. de Patrimonio Histórico	
Comisiones Prov. de Precios	Comisión de precios de Andalucía
Comisiones Prov. de Valoraciones “Premio Andalucía del Turismo”	Oficina de la Calidad del Turismo y Comisión de coordinación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas
Comisiones Prov. de Vivienda	Comisión de Viviendas de Andalucía y Comisión de participación del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007
Comisiones Prov. del Servicio Andaluz de Empleo	Consejo Asesor del Servicio Andaluz de Empleo
Comisiones Prov. para la educación de adultos	Comisión para la educación de adultos de Andalucía
Consejos Asesores de Bibliotecas	Consejo del Observatorio Andaluz de la Lectura, Consejo Andaluz de Bibliotecas y Comisión de coordinación del Sistema Andaluz de Archivos
Comités Asesores Prov. del Plan de Emergencia ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril en Andalucía	Comisión de redacción del Plan General de Carreteras de Andalucía
Comités Asesores Prov. del Plan de Emergencia ante el riesgo de inundaciones en Andalucía	Comisión de seguimiento para la prevención de inundaciones urbanas
Comités Asesores Prov. del Plan INFOCA	Comité asesor regional del Plan INFOCA
Comités Asesores Prov. del Plan Territorial de	Comisión consultiva de la Empresa Publica de

Emergencia de Andalucía	Emergencias Sanitarias y Comisión de Protección Civil de Andalucía
Consejos de Salud del Área	Consejo Andaluz de Salud y Comisión Interdepartamental de Salud
Consejos Prov. de Atención a Personas con Discapacidad	Consejo Andaluz de atención a las personas con discapacidad y Comisión Técnica para la elaboración del Plan de Acción Integral para las personas con discapacidad y Comisión Accesibilidad, Eliminación Barreras Arquitectónicas y Urbanísticas y Transportes
Consejos Prov. de Consumo	Consejo Andaluz de Consumo y Comisión Interadministrativa de Cooperación de Consumo y Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía
Consejos Prov. de la Infancia y Comisiones Prov. de Seguimiento del procedimiento de coordinación para la atención de menores víctimas de malos tratos en Andalucía y Comisiones Prov. de Medidas de Protección (de Menores)	Consejo regional de la infancia y Consejo andaluz de asuntos de Menores
Consejos Prov. de Mayores	Consejo Andaluz de Mayores
Consejos Prov. de Medio Ambiente y de Biodiversidad	Consejo Andaluz de Medio Ambiente y Consejo Andaluz de Biodiversidad y Consejo Andaluz del Fuego y Consejo Asesor de la Agencia Andaluza de la Energía y Comité Andaluz de Humedales
Consejos Prov. de Servicios Sociales	Consejo Andaluz de Servicios Sociales
Consejos Prov. de Transportes	Consejos de Transportes de Andalucía y Comisión de Planificación de Andalucía
Consejos Prov. del Voluntariado	Consejo Andaluz del Voluntariado
Consejos Prov. de Universidades de Andalucía	Asamblea General del Consorcio para la mejora de la Hacienda Local
	Comisión Andaluza calificadoradora de documentos administrativos y Comisión consultiva de Contratación Administrativa

	Comisión Andaluza para la coordinación de la Policía Local
	Consejo Económico y Social de Andalucía

Interesa destacar la reciente creación, como explicito desarrollo de lo dispuesto en el artículo 95 EAA, del Consejo Andaluz de Concertación Local²⁷, que refunde el Consejo Andaluz de Municipios y el Consejo Andaluz de Provincias. Se configura como un órgano colegiado, deliberante, consultivo y de permanente relación y colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y las Entidades Locales andaluzas, y que tiene como finalidad el establecimiento de las bases y métodos que favorezcan la coordinación entre ambas Administraciones públicas. En su composición, los ayuntamientos quedan representados mediante el cargo de la vicepresidencia, que la ostentará el Presidente de la asociación de municipios y provincias de mayor implantación, y de nueve vocales, frente al Presidente, y los nueve vocales designados por la Junta.

Por su parte, en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, los postulados de la democracia participativa despliegan su esencia a lo largo del texto, en forma de derechos, deberes y objetivos básicos de la Comunidad.

De la combinación de los artículos 5 y 30 del Estatuto se desprende el derecho de todos los andaluces y andaluzas a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, para lo cual se establecerán los mecanismos pertinentes de información, comunicación y recepción de propuestas. En este aspecto, el Estatuto no introduce una novedad, más bien eleva al rango estatutario un derecho que ya venía siendo reconocido por las disposiciones estatales. Como correlación a la titularidad del derecho, la ciudadanía deviene obligada a cumplir los compromisos derivados de la participación en la Administración electoral (art. 36.1.d). A tal efecto, el concepto “ciudadanía” hay que entenderlo restringido a los andaluces con nacionalidad española, constituyendo, así, la única limitación al artículo 12 del Estatuto en que se establece que serán titulares de los derechos y deberes del Título I todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía. Si bien, *“la Junta de Andalucía establecerá los*

mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior (derechos de participación política), en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea”.

Por añadidura, de conformidad con el artículo 10, la Comunidad Autónoma de Andalucía fomentará la calidad de la democracia, sirviéndose, para ello, del ánimo intervencional de la sociedad civil en los ámbitos social, cultural, político y económico, y poniendo especial énfasis en introducir el elemento ‘opinión ciudadana’ en el diagnóstico, elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas.

Sin embargo, el compromiso de la Comunidad con la promoción de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos no acaba aquí, sino que el artículo 134 blinda el contenido de la participación en el ámbito administrativo, atendiendo a dos aspectos diferenciados, la intervención ciudadana o de sus asociaciones en los procedimientos administrativos y en la elaboración de disposiciones que les afecten, junto al acceso de la ciudadanía a los archivos y registros de la Administración.

Habrá que estar atentos en los próximos años para determinar en qué medidas se van a materializar los mandatos estatutarios y cómo van a asumir los poderes públicos las progresivas demandas ciudadanas de participación efectiva, dirigiendo la mirada especialmente a las entidades de ámbito local, a la descentralización formal de competencias sociales y a su correspondiente financiación.

6. UNA EXPERIENCIA A ANALIZAR: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE CÓRDOBA Y SEVILLA

La provincia de Córdoba es un ejemplo de implicación en la socialización del poder político, en la democratización de los procesos decisionales y en la aplicación del principio de corresponsabilidad de la gestión pública.

Según un Informe elaborado por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, sobre la situación de la participación ciudadana²⁸, que sentó las bases para la creación de un Observatorio de participación ciudadana en la provincia de Córdoba, algo menos de la mitad de sus municipios cuenta con una Concejalía de Participación Ciudadana en los Ayuntamientos y un 32% se ha dotado de un Reglamento de Participación Ciudadana propio.

ESTADO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (*)		
	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE (%)
Concejalía de Participación Ciudadana	35	47,29
Reglamento de Participación Ciudadana	23	31,08
Consejos Locales de PC	21	28,38
Consejos Sectoriales	17	22,97
Registro telemático	36	48,64
Padrón telemático	38	51,35
Oficina municipal de información al consumidor	27	36,48
Centros de información juvenil	69	93,24
Municipios con telecentro (**)	15	20,27
Centros Guadalinfo (***)	64	86,49

* Los datos ofrecidos se refieren a todos los municipios de la provincia, excepto el municipio de Córdoba.

** Programa para acercar las nuevas tecnologías al mundo rural, de carácter público y gratuito.

*** Centros de uso de las nuevas tecnologías, de forma gratuita.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Informe del IESA-CSIC.

Por su parte, el municipio de Córdoba ha implantado en su organigrama municipal los elementos más innovadores de democracia relacional, al margen del departamento o concejalía

de participación. En su Reglamento de Participación Ciudadana se recogen diversos bloques temáticos, semejantes a los del Reglamento-Tipo elaborado por la FEMP:

- El reconocimiento de los derechos de los ciudadanos a la participación, reunión, información, petición, audiencia, iniciativa ciudadana, a presentar quejas, reclamaciones y sugerencias, a intervenir en las sesiones públicas municipales, a la consulta popular o referéndum, a una política municipal de fomento del asociacionismo, al acceso y utilización de las tecnologías y promoción efectiva de los derechos de participación.

- La creación de la oficina de información municipal, la página web y el correo ciudadano, la puesta en funcionamiento de un Sistema de defensa de la ciudadanía, el uso de los medios de comunicación social como plataformas de información a la ciudadanía, la elaboración y actualización de una guía de trámites y la creación del Registro municipal de entidades ciudadanas.

- Los órganos de participación como: los consejos de distrito (órgano permanente de participación circunscrito al distrito, como división territorial del municipio, y formado por representantes de las asociaciones ciudadanas); las asambleas de distritos (a ella asistirán los colectivos del distrito y de la ciudadanía); los consejos sectoriales, para temas concretos (compuesta por representantes de los grupos políticos, de otras instituciones públicas, de las asociaciones cuya actividad esté relacionada con el sector del consejo y personas de especial relevancia en el sector); el Consejo del Movimiento Ciudadano (órgano permanente de participación para todo el ámbito territorial de la ciudad y formado por los representantes de asociaciones ciudadanas, de los consejos locales y municipales, de la Asamblea Ciudadana de Ciudad, de representantes de las federaciones de asociaciones vecinales...); la Asamblea de Ciudad (formada por los colectivos de la ciudad); las comisiones temporales específicas (su función se centra en intervenir en temas concretos y determinados en el tiempo); y el Consejo Infantil (su función principal es promover la participación de la población infantil y trasladar a la esfera política su situación y necesidades).

Sin embargo, a pesar de que el contenido del Reglamento es bastante completo y su aplicación práctica se lleva a cabo de forma literal, hay una conocida experiencia que es necesario resaltar por haber sido la primera ciudad andaluza que la ha instaurado en su sistema

político municipal. Hablamos de los presupuestos participativos. Iniciativa ésta que se gestó en 1999, pero que, sin embargo, hasta el año 2001 no se puso en práctica en el sector de las infraestructuras, y de ahí fue trasladada a otros servicios municipales.

Los presupuestos participativos suponen la introducción de un elemento más en la elaboración de los presupuestos municipales: las aportaciones directas de la ciudadanía, al objeto de redistribuir los recursos municipales de la forma más equitativa posible, partiendo de la opinión más cercana, la del pueblo. Para proceder a su normativización se elaboró un autoreglamento por los propios participantes, que es anualmente revisado por el Consejo de Ciudad de Córdoba.

Inicialmente, el proceso que seguía este instrumento de participación ciudadana se puede resumir en las siguientes líneas:

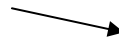
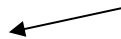
ASAMBLEAS DE DISTRITO

Elección de los agentes: funciones de información, asesoramiento, coordinación, organización, recopilación de incidencias y propuestas. Se someten a un proceso de formación y capacitación



MESAS TEMÁTICAS

(Se crea una por cada área vinculada al presupuesto participativo. Formadas por asociaciones, agentes, técnicos y un representante político)



Discusión y debate de las actuaciones
municipales llevadas a cabo

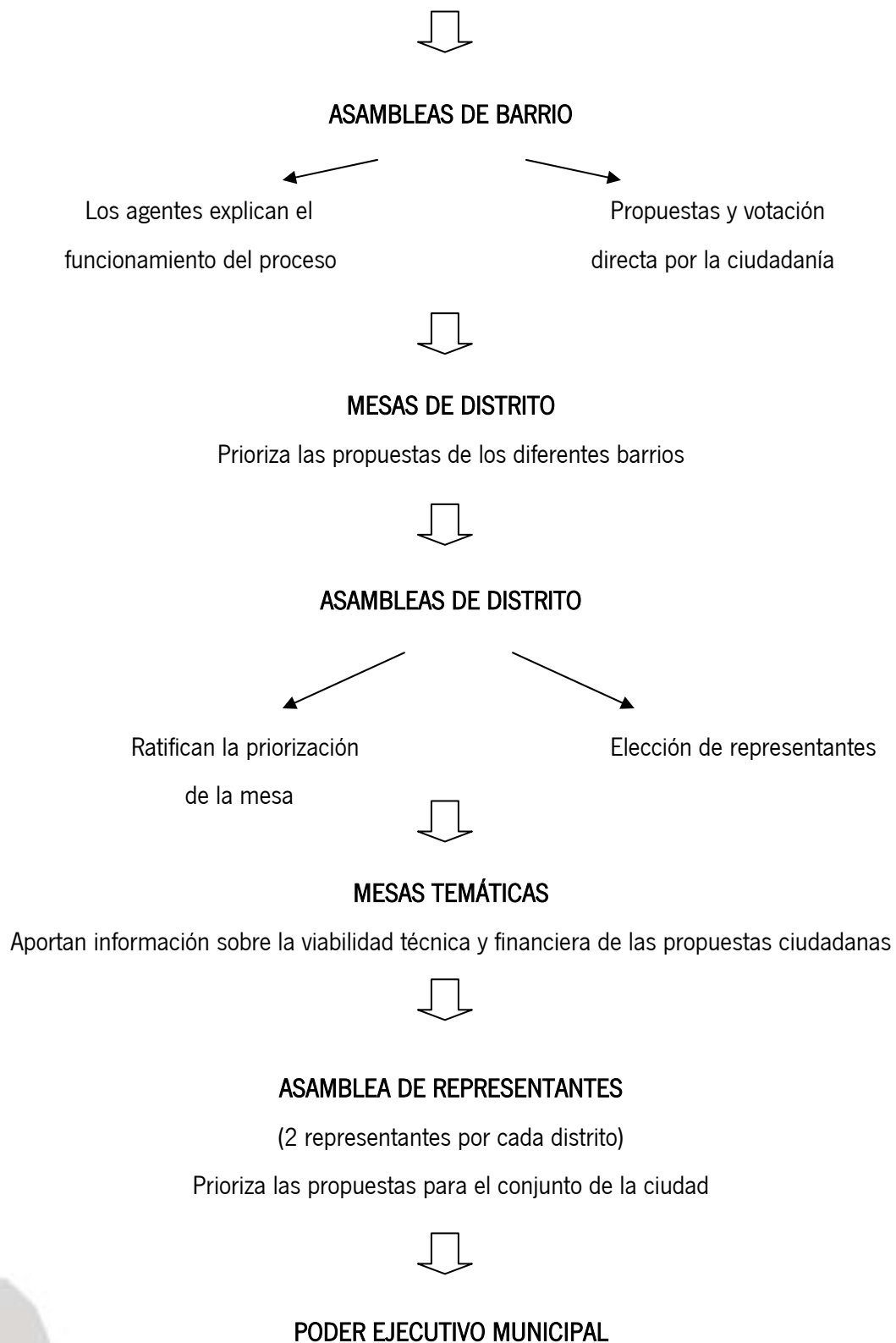
Formulación de sugerencias



MESAS DE DISTRITO

(agentes, asociaciones, el Consejo de Distrito y técnicos municipales)

Decide la/s convocatoria/s de las Asambleas de Barrio



Actualmente, se ha dictado un Reglamento de Presupuesto Participativo del Ayuntamiento de Córdoba para los ejercicios presupuestarios 2007 y 2008 que diseña un proceso que difiere del inicial, aunque mantiene sus ideas basilares intactas. Se parte de un Plan de Barrio, elaborado por las Asociaciones de vecinos en un Encuentro de colectivos siguiendo un proceso participativo, donde se expresan las necesidades y propuestas para el barrio en concreto. Una vez perfiladas las propuestas, se celebra una Asamblea de planes de barrio, a la que acudirán los vecinos para opinar y completar dichas proposiciones. Los planes se entregan a las Federaciones de Asociaciones de Vecinos y al Consejo del Movimiento Ciudadano, quienes lo trasladan al Ayuntamiento para que efectúen los pertinentes estudios de viabilidad. Siendo en este caso el Consejo de Ciudad, quien, una vez recepcionadas las propuestas de las Mesas de Distrito y de las Asambleas Sectoriales, las prioriza para el conjunto de la ciudad.

En el año 2005 se implantó un proceso específico, el Presupuesto Participativo Infantil. En este particular proceso son los niños de 8 a 12 años quienes realizan las propuestas que se incorporarán al Plan de Barrio correspondiente. Y, posteriormente, en una Asamblea Infantil por distritos seleccionan una, que se trasladará, por medio de la Asamblea de Ciudad Infantil, al Consejo de Ciudad.

Otras ciudades andaluzas han importado la experiencia cordobesa a sus Ayuntamientos y han ido concienciando a los agentes políticos y a la ciudadanía de la importancia de la intervención ciudadana y de la implementación de procesos de cogestión y corresponsabilidad pública. Tal es el caso de Sevilla, que desde 2004 ha implantado el proceso de los presupuestos participativos, para elaborar y distribuir parte de los recursos presupuestarios de los distritos municipales, de la Delegación de Participación Ciudadana, de la Gerencia Municipal de Urbanismo y del Instituto Municipal de Deportes, a los que, con el paso del tiempo, se les han unido otros departamentos municipales, como el de empleo, cultura, educación, juventud, igualdad, sanidad...

El Ayuntamiento de Sevilla excedió los 48 millones de euros en 2005, destinados a las 290 propuestas seleccionadas a través de los presupuestos participados. En 2006, la cifra disminuyó hasta casi 27 millones de euros para 411 propuestas ciudadanas valoradas. Es

interesante destacar que, de la cantidad total presupuestada, más del 62 % se extrae del gasto destinado a la Gerencia de Urbanismo y al Instituto Municipal de Deportes, casi un 27 % del presupuesto destinado a los distritos sevillanos, y el resto de la Delegación de Participación Ciudadana y de las demás delegaciones implicadas en la experiencia. Sin embargo, en los presupuestos municipales de 2007 la carga presupuestaria de los procesos participativos recae en casi un 50 % sobre el gasto destinado a los distritos, mientras que el 50 % restante se lo reparten entre las delegaciones implicadas en este instrumento de intervención ciudadana: la Gerencia de Urbanismo, el Instituto Municipal de Deportes y el Instituto de la Cultura y de las Artes de Sevilla.

Para concluir, resulta paradójico el hecho de que aumentando cada año las delegaciones implicadas en los presupuestos participativos y, consecuentemente, las materias a proponer, la cantidad destinada a ejecutar las propuestas ciudadanas definitivamente adoptadas ha ido disminuyendo. Así, de los más de 48 millones de euros en 2005, se pasó a casi 27 millones en 2006 y a 15 millones para el año 2007.

NOTAS

¹ Garnier, Jean-Pierre, *Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y de combates*, Ed. Virus, Barcelona, 2006, p.48.

² Ver Web oficial: <http://www.oidp.net/> (Fecha de consulta: Febrero de 2008).

³ Extraído del artículo 2 de los Estatutos de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Pueden consultarse en la página web: <http://www.cities-localgovernments.org> (Fecha de consulta: Febrero de 2008).

⁴ Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, publicada en el BOE núm. 20, de 23-01-1980.

⁵ Publicada en el BOE núm. 84, de 08-04-1999.

⁶ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, publicada en el BOE núm. 68, de 20-03-2007. En adelante, EAA.

⁷ Publicada en el BOE núm. 265, de 04-11-1988 y en el BOJA núm. 85, de 25-10-1988.

⁸ Iniciativa Legislativa de Ayuntamientos 7-06/ILPA-000006, relativa a creación del Fondo Andaluz de Cooperación Local. No es tomada en consideración por el Pleno, tras el criterio contrario del Consejo de Gobierno.

⁹ Publicada en el BOE núm. 272, de 13-11-2001.

¹⁰ Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, publicada en el BOE núm. 154, de 28-06-2002.

¹¹ Datos obtenidos en consulta al Registro, realizada a fecha de 18-01-2008.

¹² Datos obtenidos de *Entidades Locales en España 2007*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2007.

¹³ Carta adoptada en Estrasburgo por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985, abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España a través del instrumento de 20 de enero de 1988, publicado en el BOE núm. 47, de 24-02-1989.

¹⁴ FEMP, *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, FEMP, Madrid, 2006.

¹⁵ Ley de regulación de las Consultas Populares Locales, publicada en el BOE núm. 134, de 05-06-2001 y en el BOJA núm. 59, de 24-05-2001.

¹⁶ Según la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20-06-1985), artículo 176, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales:

- Los residentes extranjeros en España, cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado.
- Las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española, tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea, reúnan los requisitos para ser elector exigidos para los españoles y manifiesten su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España.

¹⁷ 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, publicado en el BOE núm. 305, de 22-12-1986. En adelante, ROF.

¹⁸ Consejo de Gobierno, *Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía*, Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, 2002.

¹⁹ Datos obtenidos en consulta al Registro Municipal de Asociaciones de Córdoba, en Febrero de 2008.

²⁰ Asociación de Entidades Locales, que agrupa ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares. En total, son 7204 entidades. Fecha de consulta: Febrero de 2008.

²¹ Asociación de Entidades Locales, que agrupa ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades. Tiene 757 ayuntamientos, 8 diputaciones y 17 mancomunidades adheridas. Fecha de consulta: Febrero de 2008.

²² Publicada en el BOE núm. 185, de 04-08-2006 y en el BOJA núm. 126, de 03-07-2006. Interesa destacar, además, el Decreto 152/2002, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Asociaciones de Andalucía.

²³ Fundamentalmente, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, publicada en el BOE, núm. 73, de 26-03-2002. Desarrollada por el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se prueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones y por el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.

²⁴ Quizá ésta sea la razón por la que no se ha considerado necesario modificar 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, con el ánimo de introducir estas reformas en su articulado y proceder a su desarrollo.

²⁵ La normativización de las "Cartas Municipales" se contiene -para el caso de Madrid- en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial (BOE núm. 159, de 05-07-2006); y -para Barcelona- en las Leyes 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal (BOE núm.

28, de 02-02-1999) y en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona (BOE núm. 62, de 14-03-2006).

²⁶ Los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto son Benitagia (Almería), con 66 habitantes y Cumbres de Enmedio (Huelva), con 44 habitantes.

²⁷ Creado por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, publicada en el BOJA núm. 252, de 26-12-2007.

²⁸ IESA-CSIC, *Informe sobre la situación de la participación ciudadana en la provincia de Córdoba*, Córdoba, 2006.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR, F. *et alij*, "La ciudadanía andaluza hoy", *Revista Actualidad*, núm. 18, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2007.

ALGUACIL GÓMEZ, J. (ed.), *Poder Local y participación democrática*, El Viejo Topo, Madrid, 2006.

BALAGUER CALLEJÓN, M^a. L., *Organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El gobierno local y sus perspectivas*, Parlamento de Andalucía, Comares, Granada, 2005.

CONSEJO DE GOBIERNO, *Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía*, Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, 2002

FEMP, *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, FEMP, Madrid, 2006

GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Diputación de Barcelona, 1998.

GARNIER, JEAN-PIERRE, *Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y de combates*, Ed. Virus, Barcelona, 2006.

IESA-CSIC, *Informe sobre la situación de la participación ciudadana en la provincia de Córdoba*, Córdoba, 2006

MAP, *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, MAP, Madrid, 1999.

MAP, *Entidades Locales en España 2007*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2007

MONTABES PEREIRA, J. y ORTEGA VILLODRES, C., “Elecciones municipales andaluzas de 27 de mayo de 2007: continuidades y cambios”, *Revista Actualidad*, núm. 17, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2007.

SALAZAR BENÍTEZ, O., *El sistema de gobierno municipal*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.