

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO



**PROBLEMAS DE CONTROL SOCIAL EN EL RÉGIMEN
DE LAS GRANDES CIUDADES DE ESPAÑA**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

María Elena León Álvarez

Bajo la dirección del doctor
Luis Morell Ocaña

Madrid, 2008

- **ISBN: 978-84-692-1758-0**

*Don Luís,
lo mucho, o lo poco, en su recuerdo.*

(Don Luís Morell Ocaña, primer Director de esta tesis, fallecido en Diciembre de
2007)

INDICE

	p.
ÍNDICE	2
INTRODUCCIÓN GENERAL	9

I PARTE:

**Régimen Jurídico Estatal
de la
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

CAPITULO 1. Constitución Española de 1978.	35
CAPITULO 2. Ley 30/1992 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.	42
2.1 Real Decreto 772/1999 de 7 de Mayo por el que se Regula la Presentación de Solicitudes, Escritos y Comunicaciones ante la Administración Pública del Estado, la Expedición de Copias de Documentos y Devolución de Originales y el Régimen de las Oficinas de Registro.	46
CAPITULO 3. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 31 de Mayo	

de 2007.	48
CAPITULO 4. Ley Orgánica 2/1982 de 12 de Mayo del Tribunal de Cuentas.	53
CAPITULO 5. Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.	58
CAPITULO 6. Ley 12/1983 de 14 de Octubre del Proceso Autonómico.	62
CAPITULO 7. Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para Modernización del Gobierno Local.	71
7.1 Antecedentes.	71
7.2 Régimen General.	76
7.3 Régimen de los Municipios de Gran Población.	83
7.3.1 Régimen de Madrid y Barcelona.	89
CONCLUSIONES DE LA I PARTE.	92

II PARTE

REGIMEN JURIDICO AUTONOMICO Y LOCAL de la PARTICIPACION CIUDADANA En las GRANDES CIUDADES DE ESPAÑA.

CAPITULO 1. Situación General al período 2007-2008.	104
CAPITULO 2. Madrid.	
2.1 Introducción.	134

22 Ley Orgánica 3/1983 de 25 de Febrero de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.	137
2.3 Ley 22/2006 de 4 de Julio de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.	143
2.4 Ley 2/2003 de 11 de Marzo de Administración Local y Ley 3/2003 de 11 de Marzo para el Desarrollo del Pacto Local.	147
2.4.1 Ley 2/2003 de 11 de Marzo de Administración Local.	149
2.4.2 Ley 3/2003 de 11 de Marzo para el Desarrollo del Pacto Local.	157
2.5 Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid de 1994.	159
2.6 Reglamento Orgánico de los Distritos de 2004.	162
2.7 Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 2004.	166
2.8 Decreto del Alcalde por el que se regula la Atención del Ciudadano en el Ayuntamiento de Madrid.	178
2.9 Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial 2004-2008.	180

RECAPITULACIÓN. **181**

Capítulo 3. Barcelona.

3.1 Introducción. **189**

3.2 Ley Orgánica 6/2006 de 19 de Julio de Reforma del
Estatuto de Autonomía de Cataluña. **195**

3.3 Ley 1/2006 de 13 de Marzo por la que se regula
Régimen Especial de Barcelona. **206**

3.4 Ley 22/1998 de 30 de Diciembre de la Carta
Municipal de Barcelona. **208**

3.5 Normas Regulatoras del Funcionament dels Districtes. **213**

3.6 Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana
del Ayuntamiento de Barcelona de 22 de Noviembre
de 2002 **218**

RECAPITULACION. **225**

CAPITULO 4. Valencia.

4.1 Introducción. **234**

4.2 Ley Orgánica 1/2006 de 10 de Abril de Reforma
de la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de Julio de Estatuto

Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia.	239
4.3 Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia de 2006.	250
4.4 Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 2006.	258
4.5 Carta de Participación Ciudadana.	260
RECAPITULACIÓN.	265
Capítulo 5. Sevilla y Málaga.	
5.1 Introducción.	273
5.1.1 Sevilla.	273
5.1.2 Málaga	278
5.2 Ley Orgánica 2/2007 de 19 de Marzo de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.	280
5.3 Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de los Distritos de Sevilla de 2005.	297
5.3.1 El Pleno de las Juntas Municipales de los Distritos.	299
5.3.2 Los Consejos de Participación Ciudadana.	302
5.4 Reglamento de Participación Ciudadana de Sevilla Sevilla de 1999.	304
5.5 “Autorreglamentos” de Presupuestos Participativos de	

Sevilla.	307
5.5.1 Autorreglamento de 2006-2007.	311
5.6 Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Málaga de 2005.	315
5.7 Reglamento Orgánico de Participación de Málaga de 2006.	320
5.7.1 Organización Distrital.	326
5.8 Presupuesto Participativo de 2007.	329
RECAPITULACIÓN.	331
 Capítulo 6. Zaragoza.	
6.1 Introducción.	336
6.2 Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007.	337
6.3 Ley 7/1999 de 9 de Abril de Administración Local de Aragón.	346
6.4 Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza de 2005.	352
6.5 Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana de 2005.	358
6.5.1 El Distrito Rural, los Barrios Rurales y las Juntas Vecinales.	365
6.5.2 Los Consejos Locales.	367

RECAPITULACIÓN. 371

CONCLUSIONES DE LA II PARTE. 374

III PARTE

PROBLEMAS DE CONTROL SOCIAL EN EL REGIMEN DE LAS GRANDES CIUDADES DE ESPAÑA.

Capítulo 1. Problemática General. 386

Capítulo 2. En Madrid. 391

Capítulo 3. En Barcelona. 396

Capítulo 4. En Valencia. 400

Capítulo 5. En Sevilla. 404

Capítulo 6. En Zaragoza. 409

Capítulo 7. En Málaga. 411

CONCLUSIONES FINALES. 416

BIBLIOGRAFIA. 433

*Resulta paradójico exigir a los ciudadanos
que se interesen en la política
pero que no participen en ella,
cuando se les excluye del poder de decisión efectivo,
y cuando sus palabras apenas cuentan al margen del período electoral.”
(Ives Sintomer, 2005)*

INTRODUCCIÓN GENERAL.

No cabe duda que la intervención de los habitantes de un país, en la toma de decisiones, y en su control, forma ya parte del contenido del derecho administrativo moderno.

Ello es evidente tanto en el importante número de Constituciones nacionales, que de una forma expresa enuncian su regulación jurídica como participativa, como en cuanto a otras, que otorgan a sus ciudadanos y ciudadanas, posibilidades de influencia en la gestión pública.

Sin embargo en ocasiones, la participación forma parte de discursos y consagraciones formales que, con el fin de satisfacer las expectativas de la población, muchas veces distorsionan su verdadero significado.

*“... nadie encontrará un político que **no** defienda la participación de la ciudadanía... hay que reconocer también que un consenso tan generalizado sólo es posible porque “contiene cierta dosis de hipocresía y requiere también un acuerdo tácito de no llegar a definir el término en forma precisa.” ”¹*

¹ WOLFE citado por GUIMARAES, R.P. “Estado, Mercado y Democracia: oportunidades y límites de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.” REFORMA y

Incluso puede afirmarse que en España: *“No ha existido aún un debate suficientemente clarificador del sentido y alcance de la participación ciudadana. De ella se ha hecho un tópico, una auténtica mitología, y ha terminado, prácticamente, en el campo de la demagogia.”*²

Contra ello, en forma sostenida se le considera hoy, como *“... un derecho humano (que se justifica como un fin en sí mismo) como un instrumento que garantice a la población influir en las decisiones públicas”*³; o como: *“La intención de incluir en las decisiones o actuaciones de la administración, las referencias al interés general que los ciudadanos en relación directa pueden hacer valer.”*⁴

Intervención ésta, concebida tanto para el momento mismo de la decisión, como en lo que respecta a sus resultados y control.

“El debate, la consulta, y en definitiva la participación, se deben dar,..., antes de la toma de decisiones... y se debe practicar también después de la toma de decisiones, en la ejecución o gestión, tanto mediante el control y seguimiento, como en la implicación directa de los ciudadanos.

*Para que los ciudadanos quieran la participación, -ésta- debe ser eficaz, que la ciudadanía la vea como algo que le es útil, que sirve en lo concreto y que se tiene en cuenta sus opiniones y los compromisos acordados, y que hay resultados públicos, verificables y evaluables.”*⁵

DEMOCRACIA. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) núm. 40. Caracas, Editorial Texto, C.A, 2008, p. 138.

² MORELL OCAÑA, L.. *Madrid: Comentarios al Articulado de la Ley de Régimen Especial y de Capitalidad*. Madrid, Editorial Aranzadi, S.A., 2007, p. 362.

³ GUIMARAES, R.P. Op. cit., p. 138.

⁴ GARCIA DE ENTERRÍA, E., “Principios y Modalidades de la Participación Ciudadana en la Vida Administrativa”. Citado por Rafael Chavero Gazdick. Revista de Derecho Público no. 59-60. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1997.

⁵ NISTAL, T.A. *Guía Fácil de la Participación Ciudadana. Manual de Gestión para el Fomento de la Participación Ciudadana en Ayuntamientos y Asociaciones*. Madrid, Dykinson, S.L., 2004, p.p 64 y 27.

Con relación a lo anterior, en lo que a España se refiere, si bien la Constitución nacional⁶ no define a su forma de gobierno como de carácter participativo de una manera expresa, si atribuye al pueblo español la soberanía nacional y el origen de los poderes del Estado⁷; correspondiéndole: “A los poderes públicos ... facilitar la participación de todos los ciudadanos⁸ en la vida política, económica, cultural y social.”⁹

Unido a lo anterior, los ciudadanos y ciudadanas tienen de acuerdo a su artículo 23.1, el derecho a participar en los asuntos públicos “directamente o por medio de representantes”¹⁰; pero correspondiendo a su consentimiento, la existencia y actuación de los poderes públicos, y al pueblo, la fuente última de las decisiones públicas.¹¹

Si bien en sus comienzos la participación ciudadana implicaba tan solo derechos relacionados con la previa información y la consulta, en la actualidad en el derecho administrativo moderno, sus posibilidades se amplían hacia la intervención permanente y la participación en la toma final de las decisiones, “... lo

⁶ B.O.E. núm. 311.1, de 29 de Diciembre de 1978.

⁷ Artículo 1.2. de la Constitución de España de 1978

⁸ Llama la atención que en la Constitución española se halle también una disposición que en forma separada establezca la obligación de los poderes públicos, de promover las condiciones para la participación de la juventud, en el desarrollo político, social, económico y cultural; artículo 48. Se entiende que dentro de la categoría ciudadanos, se incluyen también a los jóvenes.

⁹ Ibidem, artículo 9.2

¹⁰ Ibidem, artículo 23.1. Se trata de un derecho de los ciudadanos españoles, en virtud de que el artículo 13.2 les atribuye “solamente”, los derechos reconocidos en el artículo 23;dejando a salvo lo que atendiendo a la reciprocidad, pueda establecerse por tratados internacionales o por la ley, en el caso de elecciones municipales y acerca del sufragio pasivo y activo

¹¹ Introducción de la Constitución Española de 1978.

*que supone un reparto del ejercicio del poder*¹²; y el control en la ejecución de las decisiones públicas, que verifique la legalidad y la legitimidad de la gestión de los gobernantes, por parte de las y los gobernados en forma independiente, o más allá de la actuación inconsulta de sus representantes políticos, y de los procesos electorales como premio y castigo.

*“A la participación se le comenzó atribuyendo un carácter exclusivamente informativo sin capacidad de decisión, mientras que hoy, se le califica como un apoderamiento, que atribuye un ámbito mayor de decisión incluso en las directrices estratégicas.”*¹³

*“La participación implica la quiebra de la exclusividad de la detentación del poder real o efectivo por los órganos estatales titulares del poder formal político...”*¹⁴

Es decir, que puede y debe implicar, una intervención y una supervisión continua por parte de los ciudadanos y ciudadanas, desde el inicio y durante el ejercicio de la gestión pública, con énfasis en el campo de lo político, y más allá de sus representantes.

Sin embargo: *“La democracia que habitualmente conocemos es la representativa. Una democracia exclusiva y excluyente, configurada por los*

¹² GÓMEZ BAHILLO, C. “Organizaciones Vecinales y Participación Ciudadana. El Caso de la Ciudad de Zaragoza.” Revista Internacional de Organizaciones, p.52.

¹³ ARANGUREN, J-C A. “La Gobernanza Local”. REAL Revista de Estudios de la Administración Local núm. 291. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2003, p. 71.

¹⁴ PAREJO ALFONSO, J. citado por ARANGUREN, J-C. A. “Las Nuevas Formas de la Actividad Administrativa. Participación, Ejercicio Privado de Funciones Públicas y Gestión Privada de Servicios Públicos.”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma núm. 302. INAP. Madrid, 2006, p. 99.

*partidos políticos como únicos actores que llenan la escena política institucional*¹⁵; aunque, “... en nuestros días, ni los partidos políticos tienen el monopolio de la participación popular, ni esta mucho menos puede reducirse al momento de las elecciones.”¹⁶

Así es como en España, si bien los partidos políticos: “*Concurren a la formación y manifestación de voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*”¹⁷, no son “*las formaciones políticas o electorales*” las que detentan la titularidad del derecho a participar, sino los representantes; “... o en su caso, los grupos políticos que éstos integran y que ellos mismos constituyen”¹⁸, pero, sin menoscabo del derecho directo de los ciudadanos y ciudadanas, de acuerdo a la propia Constitución nacional.

Al respecto ha señalado el Tribunal Constitucional, en sentencia 119/1995, que:

“Este entendimiento de la expresión ‘participar en los asuntos públicos’ que hasta ahora hemos examinado desde la perspectiva del derecho a la participación a través de representantes, es perfectamente trasladable (o más bien habría que afirmar que debe ser trasladado, puesto que nos movemos dentro del mismo precepto y no parece conveniente otorgar a una única expresión dos sentidos distintos) a la participación directa a la que igualmente se refiere el artículo 23.1 CE.”

¹⁵ ANDRADE RUÍZ, J. *Políticas, Modelos y Proyectos de Participación en Grandes Ciudades Españolas: Málaga* en ARENILLA SAÉZ, M. “*Los Modelos, Proyectos y Políticas de Participación en Grandes y Medias Ciudades*.” Madrid, Dykinson, S.L, 2007, p. 76.

¹⁶ GONZALEZ HABA-GUISADO, V. “*Las Corporaciones Locales y las Comunidades de Vecinos ante los Retos de la Nueva Gestión Pública*.” REAL Revista de Estudios de la Administración Local núm. 291. INAP. Madrid, 2003, p. 420.

¹⁷ Artículo 6 de la Constitución Española de 1978.

¹⁸ STC 25-1-1993 y 36/1990 fundamento político 1.

No obstante, y en forma inversa a lo que pudiera ser entendido del artículo 23 de la Constitución, y a lo que es hoy una tendencia: *“Por regla general, el régimen local español está basado casi exclusivamente en los principios de la democracia representativa”*¹⁹, y las posibilidades de ejercicio de la participación ciudadana, siguen en lo fundamental siendo percibidas como de tipo consultivo, y ajenas a los controles finales del pueblo²⁰, como *“... fuente última de las decisiones públicas.”*²¹

A esta concepción sin duda ha contribuído, esa misma sentencia, que en base a la solicitud de amparo constitucional acerca del derecho a la información pública, fundamentado en la violación de la parte primera del artículo 23 de la Constitución, denegó dicha petición, bajo el fundamento jurídico de que dicha disposición corresponde al derecho a la participación exclusivamente política²².

Esta última se alcanzaría exclusivamente, de acuerdo a la misma sentencia, como forma de participación directa, por medio de las consultas populares, los referenda, el Concejo Abierto y la iniciativa popular. Específicamente en lo que se

¹⁹ URETA REDSHAW, F. “Estudio sobre las Posibilidades que ofrece la Legislación Española de Régimen Local para la Promoción de la Democracia Directa y Participativa.” Ponencia presentada en el IX Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Madrid. Noviembre de 2004, p. 2.

²⁰ *“Resulta,..., extraño y paradójico que hoy los gobernantes gocen de amplios poderes para “imponer” sus ideas y, sin embargo, necesiten mas que nunca el consentimiento de sus súbditos a fin de que sus proposiciones e iniciativas no choquen contra el abandono popular o lo que es casi peor, naufraguen en medio de la pasividad y la indiferencia.”* GONZÁLEZ –HABA GUIASADO, V.M. Op. cit, p. 419.

²¹ Introducción de la Constitución Española de 1978.

²² *“El art. 23.1 garantiza un derecho de participación que puede ejercerse de dos formas distintas, bien directamente, bien por medio de representantes... en ellos se recogen dos derechos que encarnan a la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático.”* STC 119/1995.

refiere a la información pública, se estaría hablando de un derecho incluido dentro de lo que considera el Tribunal, la democracia participativa: un *“tertum genus”*.

Es decir, que no se niega la existencia de otros medios de participación directa; sólo que los citados, involucran la protección como derechos fundamentales acerca del derecho a la participación política.

*“Es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el art. 23.1 CE no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente.”*²³

Pero sí es importante señalar, que sólo en estos casos se trataría también, de *“... un llamamiento o una especial competencia o legitimación... a intervenir directamente en la toma de decisiones políticas.”*²⁴

*“... sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político -esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder- estaremos en el marco del art. 23.1 CE y podrá... aducirse el derecho fundamental que aquí examinamos.”*²⁵

Por lo que las otras *“manifestaciones del fenómeno participativo”*, no previstas en el artículo 23.1 de la Constitución, como las que se derivarían del 9.2, serían *“... correctivos particularistas de distinto orden”*, que por interpretación, no

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

²⁵ Ídem.

implicarían la toma de decisiones políticas, ni el ejercicio del poder en el mismo orden.

Así que: *“La conclusión que se deduce de esta jurisprudencia constitucional implica que la participación administrativa no forma parte del contenido del artículo 23.1 CE”*.²⁶

Pero es que además, la misma sentencia vulnera la conjunción del articulado constitucional, al jerarquizar los dos (2) mecanismos de participación política, a su entender, previstos en el artículo 23.1.

“La participación en los asuntos públicos a que se refiere el art. 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo...”.

*“ ... y aún si se admitiera que la Ley puede ampliar casos de participación directa, los supuestos habrán de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en los que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa.”*²⁷ (Subrayado nuestro)

Estas percepciones, sin duda influyentes del derecho a la participación ciudadana como problema actual del derecho administrativo, no sólo son distantes a las concepciones más recientes, pero ya incluídas en los ordenamientos jurídicos aun no expresamente consagrados como participativos; sino que además, contrastan con tendencias españolas, como las de la toma de decisiones en las Juntas de algunos Distritos por parte de ciudadanos, incluso a título

²⁶ ORDUÑA PRADA, E. “La Participación Ciudadana Directa en el Proceso de Formación de los Planes Urbanísticos según la Jurisprudencia.” REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 294-295. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2004, p. 335.

²⁷ Ídem.

individual, y las relacionadas con la aprobación y el seguimiento de los presupuestos participativos.

“El término democracia participativa, es en donde las instituciones de la democracia representativa, se articulan sobre las estructuras de la democracia directa o semidirecta. Este modelo, extendido sobre todo en América Latina, está poco presente en Europa, a pesar de que ciertos presupuestos participativos españoles e italianos lo reivindicuen abiertamente.”²⁸

Pero en cualquier caso,

“... el TC quizá se precipita cuando aplica el requisito del sufragio universal...al concepto mismo de “asunto público”... y asimismo a la participación directa. Se trata de una aplicación que no se deduce necesariamente del precepto constitucional citado..., por lo que en principio dentro de la participación directa cabría incluir tanto formas de democracia política en sentido estricto, basadas en el sufragio universal (ejemplo, el referéndum y el Concejo Abierto), como formas de democracia participativa o administrativa que no son expresión de tal tipo de sufragio.”²⁹

Ni tampoco la Iniciativa Legislativa Popular.

Lejos del carácter no fundamental con que son vistos los mecanismos de democracia participativa, dentro de los objetivos fijados por el Parlamento Europeo en Febrero de 2000, se encuentra, *“... el promover nuevas formas de gobernanza europea”³⁰*, por parte de los ciudadanos; reconociendo, *“... la necesidad de*

²⁸ SINTOMER I. *La Participación Ciudadana como Tendencia Política Europea en ARENILLA SAÉZ, M.* Op. cit., p. 32.

²⁹ IBAÑEZ MACÍAS, A. *El Derecho Constitucional a Participar y la Participación Ciudadana Local.* Madrid, Grupo Difusión, 2007, p. 108.

³⁰ De acuerdo a la Commission On Global Governance, la gobernanza es: *“la suma de diferentes modos en que los individuos y las instituciones, públicos o privadas, gestionan los asuntos comunes”.* Citada por ARANGUREN J-C. A. *“La Gobernanza Local”.* Op. cit., p. 46.

*hacerlos partícipes en los procesos de decisión, ejecución y control por medio de la cooperación, la concertación y la participación”.*³¹

Es decir, a través de una “... amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las fases del proceso.”³²

*“La democracia participativa, de la que son medios la gobernanza y el sistema de redes, concibe la democracia de modo integral y constituye un medio que activa todos los ámbitos sociales y políticos. De tal modo que la democracia como proyecto político y la democratización como proceso social se encuentran en la gobernanza, que hace posible la toma de decisiones participadas y convierte a la participación en el ingrediente más importante del sistema.”*³³

Pero para ello, son precisos la información, la consulta, la toma de decisiones, “... *la legitimidad universal en defensa de la legalidad y del interés local*”; y las “... *posibilidades inmediatas y rápidas de control de la actividad discrecional y reglada, así como de los ingresos y gastos públicos...*”.³⁴

Conocidos como procesos de control social, sustentados en mecanismos como la transparencia, la rendición de cuentas o responsabilización o “*accountability*”, los mismos conducen al otorgamiento de derechos sobre la actuación de los organismos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas, ya en forma directa³⁵, o

³¹ ARANGUREN J-C. A. “La Gobernanza Local”. Op.cit., p.p 75

³² ARANGUREN J-C. A. “La Gobernanza Local”. Op.cit., p. 60. Subrayado nuestro.

³³ ARANGUREN J-C. A. “La Gobernanza Local”. Op.cit., p. 71.

³⁴ ARANGUREN J-C. A. “La Gobernanza Local”. Op.cit., p. 73.

³⁵ “*Mecanismos, en los cuales el ciudadano puede controlar la gestión de la Administración Pública sin mediaciones políticas organizativas o de otro tipo, ni interferencias de terceros.*” “Análisis y Evaluación de los Mecanismos de Control Ciudadano en la Administración Nacional. Límites y Posibilidades para su Ejercicio”. Op.cit., p.p 9 y 10.

indirecta pero estrechamente controlados por los primeros, que implican el poder exigir en forma continua cuentas y responsabilidades, acerca de la ejecución de programas de gobierno previamente conocidos y alimentados por sus necesidades; o, en ausencia de rendiciones de cuentas ante el electorado, la libertad en la búsqueda de la información pública, o la transparencia, como antesala a la exigencia de las responsabilidades.

Es decir, que se pueden considerar como de control social, a todas aquellas:

“Acciones formales o informales ejercidas por la ciudadanía, no sólo en el plano electoral sobre los representantes políticos, sino también sobre los comportamientos individuales de los administradores públicos y las organizaciones que brindan servicios públicos, cualquiera sea su carácter.”

³⁶

Las cuales, en forma opuesta a los controles tradicionales, que implican en una democracia el deber de rendir cuentas, ser transparentes o permitir el acceso a la información pública como una forma de autocontrol, pueden ser ejercidas como derecho, por medio de plebiscitos, remoción de autoridades, revocatoria del mandato, deliberaciones públicas, audiencias públicas y exposiciones de proyectos, entre otras.

Habrá pues control social societal, cuando -la sociedad- se puede organizar formal o informalmente para supervisar los comportamientos individuales y el de las organizaciones, acerca de acciones publicas decisorias; y dentro de aquel, control social ciudadano: *“Respecto a mecanismos en los cuales,... se puede*

³⁶ “Análisis y Evaluación de los Mecanismos de Control Ciudadano en la Administración Pública Nacional. Límites y Posibilidades para su Ejercicio”. Op. cit., p.9. Subrayado nuestro.

controlar la gestión de la Administración Pública sin mediaciones políticas, organizativas o de otro tipo, ni interferencia de terceros".³⁷

*"... la experiencia acumulada... sugiere que predeterminar desde el Estado los sujetos, fijarles sus atribuciones y circunscribir sus ámbitos de acción, contiene el riesgo de desdeñar la dinámica social, de suyo altamente cambiante, sobre todo en lo que concierne a la situación de intereses sociales, correlaciones de fuerza y contenido de los problemas que requieren atención."*³⁸

En este último caso: *"La responsabilización a través del control social, hace a los ciudadanos "controladores" de los gobernantes"*.³⁹

En España si bien la participación ciudadana tiene un basamento constitucional indudable, esto no puede ser igualmente afirmado en el caso de la fase de control social, derivadas de su ordenamiento jurídico, ni por parte de la sociedad civil en su conjunto, ni por parte de los ciudadanos y ciudadanas directamente considerados.

Es así como si bien la Constitución Española prevé *"... formas de democracia directa"*⁴⁰, las posibilidades de que puedan ser ejercidas bajo la forma de control social por los ciudadanos y ciudadanas, *"... sin mediaciones..."*⁴¹, de abajo hacia

³⁷ "Análisis y Evaluación de los Mecanismos de Control Ciudadano en la Administración Pública Nacional. Límites y Posibilidades para su Ejercicio". Op.cit., p p 9 y 10.

³⁸ CUNILL GRAU,N. *La Descentralización de la Descentralización de la Política Social. Descentralización y Políticas Sociales en América Latina*. Ricard Gomá y Jacint Jordana Editores. Barcelona, CIDOB, 2004, p. 60.

³⁹ CONSEJO CIENTÍFICO DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (CLAD) *La Responsabilización (Accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires, EUDEBA-Universidad de Buenos Aires, 2000, p. 49.

⁴⁰ STC 7-7-1995.

arriba, no existen; aunque formaren parte de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos de los textos jurídicos que la desarrollan, de una manera estrictamente formal.

Incluso, en la propia Constitución de 1978 se prevén formas como el referéndum consultivo⁴², pero su convocatoria corresponde al Rey, mediante propuesta del Presidente de Gobierno y autorización de la Cámara de Diputados⁴³; y sin perjuicio de que la competencia exclusiva de autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, sea competencia exclusiva del Estado.⁴⁴

Asimismo, en el caso de las consultas populares en el derecho local:

*“... la legislación básica estatal establece un medio excepcional limitado a ciertos supuestos, y de carácter voluntario para los Ayuntamientos, que es la consulta popular, o referéndum en el nivel local. Las características fundamentales de este procedimiento son las siguientes: a) no es vinculante su resultado; b) es potestativo del Ayuntamiento y necesita mayoría absoluta en el Pleno para su aprobación; c) es necesaria la aprobación expresa y previa para su realización del gobierno central; el objeto del referéndum debe ser tan solo competencias locales y propias; y se excluye del objeto del referéndum la hacienda local”.*⁴⁵ (Subrayado nuestro)

⁴¹ ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL CIUDADANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. Límites y Posibilidades para su Ejercicio. Op.cit., pp 9 y 10.

⁴² Otras formas de referenda serían: el constitucional, previsto en los artículos 167.3 y 168.3; de iniciativa autonómica, en el artículo 151.2; y para modificar un Estatuto de Autonomía, artículo 152.2, todos de la Constitución Española de 1978.

⁴³ Artículo 92.2 de la Constitución de España de 1978.

⁴⁴ Ibidem, artículo 149.32.

⁴⁵ CANALES ALIENDE, J. “La Democracia Participativa Local” .Sistema . Revista de Ciencias Sociales, Filosofía e Historia no. 184-185 enero 2005, p. 2.3. Subrayado nuestro.

Con respecto a la Audiencia de Ciudadanos, ésta se permite tan solo en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten⁴⁶.

Es decir: *“...algo que se ‘otorga graciosamente’ por los que ostentan el poder.”*⁴⁷

Y, en cuanto a la transparencia, y el acceso a la información pública, *“... la regulación española está en la retaguardia de las modernas regulaciones de acceso”*⁴⁸; siendo que *“... el acceso a la información pública es sin duda uno de los aspectos críticos del desarrollo democrático.”*⁴⁹

En forma casi unánime por la doctrina española, su regulación por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común es criticada, por el margen de apreciación amplísimo otorgado a la Administración, a la hora de aplicar las excepciones al derecho de acceso *“... formuladas con notoria ambigüedad”*, que incluso superan su soporte constitucional contenido en el artículo 105; por sus injustificables omisiones; por las limitaciones de acceso a expedientes terminados y archivados; y hasta por la subordinación del derecho a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, entre otras.⁵⁰

⁴⁶ Artículo 87.3 de la Constitución española de 1978.

⁴⁷ NISTAL, T.A.. Op. cit., p.26.

⁴⁸ GUICHOT, E. “El Nuevo Derecho Europeo de Acceso a la Información Pública.” RAP Revista de Administración Pública núm. 160. Madrid, 2003, p. 285.

⁴⁹ ARELLANO GAULT, D. “Transparencia desde un Análisis Organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia.” ” REFORMA y DEMOCRACIA. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Editorial Texto C.A, 2008, p. 55.

Es importante señalar que aun cuando la misma Constitución no incluye en forma permanente en España⁵¹, la seguridad y defensa del Estado, la

⁵⁰ GUICHOT, E., Op. cit., p.p 286 y 287.

⁵¹ En el derecho comparado legislativo latinoamericano existen ejemplos recientes acerca de la limitaciones a lo que se considera información de acceso restringido.

Así es como en Panamá, en sus “Normas para la Transparencia en la Gestión Pública de Enero de 2002”, como tal son consideradas: la relativa a la seguridad nacional; los secretos comerciales o la información comercial confidencial; los asuntos relacionados con los procesos jurisdiccionales; la información que versa sobre procesos investigativos realizados por el Ministerio Público, la Fuerza Pública, la Policía Técnica Judicial, la Dirección General de Aduanas y otros organismos públicos; la información que versa sobre la existencia de yacimientos minerales y petrolíferos; las negociaciones diplomáticas comerciales o internacionales de cualquier índole; las investigaciones penales, policiales y o de otra naturaleza; las actas, notas, archivos y otros registros o constancias de las discusiones o actividades del Consejo del Gabinete, del Presidente o Vicepresidente de la República; la transcripción de reuniones e información obtenida por la Comisiones de la Asamblea Legislativa, cuando se reúnan en el ejercicio de funciones fiscalizadoras. Sin embargo, la información definida como de carácter restringido, “no se podrá divulgar por un período de diez (10) años”, con prórroga que en ningún caso puede superar los veinte (20) años.

En todo caso en este mismo país, el proceso de terminación de la restricción al acceso de la información opera de pleno derecho por el solo transcurso del tiempo; la divulgación de la información operará si antes del cumplimiento del período de restricción, dejaren de existir las razones que justificaban el acceso restringido.

En México, la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” de Junio de 2002, tiene por finalidad promover lo necesario y garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal; siendo esta información pública y de “observancia obligatoria”, y -en principio- de libre acceso por parte de los particulares.

Sin embargo, de acuerdo al mismo texto legal, son información reservada o confidencial prevista en esta ley, aquella cuya difusión pueda: *comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, menoscabar negociaciones o las relaciones internacionales; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; causar “un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, y las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones causen estado.”*

Asimismo, también se considerará información reservada: *“las que fueran consideradas confidencial o reservada por la ley; los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros, de acuerdo con al ley; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o de procedimientos administrativos; los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, en tanto no sea haya dictado resolución administrativa o jurisdiccional definitiva; y la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta tanto no se haya dictado decisión administrativa.”*

Dicha información podrá ser considerada reservada hasta por un período de doce años, aun cuando los sujetos obligados podrían solicitar la ampliación del periodo de reserva”

No obstante, cuando concluya la reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva, dicha información podría ser pública, protegiendo la información que ella contenga.

En cualquier caso, existen poco más de cincuenta países en los cuales el texto constitucional ha sido desarrollado en leyes sobre libertad de información. Entre ellos España, el cual a pesar de no contar a la fecha con una ley especial, el derecho de acceso a los archivos y documentos públicos, como habrá de ser estudiado en la Parte II de este trabajo, se haya regulado, aunque de una

averiguación de los delitos, y la intimidad de las personas: *“El legislador pareció limitarse, en fin, a cumplir tardíamente un mandato constitucional, sin voluntad real de hacer el principio de transparencia y publicidad.”*⁵²

En forma contraria hoy en día:

*“El acceso en la información debe ser total e irrestricto, en donde esté la misma, sin importar de quién emane, de que se trate, ni la forma en que se encuentre, ya sea en documentos escritos en carpetas, expedientes, en soportes magnéticos, grabaciones de audio o video, fotografía, notas, memos, minutas u otra modalidad”*⁵³;

Y, en lo que se refiere a la información reservada en términos generales, la confidencialidad tampoco se considera hoy en forma absoluta. Por ello es frecuente que el *“período de reserva”, lo sea en un plazo referencial de hasta 12 años.*⁵⁴

En definitiva, la transferencia es considerada, como *“... una condición genuina de la participación ciudadana”*⁵⁵; y más aun del control social, en función de que

forma limitada, por la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También en el Derecho Europeo la Recomendación del Comité de Ministros de 21 de Febrero de 2002 sobre Acceso a la Información Pública, establece que las excepciones en aquellos casos de intereses públicos y privados, deben ser temporales.

⁵² GUICHOT, E. Op. cit., p. 285.

⁵³ LORENCES, V.H. *El Derecho de Acceso a la Información Gubernamental* en *Nuevos Derechos a la Información*. Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1999, p. 97.

⁵⁴ FLORES- TREJO, E. “Derecho de Acceso a la Información: de la Fase Normativa a la Valoración de su Impacto”. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* No. 35 Junio 2006.p.p. 189-206.

⁵⁵ GIL SANTIAGO, C. *Participación Ciudadana y Gobierno Local. En La Participación en las Administraciones Públicas. ¿Cooperación o Enfrentamiento?*. Antonio Colomer Viadel Coordinador. Valencia, Universidad Politécnica de Valencia Editorial, 2006, p. 138.

“... la divulgación por parte de las instituciones, de información”, se considera vital para evaluarlos y controlarlos.⁵⁶

“La información de las Administraciones Públicas a los ciudadanos es un factor clave para conseguir una mayor transparencia. Y esta transparencia, a su vez, tiene importantes consecuencias, puesto que, por una lado, permite incrementar la legitimidad democrática de las propias Administraciones; y, por otro, ayuda a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos. Finalmente, y como consecuencia de los puntos anteriores, la transparencia se erige en un mecanismo a través del cual se manifiesta el principio de responsabilidad (accountability) de los poderes públicos.”⁵⁷

Por todas estas razones, “... se registra a nivel europeo una fuerte tendencia a maximizar el acceso de los ciudadanos a la información pública, como medio de profundizar en los mecanismos de control democrático del ejercicio del poder.”⁵⁸

Sin embargo, tan sólo Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, India, Irlanda, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, son considerados países con buena información por parte del gobierno.⁵⁹

La transparencia gira alrededor de dos radios de acción: el de las autoridades como deber, que implica el “... proporcionar información relevante para que los

⁵⁶ BELVER, A. Op. cit., p. 9.

⁵⁷ CERRILLO I MARTÍNEZ , A. “La Información Administrativa en el Ámbito Local. El caso del Ayuntamiento de Barcelona.” REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 283. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2000, p. 510.

⁵⁸ GUICHOT, E. Op. cit., p. 314.

⁵⁹ Fuente Banisar (2004) y Porter..(2005) Citada por BELVER, A., “Reformas en Materia de Transparencia: Segunda Generación de Cambio Institucional”, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) No. 38,Caracas, Editorial Texto, 2007, p. 17.

ciudadanos puedan evaluar su desempeño”⁶⁰; y el del derecho de aquellos, “...a pedir dicha información y exigir cuentas o responsabilización.”⁶¹

Y en cuanto a España, que como se vio, no considera el Tribunal Constitucional, que el acceso a la información pública sea un derecho fundamental, no se haya tampoco consagrado el derecho a exigir la rendición de cuentas, ni la publicación de información pública relevante; y en lo que respecta al deber, su ejercicio elude a la ciudadanía, refiriéndose el legislador a presentaciones frente a representantes del mismo gobierno; siendo que el papel a jugar por la transparencia, debe ser mayor al que se desprende de las limitaciones constitucionales ya expuestas.

“Esta conclusión del Tribunal Constitucional, no nos parece correcta: de la primacía de la democracia representativa no deriva necesariamente la necesidad de restringir los supuestos de democracia directa. Dicho de otro modo, el reconocimiento de un amplio número de institutos de democracia directa no pone en peligro la democracia representativa, siempre que tales institutos se utilicen de modo esporádico. Sólo el uso excesivamente frecuente de los mismos podría llevar a suplantar la democracia representativa.⁶² Pero incluso si se incluyeran algunas instituciones de democracia participativa, como el trámite de la información pública... su uso frecuente no perjudicaría para nada la democracia participativa, puesto que por definición tales instituciones consisten en la influencia en la toma de decisiones, y no en la adopción de la decisión misma, por lo que, en todo caso, tendrán un carácter complementario respecto a la participación por medio de representantes.”⁶³ (Subrayado nuestro)

Ahora bien, si la participación ciudadana implica hoy, el derecho a formar parte en la gestión pública a través de la toma de decisiones: *“Esto nos remite de nuevo*

⁶⁰ BELVER, A.. Op. Cit., p. 19.

⁶¹ Ídem.

⁶² PEREZ ROYO, citado por IBAÑEZ MACÍAS, A..Op. cit., p. 111.

⁶³ Ídem

al problema del poder. Si participar es tomar parte en algo en el que hay diferentes partes (administración / administrados) la relación dependerá, "... del poder que tenga cada parte";⁶⁴ y no, de: "... algo que se 'otorga graciosamente' por los que ostentan el poder."⁶⁵

"La participación ciudadana en el ámbito público deriva de una contradicción entre poderes. Se plantea en la medida en que existe un Poder (Estado-Administración Pública) y no un poder (ciudadanos) que quiere participar, es decir "tomar parte" o ejercer algún aspecto de ese Poder y en definitiva, tener más poder, ya sea mediante la información, el control, la participación en la gestión, etc."⁶⁶

Y: "Sí el poder de unos es total y el de los otros casi nulo, la participación será más difícil."⁶⁷

Situación que se manifiesta aún de una manera más destacable en España en sus formas de organización territorial, especialmente los municipios, a pesar de ser las administraciones públicas básicas, y más próximas a los ciudadanos; y "... *cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos*", de acuerdo a la Ley.⁶⁸

En este país: *"La democracia municipal se ha reconvertido, en el mejor de los casos, en prácticas de comunicación y muchas veces de imagen; [...] se invita*

⁶⁴ NISTAL, T.A. Op. cit., p.26. Subrayado nuestro.

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ NISTAL, T.A. Op. cit., p.24. Subrayado nuestro.

⁶⁷ NISTAL, T.A. Op. cit., p.26. Subrayado nuestro.

⁶⁸ Artículo 1 de la Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

constantemente a participar pero las posibilidades de influir sobre las decisiones finales es cada vez menor”.⁶⁹

Además: *“El hecho de consultar no implica que se tengan en cuenta las opiniones vertidas de los usuarios”*⁷⁰; siendo además, que: *“La consulta popular no es un instrumento de participación que resulte interesante a los ojos de la administración, que es quien debe promoverla”*.⁷¹

Incluso es mucho más frecuente la utilización de sondeos utilizados *“... como instrumentos de autocomplacencia de los gobiernos”*⁷², que en nada pueden ser *“sucedáneos”* de las consultas populares, basadas en la opinión del cuerpo electoral.

No menos grave es la regulación jurídica acerca de los referenda, los cuales a pesar ser considerados como efectivos instrumentos de democracia directa, y bajo el manto de los derechos fundamentales políticos, destacan por su ausencia en casos como el referéndum abrogatorio o revocatorio de mandato.

Así que un primer punto de interés para abordar el control social como problema en España, sería el estudio de las normas acerca de la participación ciudadana, en el ordenamiento jurídico Español; partiendo de la propia Constitución de 1978 y sus antecedentes, hasta los Reglamentos de Participación de los Ayuntamientos, para comprobar la atribución a los representantes

⁶⁹ RODRÍGUEZ R. T., *Ciudadanos y Soberanos. Participación y Democracia Directa*. Córdoba, Almuzara, 2005, p.42.

⁷⁰GIL SANTIAGO, C. Op. cit., p. 139.

⁷¹ Ídem.

⁷² GIL SANTIAGO, C. Op. cit., p., 140.

principalmente políticos, de las funciones de decisión de relevancia, la fiscalización y el control de la gestión pública.

Como objetivos instrumentales de la presente investigación documental y analítica, se desprenden por tanto: comprobar la dificultad de la aplicación de la primera parte del artículo 23 de la Constitución Española de 1978, en las seis (6) primeras Grandes Ciudades españolas, “... en las que residen alrededor o más de un millón de habitantes, constituyendo en su conjunto el 45% del total aproximado de la población española”⁷³, además de constituir los “... núcleos que articulan el sistema de flujos nacional, continental y mundial”⁷⁴; comprobar la inobservancia por lo general, del 9 ejusdem, en el mismo escenario; y la concepción de una participación ni decisiva ni controladora, esto último como problema fundamental, ante la ausencia de fundamentos jurídicos expresos.

Además de lo apuntado, en el caso de la participación directa, la representatividad como característica del régimen jurídico español, ha incidido en forma correlativa y negativa con las posibilidades de control social, dado que es al Tribunal de Cuentas, las Cortes Generales y al Pleno, “... o dentro del Pleno”⁷⁵, a los cuales se les ha atribuido en lo fundamental⁷⁶ las posibilidades de control; y a

⁷³ CANALES ALIENDE; J.M. “Reflexiones sobre la Situación y la Problemática Actual del Gobierno y la Administración de las Grandes Ciudades de España.”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica num. 265. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1995, p. 10.

⁷⁴ BORJA J. y CASTELLS M. “Local y Global” en MERINO ESTRADA, V. “Los Consejos Sociales de Ciudad.” REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 294-295. INAP. Madrid, 2004-2005, p.389

⁷⁵ Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 2005.

⁷⁶ El caso de Sevilla, como se verá más adelante, sería una interesante excepción.

los ciudadanos y ciudadanas, salvo excepciones, las de consulta, formulación de propuestas o previa información.

Esto, además, de que “... *el modelo participativo es muy desigual en España*”.⁷⁷

*“En algunas Comunidades Autónomas observamos un mapa participativo local ya bastante denso y consolidado; en otras en cambio, predominan culturas locales escasamente participativas”*⁷⁸; igual en el caso de los municipios y provincias, aunque con diferencias.

No necesariamente la descentralización se traduce en un aumento de la participación.

Si bien la Ley 57/2003 no satisfizo plenamente en el tema de la participación ciudadana⁷⁹, “... *los Ayuntamientos han sido las organizaciones públicas que más han desarrollado iniciativas y han establecido medios para hacer posible y mejorar la participación ciudadana, ya que a nivel central o de las comunidades autónomas, las acciones han sido reducidas y con mucha menor incidencia.*”⁸⁰

⁷⁷ GÓMEZ BAHILLO, C. Op. cit., p. 53.

⁷⁸ GOMA, R. y FONT, J. *La Democracia Local. Un Mapa de Experiencias Participativas en Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona, Ariel, 2001, p.76.

⁷⁹ “*La propuesta no recoge ni de lejos las aspiraciones mínimas históricamente reivindicadas*” Revista Vecinos no. 1. Federación de las Asociaciones de la Región Madrileña (FRAVM), p. 40.

⁸⁰ GÓMEZ BAHILLO, C. Op. cit., p. 51. Subrayado nuestro.

Sin embargo: *“La propuesta no recoge ni de lejos las aspiraciones mínimas históricamente reivindicadas”*⁸¹.

Desde principios de 1984, las Asociaciones de Vecinos realizaron protestas contra el proyecto de Ley de Régimen Local. En el número 2 (Junio 1984) de la Revista Vecinos, se anunció una campaña de información y protesta sobre la Ley, bajo el título de “El Proyecto de Ley de Régimen Local Frena la Democracia”; y se presentaron reivindicaciones de las Asociaciones, como las siguientes:

- Reconocimiento de las entidades ciudadanas como cauce de representación y control popular en todos los ámbitos de la Administración Local.
- Reconocimiento de las Asociaciones de Vecinos como entidades de utilidad pública; y
- Derecho de iniciativa y propuesta, individual y colectiva

“Pero las movilizaciones que se realizaron durante 1984 y comienzos de 1985 para conseguir que la nueva Ley incluyera una reglamentación sobre la

⁸¹ Las aspiraciones del movimiento ciudadano con relación a la LRBRL no se consiguieron. Desde principios de 1984 las Asociaciones de Vecinos realizaron propuestas y protestas contra el proyecto de Ley de Régimen Local.

En el número 2 del boletín citado (junio 1984) anuncia una campaña de información y protesta sobre la Ley y bajo el título de “El Proyecto de Ley de Régimen Local Frena la Democracia”; y presenta las reivindicaciones de las Asociaciones:

- Reconocimiento de las entidades ciudadanas como cauce de representación y control popular en todos los ámbitos de la Administración Local.
- Reconocimiento de las Asociaciones de Vecinos como entidades de utilidad pública.
- Derecho de iniciativa y propuesta, individual y colectiva, [...] etc..

“Pero las movilizaciones que se realizaron durante 1984 y comienzos de 1985 para conseguir que la nueva Ley incluyera una reglamentación sobre la participación ciudadana y se citara explícitamente a las Asociaciones de Vecinos, se saldaron con un rotundo fracaso...”. p.40 NISTAL

*participación ciudadana y se citara explícitamente a las Asociaciones de Vecinos, se saldaron con un rotundo fracaso...”*⁸²

Ello a pesar, de que “... las ciudades de tamaño medio y grande han avanzado más en la práctica participativa que los municipios de menor tamaño”⁸³:

En definitiva, que aún en el caso del derecho local:

*“...nos encontramos en el panorama español actual, municipios donde funcionan reglamentos de ‘no participación ciudadana’, municipios con normativas donde se consagran formas de democracia directa y asamblea y municipios donde tienen reglamentos avanzados pero no se cumplen.”*⁸⁴

Por lo que como objetivo general, la presente Tesis Doctoral se dirigirá a presentar los problemas de control social, como forma agravada de los que rodean al derecho a la participación ciudadana, derivados del Derecho en España; sobre la base del estudio del régimen jurídico aplicable, en las seis (6) primeras ciudades de “*tamaño grande*”; a saber las Grandes Ciudades Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, y Málaga.

Se utilizarán los conocimientos aportados por investigaciones previas realizadas por la doctoranda tanto en la Universidad Complutense de Madrid como en su país natal, Venezuela, que abordaron tanto problemas de control social en el régimen local español, como en países Latinoamericanos con Constituciones expresamente declaradas como participativas, como en investigaciones relacionadas en el área genérica de la participación ciudadana.

⁸² NISTAL T.A.. Op. cit., p.40

⁸³ GOMA, R. y FONT, J. Op. cit., p.76.

⁸⁴ CANALES ALIENDE, J. “La Democracia Participativa Local”. Op.cit, p. 44.

Se espera cumplir con los requerimientos exigidos para obtener el título que por medio de ésta se pretende y aspira, y servir de referencia territorial y de tiempo, a investigaciones posteriores, de un tema, que se nutre cada día, y que tendrá su conclusión final en una oportunidad inapreciable por los momentos, ante la lentitud de los avances.

PRIMERA PARTE:

Régimen Jurídico Estatal

de la

Participación Ciudadana.

Capítulo 1: CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

Como se desprende de lo hasta ahora señalado, en materia de participación ciudadana: “*La regulación española presenta notables limitaciones,...*” relacionadas con su incorrespondencia con el modelo participativo actual, que extiende el concepto de participación ciudadana más allá de los derechos políticos, y de la consulta, las propuestas o la opinión.

“... no constituye una verdadera directriz constitucional de alcance general el conocido como principio de participación, surgido como consecuencia de la crisis del sistema de democracia representativa basada en asambleas elegidas (Parlamento, Ayuntamientos), así como del desplazamiento del poder decisorio efectivo a la Administración y, dentro de ella, a la alta burocracia; una crisis que invitaba a establecer una prolongación de la representación popular en el ámbito administrativo mediante la inserción de los ciudadanos y de las organizaciones en que éstos se encuadran en las propias estructuras administrativas.

No parece que pueda hablarse, pues de un principio constitucional de participación administrativa como una directiva vinculante de alcance general, que obligue a los poderes públicos a implantar técnicas participativas en todos los ámbitos de las Administraciones Públicas. La participación es, pues, una línea de actuación posible y lícita en el marco de un Estado democrático, pero en absoluto un precepto constitucional vinculante y de eficacia genérica.”⁸⁵ (Subrayado nuestro)

Contraria a la inserción de los ciudadanos en las estructuras administrativas, puede ser observada una reiterada utilización de los representantes como exclusivos agentes de participación ciudadana; y sobretodo, como será comprobado posteriormente, de control sobre la gestión pública. Todo, en lo que

⁸⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho Administrativo General*. Tomo I. Primera Edición. Madrid, Iustel, 2004, p.p. 112 y 113.

ha sido considerado como: “... fruto del temor de los legisladores a la democracia directa, por su supuesto poder de desestabilización de la democracia representativa”.⁸⁶

Sin embargo, es el propio texto constitucional de 1978, el que reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos directamente, o por medio de representantes, libremente elegidos por ellos, en elecciones periódicas y universales;⁸⁷ exigencia que se podría cumplir no solo en cuanto a los representantes políticos, sino también en referencia a los civiles, y aún en el caso de una función fiscalizadora.

Y, aun cuando, la participación ciudadana en España, no es entendida como extensible hacia el control de las decisiones, lo cierto es que su posibilidad se admite como necesaria, y para ello la independencia en la escogencia de los representantes también ha de controlarse, se aprecia como indispensable.

“... sí se trata de crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta asegurar independencia del Estado, sino que es preciso dotar a los órganos de suficiente flexibilidad para que ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo, puedan constituirse en sujetos directos del control social, además sin ningún tipo de mediaciones y de intromisiones de intereses particulares.”⁸⁸

En cualquier caso, en el País, las Cortes Generales “... representan al pueblo español”, y por entendida evidencia, “... controlan la acción del gobierno”⁸⁹, lo que

⁸⁶ URETA REDSHAW, F. Op.cit., p. 6.

⁸⁷ Artículo 23 de la Constitución Española de 1978.

⁸⁸ CUNILL GRAU, N. *La Descentralización de la Descentralización de la Política Social. En Descentralización y Políticas Sociales en América Latina*. Op.cit., p. 60.

incluso permitiría exigir su responsabilidad política y eventual dimisión, mediante la adopción de una moción de censura por mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.⁹⁰

En un clásico sistema de control tradicional (horizontal) del poder, la Constitución de 1978 establece una repartición de competencias de control, según las cuales, a su vez, las Cortes Generales pueden ser disueltas por el Rey⁹¹, y el Presidente de Gobierno, proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que sería decretada por el Rey⁹²; todo, sin intervención ciudadana alguna.

En el caso de las Comunidades Autónomas, el control de su actividad, se atribuye al Tribunal Constitucional, al Gobierno en cuanto a las funciones transferidas delegadas, y a la jurisdicción contencioso-administrativa.⁹³

El Tribunal de Cuentas, es: *“El supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.”*⁹⁴

En lo que respecta a las funciones judiciales, el texto constitucional nacional remite a los Tribunales el control de la legalidad de la actuación administrativa⁹⁵;

⁸⁹ Artículo 66 de la Constitución española de 1978.

⁹⁰ Ibidem, artículo 113 y siguientes.

⁹¹ Ibidem, artículo 62 b).

⁹² Ibidem, artículo 115.

⁹³ Ibidem, artículo 153.

⁹⁴ Ibidem, artículo 136

siendo el Tribunal Supremo el “*órgano jurisdiccional superior*”, salvo en lo que respecta a las garantías constitucionales.⁹⁶

Los ciudadanos y ciudadanas tendrían el derecho a ejercer la acción popular y a “... *participar en la Administración de Justicia*”⁹⁷, pero como Jurado, y sólo en los procesos penales determinados por la ley, y en los Tribunales tradicionales y consuetudinarios.⁹⁸

Situación totalmente negada con el concepto de participación ciudadana, y que deja el control de la legalidad administrativa, en un plano de control extra ciudadano evidente.

Adicionalmente, aun cuando efectivamente se incluyeron en la Constitución mecanismos de democracia directa como los Concejos Abiertos⁹⁹, los referenda, la iniciativa popular, la audiencia de ciudadanos y el acceso a los archivos y registros administrativos, en ningún caso su utilización es libre por parte de los ciudadanos y ciudadanas¹⁰⁰, apreciándose además la ausencia de otros, como el derecho a exigir la rendición de cuentas ante los electores y electoras, la revocatoria del mandato¹⁰¹, y el acceso a la totalidad de la información pública, en

⁹⁵ Ibidem, artículo 106.

⁹⁶ Ibidem, artículo 123.

⁹⁷ Ibidem, artículo 125.

⁹⁸ Ídem.

⁹⁹ Previstos en el artículo 140 de la Constitución española de 1978.

¹⁰⁰ En la realidad española, los artículos que contienen derechos acerca de la participación ciudadana, son considerados una competencia estatal. Es el caso de los referenda y algunas declaraciones hechas por funcionarios del Gobierno con relación a la posibilidad de su realización, en aquellas Comunidades Autónomas solicitantes de separación respecto al Gobierno español.

forma mediata o inmediata; mecanismos considerados hoy, pilares fundamentales de la participación.

Esto además, de exclusiones aun más determinantes en el caso de las ciudadanas y ciudadanos extranjeros en España, en contra de lo reconocido por tratados internacionales, de absoluta vigencia en el país.

Según la propia Constitución, el derecho a participar en los asuntos públicos directamente, o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, según el artículo 23.1, corresponde tan solo a los españoles y españolas; en vista de que de acuerdo al 13 ejusdem, los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I, acerca de los Derechos y Deberes Fundamentales, en los términos que establezcan los tratados y la ley; y *“solamente los españoles”*, son titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23.¹⁰²

Como no podía ser diferente, respecto a los extranjeros comunitarios, el artículo 40 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, reconoce a todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro de la Unión, el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales donde resida; pero debe ser destacado, que la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de Noviembre de Régimen de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, establece en general para los extranjeros, el que los residentes empadronados en

¹⁰¹ La propia Constitución establece que los miembros de las Cortes Generales, no estarán ligados por mandato imperativo; y esa norma se ha extendido a los demás instrumentos jurídicos autonómicos y locales. Artículo 67.2. de la Constitución.

¹⁰² Dejando a salvo, atendiendo a criterios de reciprocidad, lo que pudiera ser establecido en Tratados internacionales o las leyes, respecto al derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Todo según el artículo 13.2.

un municipio puedan tener, además del derecho al sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad y los términos que por Ley o tratado sean establecidos para los españoles residentes, derechos acerca de la Participación “pública”.

Entendiéndose por tales: “... todos los derechos establecidos...en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación.”¹⁰³

Siendo que la Constitución española no hace tales distinciones, ni atribuye más derechos que los expresados.

Es criterio jurídico que la misma, negó los derechos relacionados con la participación política a los extranjeros y extranjeras, por considerarlos “... relacionados con la soberanía estatal.”¹⁰⁴

Es decir que:

*“... existe un reducido grupo de derechos, los del artículo 23, que no pueden pertenecer a los extranjeros, porque la Constitución considera que se trata de derechos fundamentales de participación política ligados a la formación de la voluntad del estado y en consecuencia relacionados con el núcleo de la soberanía estatal en la actual configuración del derecho constitucional.”*¹⁰⁵

Sin embargo: “En la mayor parte de las sociedades, el verdadero reto consiste en encontrar los medios para estimular a los más desfavorecidos a participar”¹⁰⁶,

¹⁰³ Artículo 6 de la Ley Orgánica 14/2003 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

¹⁰⁴ SANTOLAYA MACHETTI, P. *Comentarios a la Nueva Ley de Extranjería*. Valladolid, Editorial Lex Nova, 2000, p. 21.

¹⁰⁵ SANTOLAYA MACHETTI, P. *Op. cit.*, p. 54.

habiéndose incorporado figuras como las selecciones por sorteo, que posibiliten la transparencia en la elección de los ciudadanos y ciudadanas con posibilidades de intervención en la toma de decisiones públicas fundamentales.¹⁰⁷

“El riesgo de la exclusión es aún mayor respecto de la formulación de los sujetos, en la medida que un modelo cerrado (o semi-cerrado) de por sí supone privilegiar ciertos actores sobre otros, lo que atenta contra el reconocimiento del control social como un derecho ciudadano, y, por ende, viola los principios de pluralismo y libertad en los que se sustenta la teoría normativa de la democracia.”¹⁰⁸

¹⁰⁶ La Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública Local. Recomendación 19 (2001) del Comité de Ministros del Consejo de Europa e Informa Explicativo, p.p 10 y 11.

¹⁰⁷ Es el caso de la promesa electoral de la candidata a la presidencia Segolene Royal, (Francia-2006) según la cual, la jurados populares, elegidos por sorteo, evaluarían la actuación de los cargos electos. Se trataría de comparar “*promesas y resultados*”, estimulando la reflexión y la participación, “*mas allá de tener que votar una vez cada cinco años.*” Resulta significativo el resaltar, que esas y otras propuestas relacionadas con la democracia participativa, no lograron el apoyo del pueblo francés en las posteriores elecciones de 2007.

¹⁰⁸ CUNILL GRAU N. *La Descentralización de la Descentralización de la Política Social en Descentralización y Políticas Sociales en América Latina*. Op. cit., p. 60.

Capítulo 2: Ley 30/1992 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por tener entre sus objetivos las bases del régimen jurídico español, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidades de las Administraciones Públicas, en referencia a la Administración General del Estado, la de las Comunidades Autónomas y las que integran a la Administración local, se hace necesario el estudio de este texto legal, el cual señala como principio general el que en sus relaciones con los ciudadanos y ciudadanas, dichas Administraciones Públicas deban actuar “... de conformidad con los principios de transparencia y participación”¹⁰⁹; aunque como se indicara en la Introducción General, las detalladas limitaciones, más allá del contenido del artículo 105 de la Constitución, contradigan en el caso del acceso a la información pública, dicho principio general.

Vaya por delante, el que:

“...la regulación que la Ley...realiza de esta materia es sumamente deficiente.

Se puede afirmar sin ningún tipo de exageración, que constituye una de las grandes carencias de nuestro sistema jurídico”¹¹⁰

¹⁰⁹ Artículo 3.1 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹¹⁰ SENDÍN GARCÍA, M.A. “El Derecho de Acceso a los Documentos Administrativos: Un Instrumento Esencial para la Participación Ciudadana. Derecho Estatal y Local.” Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) 294-295. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 2004, p. 390.

Con relación a los derechos de los ciudadanos, se establecen dos tipos: el de poder conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de expedientes en los cuales se tenga la condición de interesados, y a obtener la identificación de las autoridades y del personal bajo cuya responsabilidad se tramite el procedimiento administrativo¹¹¹; y el de poder solicitar el acceso a los registros y documentos públicos que obren en los archivos. Sin embargo, con relación al segundo, se exige como condición el que los documentos públicos formaren parte de un expediente, y que el mismo hubiere terminado en el momento de la solicitud. De igual forma, se determina que el acceso a documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas, estaría reservado a ellas.¹¹²

Se contempla también, el derecho a acceder a documentos de carácter nominativo, tanto por sus titulares como por terceros que acrediten un interés legítimo y directo, salvo los de carácter sancionador o disciplinario; aunque en todos los casos anteriores, tal ejercicio podría ser denegado *“... cuando prevalezcan razones de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo en estos casos el órgano competente dictar resolución motivada.”*¹¹³

Adicionalmente, se suprime en forma absoluta y permanente, el derecho de acceso a archivos y registros en el caso de expedientes: a) que contengan información sobre la actuación del Gobierno del Estado o el de las Comunidades Autónomas, *“... en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a*

¹¹¹ Ibidem, artículo 35.

¹¹² Ibidem, artículo 37.

¹¹³ Ibidem, artículo 37.4.

Derecho Administrativo”;¹¹⁴ b) que contengan información sobre la defensa nacional o la seguridad del Estado; c) los tramitados para la investigación de delitos, cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o la necesidad de las investigaciones; d) las materias protegidas por el secreto comercial o industrial; y e) las actuaciones administrativas relacionadas con la política monetaria.

También limitados pero sólo en cuanto a su regulación específica, se prevén los archivos sobre materia clasificada; sobre documentos y expedientes contentivos de datos sanitarios personales de los pacientes; los regulados por la legislación electoral; los que se refieran a la función estadística, dentro del ámbito de dicha función; el Registro Civil, el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público, “... cuyo uso esté regulado por una ley”; “... el acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas” , por parte de Diputados de las Cortes Generales, Senadores, y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de una Corporación Local; y el acceso a fondos documentales de los Archivos Históricos.¹¹⁵

Limitaciones todas que convierten en la realidad, al derecho al acceso a la información pública, más que en un derecho de orden constitucional, en excepción.

¹¹⁴ Ibidem, artículo 37.5 a)

¹¹⁵ Ibidem, artículo 37.6.

“... en el texto del artículo 37... se pueden encontrar limitaciones al definir el derecho, al regular su objeto, al fijar el modo en que lleva a cabo su ejercicio, al fijar los supuestos sometidos a normativa específica y, como no, al regular los límites, tanto los específicos como los genéricos, pues de ambos tipos hay.”¹¹⁶

Adicionalmente, el derecho no es libre.

Debe ser ejercido *“... de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos”*.¹¹⁷

Por ello, de acuerdo al Estudio sobre el Acceso a la Información en España: *“La actitud de los funcionarios denota una falta de cultura de informar a los ciudadanos como parte de sus obligaciones.”*¹¹⁸

A su vez, se requiere de una petición individualizada por parte de los solicitantes de información, *“... sin que quepa formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias.”*¹¹⁹

Y, finalmente, y contraviniendo aun más a la transparencia en España, este derecho conllevaría el de obtener copias o certificados de documentos, *“... cuyo examen será autorizado por la Administración, previo pago.”*¹²⁰

¹¹⁶ SENDÍN GARCÍA, M.A.Op. cit., p. 42.

¹¹⁷ Ibidem, artículo 37.7.

¹¹⁸ OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. “Transparencia y Silencio. Estudio sobre el Acceso a la Información en España”, Madrid, Octubre de 2005. Puede ser leído en www.sustentia.com

¹¹⁹ Artículo 37.7 de la Ley 30/1992.

¹²⁰ Ibidem, artículo 37. 8. Sin embargo, esta práctica *“... puede tener importantes consecuencias en la sociedad, tanto para los ciudadanos que quieren solicitar información como para aquellos otros que... se dediquen a elaborar y facilitar la información”*. CERRILLO i MARTÍNEZ A. Op. cit., p. 563.

“... como apunta con uniformidad rara veces vista la doctrina, con la nueva regulación contenida en la Ley... poco ha ganado el principio de transparencia, dado el espíritu profundamente restrictivo del derecho de acceso que inspira esta normativa.”¹²¹

No deja de sorprender esta situación en España, dado que el derecho internacional, y específicamente el comunitario europeo, ha avanzado en el tema¹²²; producto de *“... exhaustivos estudios de Derecho comparado, tanto a nivel legislativo como judicial que han puesto de manifiesto que se trata de un derecho reconocido en los Estados miembros a menudo con carácter constitucional y en los demás casos respecto a la libertad de expresión.”¹²³*

“... en el derecho comunitario se ha vinculado con el principio de democracia y sus exigencias de participación y control de los ciudadanos en los asuntos públicos...”¹²⁴

2.1 Real Decreto 772/1999 de 7 de Mayo por el que se Regula la Presentación de Solicitudes, Escritos, y Comunicaciones ante la Administración General del Estado, la Expedición de Copias de Documentos y Devolución de Originales y el Régimen de las Oficinas de Registro.

¹²¹ SENDIN GARCÍA, M.A., Op. cit., p. 400.

¹²² Al efecto el Libro Verde de la Unión Europea sobre Acceso a la Información de 1998 y la Recomendación del Comité de Ministros de 21 de Febrero de 2002 sobre Acceso a la Información Oficial y el Reglamento (Comunidad Europea) núm. 1.049/2001 de 30 de Mayo relativo al Acceso del Público a los Documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

¹²³ GUICHOT, E. Op. cit., p. 297.

¹²⁴ GUICHOT, E. Op. cit., p. 296.

Con relación a los derechos anteriormente expresados, este decreto amplía un poco más la regulación jurídica legislativa, aunque aumentando, si cabe, las limitaciones ya señaladas.

Es así como en cuanto al derecho de los ciudadanos a obtener la expedición de copias auténticas acerca de los documentos públicos administrativos, se establece que dicha solicitud podría ser denegada por resolución motivada, “... *que pondrá fin a la vía administrativa*”¹²⁵, en el plazo de un (1) mes: cuando concurren razones de protección del interés público, o de protección de intereses de terceros; cuando así lo disponga una norma legal o reglamentaria; y, “... *en todo caso*”, en los supuestos comprendidos en el artículo 37.5 de la Ley 30/1992.

Sin embargo,

*“La obligación general de transparencia, sirve una doble finalidad...es un instrumento del que puede hacer uso el administrado para obtener información que le facilite la defensa de sus propios intereses. Por otro, y sobre todo, es una poderosa arma para potenciar la intervención del ciudadano en la vida pública. Pues da satisfacción a la necesidad de que los ciudadanos puedan tomar conocimiento de la actuación de la Administración, elemento imprescindible, tanto para la participación ciudadana, lo que lo vincula a la cláusula de Estado Democrático; como para permitir el control social de la Administración lo que lo conecta con la cláusula de Estado de Derecho.”*¹²⁶ (Subrayado nuestro)

¹²⁵ Artículo 9.5 del Real Decreto 772/1999.

¹²⁶ SENDÍN GARCÍA, M.A. Op. cit., p. 388.

Capítulo 3. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 31 de Mayo de 2007.

Sin duda conscientes de la precariedad de las normas estudiadas, para lograr el objetivo de incorporar a la transparencia como principio de la Administración Pública, y luego de ello, para servir de soporte a la evaluación y al control social de la gestión pública, nuevas iniciativas relacionadas con la informática y el gobierno electrónico (e-goverment) se han incorporado al derecho positivo español, de la mano de reuniones entre Ministros de la Administración Pública y la Reforma del Estado.

Esto sin duda obedece a que:

“... hay que aludir a los nuevos retos derivados de las grandes innovaciones tecnológicas de nuestros días y que, bien utilizadas, propiciarían una gran “revolución” en el modo de actuar y comportarse el Estado y las Administraciones Públicas.

La incorporación de medios técnicos, electrónicos y temáticos al aparato público y administrativo determina que éste, de un lado deba readaptarse continuamente a los nuevos desafíos de la ciencia y de la técnica para no quedar obsoleto; y de otro, que tenga que mejorar sus canales de relación con el ciudadano para que éste se sienta satisfecho en sus reivindicaciones, se sienta partícipe y solidario con las decisiones de quienes le gobiernan, y se sienta, en definitiva, inmerso, y no desplazado, en la gestión de la cosa pública.”¹²⁷

En cualquier caso el e-goverment es entendido, como:

“... el uso en sustitución de los instrumentos tradicionalmente utilizados, de los TIC¹²⁸ en la acción de gobierno y en la actividad administrativa, con la finalidad de optimizar a través de una mejor circulación de las informaciones, las relaciones internas y externas de los aparatos

¹²⁷ GÓNZALEZ-HABA GUISSADO, V. Op. cit., p.p 398 y 399.

¹²⁸ Tecnologías de la Información y la Comunicación.

*administrativos y de mejorar a través de una mayor rapidez y flexibilidad en su prestación, la oferta de servicios a los ciudadanos.”*¹²⁹

Basado en lo anterior, y en ejecución de la Ley 30/1992, que señala el deber de que los Registros Generales, así como todos aquellos dirigidos a recibir escritos y comunicaciones de los particulares u órganos administrativos, deban ser instalados en soporte informático¹³⁰, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, firmada por Don Francisco Ramos como representante de España¹³¹, establece como derecho de los ciudadanos, el de acceder a dichas administraciones por vía electrónica; entendidos como personas naturales o jurídicas, que tengan que relacionarse con una Administración Pública, por encontrarse dentro o fuera del país.

En tal sentido serían derechos relacionados: conocer, con la facilidad que implican los medios electrónicos, lo que están haciendo las administraciones públicas; *“... hacerlas más transparentes y, por ello mismo, más controlables”*¹³²; *“... eliminar las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus administraciones y que alejan al ciudadano del interés por la cosa pública”*¹³³; y, *“... promover la inclusión y la igualdad de oportunidades, de forma que todos*

¹²⁹ BOMBARDELLI, M citado por ARENA, G. “E- Government y Nuevos Modelos de Administración” RAP Revista de Administración Pública núm. 163. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2004, p. 414.

¹³⁰ Artículo 38.3.

¹³¹ Puede ser consultada en la página web www.map.es

¹³² Preámbulo de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

¹³³ Ídem.

*los ciudadanos puedan acceder, cualquiera que sea su situación territorial o social a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento*¹³⁴, entre otros.

Como objetivo final y directo: reconocer un derecho que facilite a los ciudadanos su participación en la gestión pública, y contribuir a la transparencia y el respeto a los principios de igualdad, eficacia y eficiencia.

En tal sentido además del derecho de los ciudadanos a dirigir por medios electrónicos todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los Gobiernos y las Administraciones Públicas, “... quedando estas igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales”¹³⁵, se ratifica el de acceder a la información administrativa general,¹³⁶ y a los expedientes.¹³⁷

En forma correlativa, los Gobiernos y las Administraciones Públicas están en la obligación (sic) de atender el ejercicio efectivo de este derecho, lo que requiere la implantación de los instrumentos que permitan a su vez el Gobierno Electrónico.

Cada Estado Iberoamericano debe valorar el tiempo que prevén necesario para que estos derechos puedan ser efectivos, por lo que el contenido de la Carta, no es previsiblemente de inmediato.

“... el e-government precisa,..., de una Administración dotada de las más modernas tecnologías de la información y la comunicación (TIC); pero no basta con dotar a las Administraciones Públicas para obtener lo que en realidad es verdadero nuevo modo de administrar;...es necesario ser

¹³⁴ Ídem.

¹³⁵ Artículo 9.a de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

¹³⁶ Ibidem, artículo 9.d.

¹³⁷ Ibidem, artículo 9.e.

*conscientes de que su consagración plena implica afrontar algunos problemas de fondo, teóricos y prácticos, que afectan a las relaciones entre Administraciones Públicas y ciudadanos.*¹³⁸

Por lo que la situación actual, sigue siendo de una regulación jurídica del derecho al acceso a la información pública, deficiente y contradictoria con los principios generales del derecho administrativo moderno.

Sin embargo, por orden del Ministro de Administraciones Públicas número 1014/2003 fue encargada a un Grupo de Expertos, la misión de elaborar un Informe sobre las Principales Líneas de Reforma de las Administraciones Públicas, “... que pudiera ser tomado en cuenta... en el Congreso de Diputados”.¹³⁹

Dentro de él, fue presentada una ponencia titulada: “*El Papel de las Tecnologías de la Información y de las Comunidades en la Reforma de la Administración*”, según la cual:

*“... las tecnologías de las comunicaciones permiten que la Administración sea más accesible para los particulares. Así propone el desarrollo del concepto de oficina virtual integrada y la creación de registros telemáticos, el desarrollo del Documentos Nacional de Identificación electrónico, la utilización de estas tecnologías para que los particulares puedan acceder a las resoluciones administrativas de mayor interés y criterios administrativos para la aplicación del ordenamiento jurídico y, por último, el empleo de las nuevas tecnologías para fomentar la participación de los particulares en la creación y mantenimiento de los servicios públicos.”*¹⁴⁰

¹³⁸ ARENA, G. Op. cit., p. 43

¹³⁹ GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R. “Ideas Reflexiones y Propuestas del Grupo de Expertos para la Reforma de la Administración Pública”. RAP Revista de Administración Pública núm. 165. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2004, p.p 275-296.

¹⁴⁰ SEGARRA TORMO, S. “El Papel de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones en la Reforma de la Administración” en GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R. Op. cit., p. 293.

Lejos de eso, la normativa estudiada, no incorporó esas proposiciones, es limitante al derecho de todos, convierte el secreto en la regla y no en la excepción, no aplica a todos los entes públicos, en el caso de materias reservadas y confidenciales, su prohibición es permanente; y por sobre todo, antepone intereses específicos al interés público general.

Siendo además, que en el caso de las Grandes Ciudades, la carencia en la aplicación de las altas tecnologías es más relevante, ya que su complejidad haría ideal al gobierno electrónico como instrumento de control social, incluso directo.

“Desde luego, la cuestión del tamaño de la sociedad, por sí sola,... no es hoy un argumento serio en contra de la participación directa. Los progresos tecnológicos permiten incluso en sociedades muy extensas, este tipo de participación. Los ciudadanos podrían, a través de terminales informáticos, integrar en un corto período de tiempo las decisiones más diversas.”¹⁴¹
(Subrayado nuestro)

¹⁴¹ VILAS NOGUEIRA, J. *Marco Conceptual de la Participación en el Gobierno Local. Pros y Contras* en ARENILLA SÁEZ, M.. Op. cit, p. 46.

Capítulo 4: LEY ORGÁNICA 2/1982 DE 12 DE Mayo del TRIBUNAL DE CUENTAS.

Como hubiere sido ya señalado, de acuerdo al texto constitucional español de 1978, el Tribunal de Cuentas es: *“El supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.”*¹⁴²

Por lo cual, la Ley 2/1982 ratifica dicho carácter¹⁴³; extendiendo su radio de acción además de a la administración misma del Estado, a la de las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, los Organismos autónomos y las Sociedades estatales y demás empresas públicas; sin perjuicio de otros órganos fiscalizadores de cuentas, que con relación a las Comunidades Autónomas, pudieran prever los estatutos correspondientes.¹⁴⁴

Dentro de su función fiscalizadora, se refiere la ley en estudio, al sometimiento debido a los principios de legalidad, eficiencia y economía; respecto a la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos¹⁴⁵.

El enjuiciamiento contable se ejercería acerca de las cuentas, *“... que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos”*¹⁴⁶, si bien se excluyen expresamente de dicha jurisdicción, los asuntos de competencia del Tribunal Constitucional, las

¹⁴² Artículo 136 de la Constitución Española de 1978.

¹⁴³ Artículo 1 de la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de Mayo de 1982 del Tribunal de Cuentas.

¹⁴⁴ Ibidem, artículos 1.2 y 4.

¹⁴⁵ Ibidem, artículo 9.

¹⁴⁶ Ibidem, artículo 15.

sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa, los hechos constitutivos de delito o falta, y las cuestiones civiles, laborales u otras, encomendadas al Poder Judicial¹⁴⁷; siendo la misma compatible, con el ejercicio de la potestad disciplinaria y la jurisdicción penal.¹⁴⁸

Como punto digno de destacar, y en una aproximación a lo que es entendido por voto programático en algunas legislaciones latinoamericanas¹⁴⁹, esta Ley 2/1982 establece que toda persona sujeta a la obligación de rendir, justificar, intervenir o probar cuentas, *“que dejare de hacerlo en el plazo marcado”*, o lo hiciere con graves defectos o no solventara sus reparos, sea compelido mediante requerimiento; pudiendo el Tribunal proponer, entre otras medidas ante el incumplimiento: *“La suspensión, la destitución, el cese o la separación del servicio de la autoridad, funcionario o persona responsable.”*¹⁵⁰

Situación que refuerza el carácter representativo del modelo español, al atribuir a mecanismos de control no ciudadanos, tanto la rendición de cuentas, como las responsabilidades directas o indirectas, devenidas de dicha rendición.

Antes de ello, la Constitución nacional prevé que: *“Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por*

¹⁴⁷ Ibidem, artículo 16.

¹⁴⁸ Ibidem artículo 18.

¹⁴⁹ Como en Colombia, en cuya “Ley 131 de 1994”, se establece la revocatoria del mandato por incumplimiento del programa de gobierno, como mecanismo de participación de todos los ciudadanos que hubieron intervenido como electores. Por medio de él, *“quienes eligan gobernantes y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento de un programa”...* que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”; artículo 10.

¹⁵⁰ Todo según el artículo 42 de la Ley 2/1982.

éste¹⁵¹; y que el resultado de su fiscalización, sea expuesto a través de informes que se elevarían, antes que a las y los electores, a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas¹⁵².

Es importante destacar, que de acuerdo a la propia Constitución y la Ley, el Tribunal de Cuentas depende *“directamente”* de las Cortes Generales y ejerce sus funciones *“por delegación”* de ellas, *en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.*¹⁵³

Asimismo, se prevé una remisión *“a quien corresponda”*, en el caso de responsabilidades directas por incumplimiento del requerimiento a rendir, justificar, intervenir o probar cuentas, en evidente contrariedad con conceptos de arraigada aceptación en el derecho administrativo reciente: tanto el derecho a la rendición de cuentas, como el de la transparencia, parten de la base de un sometimiento efectivo de la actuación de los funcionarios públicos al escrutinio y al control ante las y los electores, sin mediaciones políticas o civiles.

Incluso la rendición de cuentas o la gestión para resultados, ha sido concebido como derecho político¹⁵⁴, en referencia a la ejecución de un programa de gobierno de conocimiento previo de la población; y la transparencia, como derecho civil y

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Ibidem, artículo 12

¹⁵³ Artículo 136 de la Constitución Española de 1978.

¹⁵⁴ De acuerdo al artículo 66 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: *“Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado.”* Gaceta Oficial no. 5453 Extraordinaria del 24-03.2000.

político, acerca del conocimiento sobre la totalidad de las actuaciones administrativas, o *“... la libertad para buscar la información”*.¹⁵⁵

Asimismo, puede ser observada la inclusión en textos jurídicos específicos, de *“contralorías sociales”, “... para resarcir las evidentes fallas de los sistemas formales de control”*¹⁵⁶, en cuanto al tema de la participación ciudadana se refiere.

En aquellos países en los cuales se han implementado, su objetivo se basa en complementar, teniendo como fin último la denuncia como forma de responsabilización, la labor de las contralorías horizontales tradicionales y aún las externas, pero directamente relacionadas con el poder gubernamental, mediante un sistema paralelo de evaluación y análisis de las cuentas, que debe partir necesariamente, o de la rendición de cuentas ante el electorado, o en su defecto, de la búsqueda libre de la información pública.

*“La participación de los ciudadanos en la vigilancia de los servicios públicos, ha sido calificada como utilitarista, en el sentido de que se utiliza a los usuarios para hacer un trabajo de supervisión que la autoridad debería garantizar. En ese sentido primero debe quedar claro que los procesos sociales de vigilancia no sustituyen a los formales, sino que los activan, los complementan, funcionan como estrategias preventivas, e incluso de presión para los propios vigilantes estatales.”*¹⁵⁷

Es importante señalar, que sin obviar la esencia misma del derecho a la participación, las contralorías sociales deben actuar no sólo sobre la actuación de los funcionarios del gobierno, sino aún sobre la de los representantes civiles, con

¹⁵⁵ Artículo 19.2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁵⁶ LLERENAS M., V. “Contraloría Social: Ejerciendo el Derecho a la Rendición de Cuentas en los Programas de Desarrollo Social”. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) no 39, Caracas, Editorial Texto,C.A. , p. 137

¹⁵⁷ LLERENAS M., V. Op. cit., p.p 141 y 142.

intervención efectiva, como en el caso de la autogestión, en el campo de las decisiones de interés colectivo.

*“ ... esa práctica tiene dos requisitos. Uno es ganar la confianza de la comunidad para que participe y colabore de manera directa en la política. La otra es contar con un mecanismo alternativo al formal que permita pedir cuentas a ciudadanos u organizaciones.”*¹⁵⁸

Por lo que una vez más se ratifica la relación imprescindible entre participación ciudadana y control social, habida cuenta de que sin los canales de intervención, evaluación, seguimiento, control, y aplicación de responsabilidades, la primera se convierte en un concepto formal.

*“La participación social no debería limitarse a la tradicional “voz”,..., sino a acciones específicas destinadas a vigilar la acción del gobierno.”*¹⁵⁹

Tomando en cuenta lo anterior, y siendo en Derecho, la rendición de cuentas, la revocatoria del mandato y la transparencia, mecanismos de democracia participativa y de control social de especial relevancia¹⁶⁰, no cabe duda que el texto jurídico en estudio, es el más representativo de los que rodean a los problemas de control social, en el régimen jurídico nacional español.

¹⁵⁸ LLERENAS M., V. Op. cit., p. 143.

¹⁵⁹ LLERENAS M., V. Op. cit., p. 139.

¹⁶⁰ En el caso de Venezuela: *“El gobierno de la República [...] y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.”* Artículo 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Subrayado nuestro.

Capítulo 5: Real Decreto Legislativo 2/2004 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

De vital importancia constituye el tema de los recursos de las entidades locales, íntimamente relacionado con la autonomía y con algunas formas de democracia directa reguladas por reglamentos orgánicos municipales, como son los presupuestos participativos, dentro del grupo de grandes ciudades de España.

En la actualidad, los presupuestos participativos, junto con la transparencia, son “... particularmente importantes para evaluar en qué medida un gobierno es financieramente responsable.”¹⁶¹

“En muchos países, aunque se han logrado progresos en el terreno de la transparencia económica, no ha sucedido lo mismo con la transparencia política o con el control social, [...]. Las estrategias cuya naturaleza es de arriba hacia abajo necesitan ser complementadas con mecanismos que vayan desde la base hacia la cima con el objeto de mejorar la responsabilización del gobierno. En años recientes, un creciente número de iniciativas han estado basadas en la participación de la sociedad civil para fortalecer la responsabilización en el sector público. Iniciativas tales como el presupuesto participativo [...] iniciativas todas que involucran a la ciudadanía en la vigilancia del gobierno, pueden considerarse como iniciativas de “responsabilización social”. ¹⁶² (Subrayado nuestro)

Sin embargo en España de acuerdo a la ley en estudio, independientemente de modalidades que permitan la intervención de la sociedad civil, y que serán estudiadas en forma posterior, el presupuesto de la entidad local, como base, debe ser formado por su presidente.

¹⁶¹ BELVER, A. Op. cit., p.20

¹⁶² BELVER, A. Op. cit., 36.

Una vez aprobado inicialmente, sí se expondrá al público, para que los interesados puedan examinar y presentar reclamaciones¹⁶³; pero es evidente su carácter de autorización posterior.

Estas reclamaciones pudieran ser hechas por: “... *los habitantes en el territorio de la respectiva entidad local*”¹⁶⁴, los directamente afectados, aunque no habitaren en el territorio de la entidad, y los colegios oficiales y demás entidades constituídas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales¹⁶⁵; aunque, como se verá en la práctica, en el primer supuesto, la intervención se refiera más que a habitantes, a ciudadanos, principalmente en el ejercicio de derechos políticos.

En cualquier caso, de acuerdo al texto legislativo, solamente podrían entablarse reclamaciones contra el presupuesto, aprobado definitivamente por el Pleno¹⁶⁶, por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a la Ley; por haber sido omitido el crédito correspondiente a obligaciones exigibles a la entidad local; y por ser “*de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos.*”¹⁶⁷

Ello sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso contencioso administrativo, contra la definitiva aprobación.¹⁶⁸

¹⁶³ Artículo 168 y 169 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 2/2004 de 5 de Marzo.

¹⁶⁴ Ibidem, artículo 170.

¹⁶⁵ Ibidem, artículo 170. 1.

¹⁶⁶ Ibidem, artículo 169.2.

¹⁶⁷ Ibidem, artículo 170.2.

¹⁶⁸ Ibidem, artículo 171.1.

Pero, aun cuando tales participaciones pudieran implicar medidas de control social en lo que respecta a su ejecución, sin lugar a dudas la diferencia con relación a los presupuestos participativos radicaría, en que en el primer caso, su elaboración se realizaría con base a criterios no ciudadanos, ni directa ni indirectamente considerados.

Finalizado el ejercicio presupuestario, las autoridades de las entidades locales, deben formar la Cuenta General¹⁶⁹, cuyos estados y cuentas deben ser rendidos por su presidente. La cuenta general realizada por la Interventora, debe ser presentada a la Comisión Especial de Cuentas de la Entidad Local, “... *constituída por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la corporación*”;¹⁷⁰ y a su vez, dicha cuenta junto con el informe de la Comisión Especial, debe ser expuesta al público para que puedan presentar reclamaciones, reparos u observaciones.

Sin embargo, las reclamaciones y el informe de la Comisión Especial acerca de ellas, acompañarían a la cuenta general, ante el Pleno de la Corporación; y, la definitivamente aprobada por él, sería la presentada al Tribunal de Cuentas,¹⁷¹ como un nuevo ejemplo de contradicción a la consideración del pueblo como fuente última de las decisiones públicas en España.¹⁷²

¹⁶⁹ De acuerdo al contenido, estructura y normas de elaboración determinados por el Ministerio de Hacienda, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado. Artículo 210.

¹⁷⁰ Ibidem, artículo 212..

¹⁷¹ Ídem.

¹⁷² De acuerdo a la Introducción de la propia Constitución Española de 1978.

Finalmente, la “*rendición de cuentas*”, relacionada con la contabilidad¹⁷³, se ha previsto también como un deber, no frente a los electores y electoras, sino al Tribunal de Cuentas,¹⁷⁴ siendo válidos los comentarios realizados en el capítulo anterior.

¹⁷³ La que “*está sometida*” a los términos de la Ley 2/2004. Artículo 200 ejusdem.

¹⁷⁴ Ibidem, artículo 201.

CAPÍTULO 6: Ley 12/1983 de 14 de Octubre del Proceso Autonómico.

Percibiéndose ya que los posibles avances en materia de participación ciudadana, no pueden ser localizados en el derecho estatal, se requiere del estudio del local, siendo una realidad jurídica que el abordamiento del último, no puede realizarse al margen del estudio del autonómico.

Ello es así, en virtud de *“... que el nuevo régimen local español, está directamente condicionado por la naturaleza de nuestro singular Estado de Autonomías, dato que determina política y jurídicamente la nueva regulación”*.¹⁷⁵

*“Actualmente, España es Estado de las Autonomías. El arraigo de la institución autonómica, incluso en los territorios sin tradición política de reivindicación de la identidad, hace que sea un dato a tener en cuenta para la reforma de la Administración local. Por una parte, las Comunidades Autónomas deberán jugar un papel en la regularización de los entes locales; por otra, su actuación administrativa y la local habrán de ser compatibles.”*¹⁷⁶

A pesar de la autonomía constitucional otorgada tanto a las Comunidades Autónomas como a las provincias y municipios para la gestión de sus intereses, *“... la autonomía de -la- que gozan las Comunidades Autónomas, es mayor que aquella de la que disfrutaban los municipios y provincias.”*¹⁷⁷

¹⁷⁵ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. *Madrid, Área Metropolitana, Gran Ciudad, Capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*. Madrid, Editorial COLEX, 2006, p. 148.

¹⁷⁶ FERRER JACAS, J. “La Reforma de la Administración Local”. RAP Revista de Administración Pública núm. 174. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007, p. 279.

¹⁷⁷ GOIG MARTÍNEZ, J.M. *El Sistema Constitucional Español según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid, Editorial Universitas Internacional, S.L., 2004, p. 277.

A diferencia de éstos, las Comunidades Autónomas tienen, según el Tribunal Constitucional, potestades legislativas y gubernamentales¹⁷⁸; una autonomía además de administrativa, política¹⁷⁹, que conlleva el que no estén sometidos a controles jerárquicos; y, sobre todo, unos Estatutos que tienen “... *naturaleza constitucional de segundo grado, que les protege contra todas las leyes, tanto de la propia Comunidad como del Estado*”.¹⁸⁰

Es decir que: “*Las leyes dictadas por las Comunidades Autónomas cuentan con la misma naturaleza jurídica que las leyes aprobadas por el Estado. La distinción entre leyes estatales y leyes autonómicas es de carácter competencial, pero no jerárquica.*”¹⁸¹

Además, la regulación jurídica de los entes locales en España, dependería no sólo de las leyes de naturaleza estatal, sino además de la regulación específica de los Estatutos de las Comunidades de las cuales formen parte en forma territorial.

*“El Estado ostenta competencias de legislación básica sobre el régimen jurídico de los entes locales, así como las competencias en cuanto legislador sectorial, según las diversas materias. Las Comunidades Autónomas, gozan a su vez, de la competencia de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal y la competencia legislativa sectorial propia de sus disposiciones estatutarias.”*¹⁸²

¹⁷⁸ STC de 2 de Febrero de 1981.

¹⁷⁹ Para un importante sector de la doctrina española, los entes locales también gozan de autonomía política. PARADA VASQUEZ, J.R.. Op. cit., p. 16. FERRER JACAS, J.. Op. cit. P. 283. MORILLO –VELARDE PEREZ, J.I. “Ante la Reforma del Régimen Local”. REAL Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm 291. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2003, p. 735; entre otros.

¹⁸⁰ AJA, E. .*El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales*. Madrid. Alianza Editorial, 2001, p. 83.

¹⁸¹ GOIG MARTÍNEZ, J.M. Op. cit., p. 274.

Toda esta situación ha propiciado que el modelo de organización llamado “Estado de Autonomías”¹⁸³, se haya reforzado en detrimento del local: por el traslado evidente de competencias que han hecho a su favor, las Comunidades Autónomas; por haberle sido atribuido a los municipios el ejercicio de sus competencias, “... en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”¹⁸⁴; y por la casi extinción del papel de las provincias, a pesar de contar todas ellas con la autonomía constitucional.

Situación más evidente en las reformas estatutarias recientes.

“El alcance confederal con que se transita de forma confusa y atropellada mediante las delirantes reformas estatutarias, que implican nuevos estatutos para todas las Comunidades Autónomas con aspecto y contenido propio de verdaderas constituciones, ha recibido la atención partidaria y mediática en estos dos últimos años, 2005 y 2006, que ha puesto en sordina la proyectada descentralización a favor de los municipios.”¹⁸⁵

Pero en cualquier caso, en la misma Constitución española, se observan tan sólo competencias estatales y comunitarias en forma expresa¹⁸⁶, las que al no haber sido atribuidas al Estado, pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos; y las que no habiendo sido asumidas por

¹⁸² ORTEGA ÁLVAREZ L. “LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL”. REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 259. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1993, p489

¹⁸³ Introducción a la Décima Edición de la Constitución Española de 1978.

¹⁸⁴ Artículo 25.2 de la Ley 57/2003.

¹⁸⁵ PARADA VÁSQUEZ. J.R. Op. cit., p. 13.

¹⁸⁶ Artículos 148 y 149 de la Constitución Española de 1978.

ellas, corresponderían a aquel¹⁸⁷, evidenciando de una manera clara la intención constitucional.

Adicionalmente, a las Comunidades Autónomas podrían corresponder también, la ejecución o la legislación de desarrollo de las competencias estatales.

Ello sin contar con que, en lo general, sus parlamentos, además de las funciones legislativas y de control del gobierno, tienen también participación dentro de algunas instituciones del Estado y de la Comunidad Europea.

Asimismo, la Constitución nacional establece que las Comunidades Autónomas pudieran asumir: “... las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales”¹⁸⁸, así como el traslado de competencias en segundo grado (Comunidades Autónomas-Entes Locales); aunque en la realidad:

“El papel que van a asumir..., será en muchos casos, más centralista que el del propio Estado. Estamos ante unos entes territoriales de nueva creación, que han venido a imitar el modelo de Estado aglutinando todas las competencias posibles, en detrimento del nivel local.”¹⁸⁹

Razones por las cuales, el Tribunal Constitucional ha llegado a definir al régimen municipal como “*bifronte*”¹⁹⁰, en cuanto a su dependencia, a la vez, del criterio legislativo -y político- del Estado y de las Comunidades Autónomas.

¹⁸⁷ Ibidem, artículo 149.3.

¹⁸⁸ Ibidem, artículo 148.2

¹⁸⁹ P. 155.

¹⁹⁰ STC 84/1982 de 23 de Diciembre.

Ello a pesar de ser los municipios, entidades locales de naturaleza esencial para *“... la división del poder”,...el reforzamiento de la democracia y la participación social de los ciudadanos*¹⁹¹ ; así como la institución más próxima a los ciudadanos y *“... el primer nivel de participación política”*.¹⁹²

*“Todo el mundo acepta la importancia de un buen gobierno municipal y nadie niega el principio de su autonomía, pero los municipios han desempeñado el papel de la cenicienta frente al desarrollo potente que han experimentado las CCAA y muchos de sus problemas tradicionales carecen de respuestas adecuadas.”*¹⁹³

En lo que respecta a las provincias, la situación no es mejor, llegándose incluso a su desaparición como en el caso del Estatuto de Cataluña.

*“Las características mismas del Estado Autonómico, van reforzando la interpretación de la configuración constitucional de la provincia como ente local determinado por la agrupación de municipios, frente a la concepción de provincia, ... como eslabón intermedio entre el Estado y los municipios.”*¹⁹⁴

En Comunidades Autónomas uniprovinciales como Madrid,¹⁹⁵ la Diputación Provincial quedaría incluso integrada en ellas, *“... por motivos de interés*

¹⁹¹ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. *Madrid, Área Metropolitana, Gran Ciudad, Capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*. Op. cit., p. 157.

¹⁹² AJA, E. Op. cit., p. 222.

¹⁹³ Ídem.

¹⁹⁴ Ídem.

¹⁹⁵ Las Comunidades Autónomas pueden ser uniprovinciales como Madrid y Asturias, Baleares, Cantabria, Murcia, Navarra y La Rioja; y pluriprovinciales como Canarias, Extremadura, Aragón, País Vasco, Valencia, Cataluña, Galicia, Castilla-La Mancha, Andalucía, y Castilla-León.

*nacional*¹⁹⁶, y con efectos legalmente previstos en la Ley del Proceso Autonómico¹⁹⁷.

Sus órganos políticos, una vez constituidos los órganos de representación y gobierno de las Comunidades Autónomas, o cuando lo prevean sus Estatutos, quedarían disueltos; y en cuanto a la administración provincial, ésta quedaría “*totalmente integrada*” a la autonómica. La Comunidad Autónoma asumiría la plenitud de las competencias y de los recursos que en régimen común correspondan a la Diputación Provincial, y se subrogaría en las relaciones jurídicas que deriven de las actividades previas de la Diputación Provincial.

Por lo que no es extrañar que la situación planteada haya propiciado la reacción doctrinaria en España, y acciones como las tomadas por el gobierno español en los años 2005, 2006 y 2007, en aras del cumplimiento de la autonomía constitucional, provincial y municipal; y que se extienden a la elaboración de un Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en el año 2005, y de iniciativas hacia una nueva Ley Básica del Gobierno y la Administración Local en años posteriores.¹⁹⁸

¹⁹⁶ “La Constitución autoriza la creación de Comunidades Autónomas uniprovinciales. Ahora bien para ello exige que la provincia sea una “entidad regional histórica”. Con independencia de las críticas que semejante concepto ha suscitado, en cuanto a su verdadero alcance” [...], lo cierto es que la carencia de semejante requisito [...], ha hecho obligatoria la aplicación de los artículos 143.1 y 144 de la Constitución, acudiendo a la vía prevista en el apartado a) de este último: el acceso debe llevarse a cabo mediante Ley Orgánica y por motivos de interés nacional.”¹⁹⁶

¹⁹⁷ Artículo 9 de la Ley 12/1983.

¹⁹⁸ Pese a dicho contenido, la doctrina reciente, ha considerado por el contrario, que su contenido, lesiona aún más la autonomía provincial. En lo que respecta a lo propuesto en el Libro Blanco y en el proyecto de ley mencionados, J. Ramón Parada Vásquez ha expresado que: “Cuando tofo parecía presagiar... que nuestra condición de vecinos y pueblerinos había dado un paso definitivo a la más amplia y real de ciudadanos de un Estado y de una comunidad política continental, la Unión Europea, resulta que la moda descentralizadora, potenciada por los trasplatajos de la

En cualquier caso, desde el punto de vista de las posibilidades de ejercicio de la participación ciudadana y el control social, y al margen de lo que pudieran prever los respectivos Estatutos de Autonomía de las Grandes Ciudades en estudio, no se aprecian en la Ley 12/1983, espacios destinados a su ejercicio; siendo además que, y sin perjuicio de los derechos constitucionales de participación, el mismo texto atribuya como se ha indicado, “... *el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas*”¹⁹⁹ al Tribunal Constitucional, en lo que se refiere a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley; al Gobierno, acerca del control en cuanto al ejercicio de las funciones delegadas; a la jurisdicción contenciosa-administrativa, sobre el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias; y al Tribunal de Cuentas, en lo que respecta a lo económico y presupuestario.

Situación derivada en gran parte, por una “... *autonomía local como poder derivado y delimitado*”²⁰⁰, reconocida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia en España; y que se ha que ha manifestado en la inclusión en la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 7/1999 de 21 de Abril, de

gobernanza y las redes, vampiriza el poder político de las instituciones que tienen a su cargo los intereses más generales a favor de las radicadas en míseros pueblos o en rutilantes ciudades, que se proclaman entes soberanos al mismo nivel que el Estado.”

“La descentralización municipal que se avecina no es, por menos publicitada, menos inquietante que la que profundiza la autonomía a favor de las Comunidades Autónomas. Si ésta, mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía, puede abocar a un Estado cuasi-confederal ingobernable, esta segunda descentralización, la municipal, puede hacer ingobernable los mismos “Estados confederados”. PARADA VASQUEZ, J.R. Op. cit., p.p 77 y 13 respectivamente.

¹⁹⁹ Artículo 153 de la Constitución Española de 1978.

²⁰⁰ FENÁNDEZ -MIRANDA FERNÁNDEZ- MIRANDA, J. *Madrid, Área Metropolitana, Gran Ciudad, Capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma.* Op. cit., p. 149.

normas que posibiliten el planteamiento de conflictos originados por leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas, que lesionan la autonomía local.²⁰¹

Considerado como un nuevo procedimiento, el mismo se dirige a reforzar los controles previstos en el artículo 153 de la Constitución acerca de la constitucionalidad de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, y el artículo 63.2 de la Ley de Bases, según el cual: las Entidades Locales territoriales están legitimadas en todo caso, para la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía.

La jurisprudencia constitucional española contiene múltiples decisiones en las cuales se ratifica en forma categórica el ejercicio de la autonomía constitucional de los municipios a través de sus reglamentos; y la competencia exclusiva del Estado acerca de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, frente a las normas autonómicas de carácter orgánico.

“Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades Locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, [...] el TC deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, [...] a que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencias.”²⁰²

²⁰¹ Artículo 59.2 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de Octubre del Tribunal Constitucional. Modificada por Ley Orgánica 7/1999 y 1/2000.

²⁰² STC 214/1989 de 21 de Diciembre.

Sin embargo, aún la definición de lo que debe ser considerado como “básico”, ha sido objeto pese a la jurisprudencia constitucional, de controversia en el nivel doctrinario, respecto a algunas comunidades autónomas en las cuales tales planteamientos han sido incorporados casi en forma textual en las reformas estatutarias recientes.

Por lo que ese Derecho, se mantiene como hegemónico en la regulación jurídica de las entidades locales; y dentro de ellas, a la que rodea a la participación.

No obstante,

“... a la hora de examinar la titularidad o el alcance de las competencias debatidas,...el Tribunal Constitucional ha de tener en cuenta en primer lugar la Constitución y luego los preceptos estatutarios que sólo se aplicarán sí son conformes con la norma constitucional o susceptibles de interpretarse de conformidad con las prescripciones constitucionales.”²⁰³

A manera de contrachoque, las disposiciones de las leyes estatales consideradas como básicas en lo que respecta al régimen local; y sobre las cuales radicaría, en conjunción con la Constitución nacional, el sustento de los derechos que conlleven al ejercicio del control social, dentro de los de participación.

²⁰³ DE OTTO, citado por ORTEGA ALVAREZ L. “Régimen Local y Estatutario de Autonomía”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica num. 300-301. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2006, p. 45.

Capítulo 7: Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

7.1 Antecedentes.

De acuerdo a la Exposición de Motivos correspondiente, en materia de participación ciudadana, el objetivo central de la vigente ley de régimen local radicaría en superar: *“... por su carácter meramente declarativo”, [...] la insuficiencia del tratamiento de la participación ciudadana*” en la Ley 7/1985 de 2 de Abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, y seguir: *“La línea avanzada de promoción de la participación, impulsada por el Consejo de Europa y de la que es importante manifestación la Recomendación de su Comité de Ministros Rec (2001) 19, que ha servido de fuente de inspiración para esta reforma.”*²⁰⁴

Sin embargo, en lo que respecta a la Ley 7/1985, si bien se consagra en la 57/2003 a los Municipios, como entidades básicas de la organización territorial del Estado y *“... cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos”*²⁰⁵, como derechos de los vecinos fueron previstos los mismos que en la derogada ley de 1985; salvedad hecha del derecho a ejercer la iniciativa popular y del deber de favorecer el desarrollo de las actuaciones de las Asociaciones para la defensa de los intereses de los vecinos.

²⁰⁴ Ídem.

²⁰⁵ Artículo 1 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril Reguladora de las Bases del Régimen Local

Asimismo, al igual que en la Ley 7/1985, las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana: *“No podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley”*; siendo precisamente la participación ciudadana el derecho a intervenir, en la toma de decisiones de interés colectivo.

Situación que en conjunto propició el descontento de los ciudadanos y ciudadanas acerca de una Ley, *“que no satisfizo”* sus aspiraciones en el tema de la participación ciudadana²⁰⁶; y que mediante el estudio y la utilización de criterios comparativos, ha sido ampliamente recogido por la doctrina española.²⁰⁷

En lo que se refiere a la mención de la Recomendación 19, aun cuando no expresamente citadas en la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, otras recomendaciones del Consejo de Europa, abordaron antes el tema de la participación ciudadana, y podrían haber sido igualmente antecedentes del texto legal en estudio.

Es el caso de la Resolución 2 (1996) del Comité de Ministros sobre los Referéndums (sic) y las Iniciativas en el Ámbito Local; y la 1121 (1997) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, relativa a los Mecanismos de Participación de los Ciudadanos en la Democracia Representativa.

²⁰⁶ Cita 38.

²⁰⁷ *“A la regulación del Régimen de Grandes Ciudades se acompañan pequeñas modificaciones a la LBRL, de tan escasa entidad, que más que responder a carencias y disfuncionalidades del régimen vigente, como dice la Exposición de Motivos, parecen ser una excusa para que al Ley no sea reguladora del régimen de grandes ciudades, olvidando las carencias y necesidades de regulación de los pequeños municipios y todo ello adobado con el anuncio de una nueva Ley de Régimen Local. Desde esta perspectiva denominar a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local es pretencioso y nos se corresponde con el articulado. Igualmente evanescente es la modificación de la LRBRL para incrementar la participación ciudadana.”* BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. *La Modernización del Gobierno Local*. Barcelona, Atelier D.L., 2005, p. 332.

Asimismo, y aun cuando tampoco fuera mencionada en la Exposición de Motivos correspondiente a la Ley 57/2003, la Carta Europea de la Autonomía Local aprobada y ratificada por España en Octubre de 1985, establece en su Preámbulo que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de asuntos públicos, forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa; que en el nivel local, la participación ciudadana puede ser ejercida más directamente; que la “*autonomía local*”, debe ser entendida como, “... *el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*”; y que dicha autonomía se ejerce,

“... por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal... Esta disposición no causará perjuicio al recurso a la asambleas de vecinos, el referéndum o cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos allí donde esté permitido por la ley.”²⁰⁸

Pero de cualquier manera, la citada Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (REC) (2001) 19, comprende a su vez, cuatro recomendaciones dirigidas a los gobiernos de los Estados Miembros del Consejo de Europa, que sirvieron de base en la redacción de la Ley 57/2003, de acuerdo a la Exposición de Motivos correspondiente.

La primera sería, definir, en cooperación con las autoridades locales y regionales, una política de promoción de la participación de los ciudadanos en la

²⁰⁸ Artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de Octubre de 1985.

vida pública en el nivel local. Es importante acotar que: *“Para la interpretación de la presente Recomendación -19- son las definiciones y explicaciones siguientes las que deben ser tomadas en cuenta”*; y según ellas ciudadano es: *“Toda persona (incluidos los extranjeros) que pertenecen a la comunidad local”*²⁰⁹

La segunda, adoptar las medidas dirigidas a mejorar el marco legal de la participación de los ciudadanos en la vida pública local. *“Se indica de forma explícita que estas medidas deben dirigirse en especial a mejorar el marco legal de la participación en la vida pública en el nivel local.”* (56.) *“Se pide a los gobiernos de los Estados Miembros que garanticen que la legislación y la reglamentación nacionales permitan a estas autoridades utilizar un largo abanico de instrumentos de participación”* (57)²¹⁰

La tercera, que los gobiernos soliciten y estimulen la acción de las entidades territoriales en materia de participación ciudadana. Ello incluiría el compromiso de aplicar efectivamente la política de promoción de la participación en la vida pública local; de mejorar la reglamentación local y los mecanismos prácticos referentes a la participación; y de adoptar las demás medidas de su competencia para promoverla.

Y, la cuarta, garantizar la traducción de la reglamentación en la lengua o lenguas oficiales de los países respectivos, publicarla, y ponerla a disposición de las entidades locales y regionales.

²⁰⁹ Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa Rec (2001) 19 e Informe Explicativo. “La Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública Local”; p. 27.

²¹⁰ Ibidem, p. 22

Asimismo, la Recomendación 19 del Consejo de Ministros de Europa, estableció en su Anexo 1, Principios Esenciales de una Política de Participación Democrática en el Nivel Local, los cuales entre otros son:

- 1 Garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una información clara y completa y a participar en las decisiones importantes que afecten su futuro.
2. Conceder una importancia esencial a la comunicación entre las autoridades públicas y los ciudadanos, y estimular a los responsables locales para favorecer la participación de los ciudadanos, considerar atentamente sus demandas y sus expectativas a fin de dar respuestas apropiadas a las necesidades que expresan.
3. Considerar la participación de los ciudadanos en su conjunto, teniendo en cuenta a la vez mecanismos de democracia representativa y formas de participación directa en el proceso decisional y en la gestión de los asuntos locales.
4. Prever una amplia gama de instrumentos de participación.
5. Intercambiar información sobre las mejores prácticas de participación entre los ciudadanos de un mismo país y los de los diferentes países; sostener el aprendizaje recíproco de las entidades locales sobre la eficacia de los diversos métodos de participación y garantizar que el público sea informado plenamente.
6. Conceder atención especial a la situación de las clases de ciudadanos que se enfrentan a las mayores dificultades para participar o que quedan al margen de la vida pública local ; y

7. Reconocer y potenciar el papel de las asociaciones y las agrupaciones de ciudadanos, como socios esenciales del desarrollo y del mantenimiento de una cultura de la participación.

¿Dichas recomendaciones y principios esenciales pueden ser apreciados en el contenido acerca de la participación ciudadana en la Ley 57/2003?.

La respuesta estará en el estudio, tanto de su régimen general, como en de los Municipios de Gran Población.

7.2 Régimen General.

Como primer aspecto, esta Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, como se indicara, continúa atribuyendo a los municipios el carácter de cauce inmediato de participación en los asuntos públicos en su artículo primero, exigiendo a las Corporaciones Locales facilitar: *“La más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.”*²¹¹

Como mecanismo de democracia directa, prevé los Concejos Abiertos²¹² para Municipios con: a) Menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente

²¹¹ Artículo 69.1 de la Ley 57/2003.

²¹² *“Es ciertamente el Concejo Abierto la forma más antigua de organización del Municipio, en las tierras de Castilla y de León, allá por los lejanos albores de la Edad Media. Pero lo significativo es que pese a los siglos transcurridos, a los cambios sociales y a todas las reformas, la institución del Concejo Abierto pervive y goza de buena salud,... y pasmémonos: en las células más pequeñas del Municipio Urbano por debajo de los Distritos...”*. ORDUÑA REBOLLO E. “La Evolución del Concejo Abierto y su Reconocimiento Constitucional.” REALA Revista de Estudios de la

cuenten con ese régimen de gobierno; y b) Otros que por su ubicación geográfica y para una mejor gestión de sus intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.²¹³

En estos casos, el gobierno y la administración correspondería al Alcalde y a una Asamblea vecinal, de la que formarían parte todos los electores; ajustando su funcionamiento “... a los usos, costumbres y tradiciones locales”, y en su defecto, a lo previsto en la ley 57/2003 “y las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local”²¹⁴. A título ilustrativo, en la Comunidad de Madrid, la Ley 2/2003 prevé Concejos Abiertos, que pudieran también estar jurídicamente regulados por reglamentos orgánicos, como se estudiará en el capítulo correspondiente

Sin embargo, esta Asamblea vecinal como:

“... forma de gobierno por democracia directa, no supone un sistema asambleario puro, dada la existencia del Alcalde y las amplias atribuciones que le otorga la Ley de Régimen Local; pero es indiscutible que no se trata de la simple sustitución del Pleno del Ayuntamiento por otro órgano, [...] sino que nos encontramos con un régimen organizativo distinto que implica la adopción de un sistema de democracia participativa directa, alternativo a la democracia representativa.”²¹⁵

En cualquier caso, la constitución de Concejos Abiertos comprendidos en b) requeriría, además de la petición de la mayoría de los vecinos, de la decisión de los 2/3 de los miembros del Ayuntamiento, y de la aprobación de la Comunidad

Administración Local y Autonómica núm. 237. Instituto Nacional de Administración pública (INAP). Madrid, 1988, p.287.

²¹³ Artículo 29.a) de la Ley 57/2003.

²¹⁴ Ibidem, artículo 29.3

²¹⁵ ORDUÑA REBOLLO E., *Democracia Directa Municipal, Concejos y Cabildos Abiertos*. Madrid, Civitas, 1994, p. 410

Autónoma; por lo que, por regla general, el gobierno y la administración municipal, correspondería al Alcalde y los Ayuntamientos, a su vez integrados por el Alcalde y los Concejales, los Tenientes de Alcalde, el Pleno, y la Comisión Especial de Cuentas.²¹⁶

“... aun en los pueblos de menos habitantes, es más fácil controlar a cinco concejales que a todos los vecinos reunidos en Asamblea.”²¹⁷

Adicionalmente, a través de leyes de las Comunidades Autónomas y de reglamentos orgánicos municipales, podría ser creada *“una organización municipal complementaria”*,²¹⁸ y, en los Municipios de más de cinco mil (5.000) habitantes, o de menos siempre que lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, órganos de estudio, informe o consulta de los asuntos que habrían de ser sometidos a la decisión del Pleno; órganos de seguimiento de la gestión del Alcalde, de la Junta de Gobierno Local y de los concejales que ostenten delegaciones, *“... sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno”*²¹⁹; y Comisiones Especiales de Sugerencias y Reclamaciones, en aquellos Municipios en los cuales lo autorice el Pleno.²²⁰

Sin embargo, como podrá ser apreciado, y pese a la diversidad, no existe la conjunción entre estos *“mecanismos de democracia representativa”* y las *“... ”*

²¹⁶ Artículos 19 y 20 de la Ley 57/2003.

²¹⁷ ORDUÑA REBOLLO E.. *Democracia Directa Municipal, Concejos y Cabildos Abiertos*. Op. cit., p.395.

²¹⁸ Artículo 20.2 y 20.3 de la Ley 57/2003.

²¹⁹ Ídem.

²²⁰ Ídem.

formas de participación directa, en el proceso decisonal en la gestión de los asuntos locales”, prevista en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa Rec (2001) 19.²²¹

Asimismo, tales “*formas de participación directa*”, en ocasiones se encuentran limitadas en su ejercicio efectivo, en detrimento de lo previsto en esa Recomendación.

En cuanto a los derechos y deberes de los vecinos previstos en el artículo 18, el de ser elector y elegible, estaría limitado por lo dispuesto en la ley electoral²²²; el de participar en la gestión municipal, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes; y el de ser informado, por la necesidad de una previa petición razonada, de solicitudes con relación a los expedientes y documentación municipal, y con las limitaciones previstas en el artículo 105 de la Constitución nacional²²³.

De acuerdo a las últimas, y aun cuando la Ley 57/2003 prevé el derecho de todos los ciudadanos: “*A obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones Locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros*”, se establece igualmente que: “*La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la*

²²¹ Subrayado nuestro.

²²² Según la cual, el derecho al sufragio corresponde a los españoles; salvo el caso en las elecciones municipales, de los extranjeros residentes cuyos países permitan el voto de los españoles, y el de los ciudadanos de la Unión Europea, que hubieren manifestado su voluntad; artículos 2,6,176 y 177 de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio del Régimen Electoral General.

²²³ A saber, la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.”²²⁴

Asimismo, y aun cuando requiere a las Entidades locales y especialmente a los municipios, el impulsar la utilización de las tecnologías de la información, “... *para facilitar la participación y comunicación de los vecinos*”, la presentación de documentos, y la realización de trámites administrativos, de encuestas y consultas ciudadanas; y que las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales sean públicas por regla general, las de la Junta de Gobierno Local no lo son.²²⁵

Acerca del derecho a solicitar Consultas Populares o referenda, la situación es especialmente destacable, ya que además de las limitaciones ya señaladas en la Constitución nacional, se presentan otras en el mismo texto legal, según el cual:

“De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma,”...”los Alcaldes, previo acuerdo por la mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local, que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.”²²⁶

Con respecto al derecho a ejercer la Iniciativa Popular, también abundan las limitaciones, las cuales además de referirse al carácter de vecino que goce del derecho al sufragio activo en las elecciones municipales, se extenderían a la necesidad del debate y la aprobación del Pleno, además del informe de Legalidad del Secretario del Ayuntamiento en cualquier caso, y del Informe del Interventor, si

²²⁴ Artículo 70 de la Ley 57/2003. Subrayado nuestro.

²²⁵ Artículo 70.1 de la Ley 57/2003

²²⁶ Ibidem, artículo 71. Subrayado nuestro.

podrían ser afectados, los derechos y obligaciones de contenido económico del Ayuntamiento.²²⁷

Ello sin perjuicio de que adicionalmente tales iniciativas pudieran llevar incorporadas propuestas de consulta popular, con las limitaciones adicionales ya expresadas.²²⁸

Limitaciones todas, que contradicen el carácter libre de la participación ciudadana y el control social; y en definitiva, al principio europeo de: *“Conceder atención especial a la situación de las clases de ciudadanos que se enfrentan a las mayores dificultades para participar o que quedan al margen de la vida pública local”*.

En forma contraria, se exige a las Corporaciones Locales el favorecer el desarrollo de las Asociaciones para la Defensa de los Intereses de los Vecinos²²⁹, pero se magnifica el poder de las representaciones políticas en materia de participación ciudadana, siendo el Pleno el ente controlador por excelencia en la organización general municipal española.

Es decir: *“El Órgano deliberante y de control político, encargado de la adopción de las decisiones estratégicas y normativas más relevantes del ayuntamiento y del control político del gobierno que se desarrolla, fundamentalmente, -y precisamente en- la Junta de Gobierno Local”*²³⁰.

²²⁷ Ibidem, artículo 70.2.

²²⁸ Ídem.

²²⁹ Ibidem, artículo 72.

²³⁰ FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. “El Régimen de las Grandes Ciudades”. La Modernización del Gobierno Local, p. 100.

En lo que se refiere a las Haciendas Locales, y pese a algunas particulares aprobadas en ciudades como Sevilla, las Entidades Locales deben aprobar un presupuesto único, para cuya elaboración el Estado debe determinar su estructura general y el Pleno de la aprobación darle su aprobación definitiva.²³¹

Todo, sin posibilidades de ejercicio de control social por parte de los ciudadanos y ciudadanas acerca de sus decisiones, excluidas de participación ciudadana y control social, a tenor del citado artículo 69 ejusdem.

Así lo prevé expresamente el artículo 22.1 de la Ley²³², y así se desprende de una extensa regulación legislativa que, como se ha visto, ameritan de la aprobación del Pleno, casi cualquier iniciativa de participación de los ciudadanos y ciudadanas, tanto en lo que respecta a la organización municipal “*con carácter general*”²³³ como a la que se refiere al Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población, sin duda una de las grandes incorporaciones de la Ley 57/2003 respecto a sus inmediatos antecedentes.

Es importante señalar que igual que como ha sido visto en el estudio sobre el Tribunal de Cuentas, aprobado inicialmente el presupuesto local, éste se expondría al público con el objeto de que pudieran intentar reclamaciones; las cuales unas veces resueltas, ameritarían de la aprobación del Pleno. Contra los actos definitivos de las Corporaciones, en materia de presupuestos y acerca de

²³¹ Artículo 112 de la Ley 57/2003.

²³² Según el cual: “*Corresponden, en todo caso, al Pleno: a) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.*” Subrayado nuestro.

²³³ Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

las reclamaciones, los interesados sí podrían intentar directamente el recurso contencioso administrativo²³⁴, como forma de control social.

Asimismo ha sido desarrollado ampliamente por la Doctrina la moción de censura del Alcalde²³⁵, prevista en esta Ley²³⁶; y según la cual, corresponde al Pleno dicho control horizontal del poder, a pesar de que la Constitución nacional establece, que en el caso de los municipios, los Alcaldes sean elegidos por los Concejales o por los vecinos, y a su vez los Concejales, mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.²³⁷

No obstante, “... son los ciudadanos quienes tienen el derecho a participar en los asuntos públicos ... y no los partidos políticos.”²³⁸

7.3 Régimen de los Municipios de Gran Población.

De acuerdo a la Doctrina, la incorporación de un nuevo Título X que abarcaría un régimen especial de organización como el indicado, obedecería a la producción de un documento sobre “*La Problemática Competencial, Organizativa y Financiera*”²³⁹, por parte de los Alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla,

²³⁴ Ibidem, artículo 113.

²³⁵ Ver en LÓPEZ PELLICER, J.A. “La Moción de Censura del Alcalde”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 247. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1990.

²³⁶ Ibidem, artículo 22.3.

²³⁷ Artículo 140 de la Constitución española de 1978.

²³⁸ MARTÍNEZ MARÍN, A. “La Elección o Nombramiento y Cese del Alcalde”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 242. INAP, Madrid, 1989, p. 335.

Zaragoza, Málaga y Bilbao; el contenido de la Carta Municipal de Barcelona, Ley catalana 22/1998 de 30 de Diciembre; y el Informe presentado por el Ministerio de Administraciones Públicas²⁴⁰, acerca de la gestión de las Grandes Ciudades de España.

Sin embargo, y no sin sorpresa, dicho régimen especial abarcaría en la Ley 57/2003, no sólo a los Municipios cuya población superase los 250.000 habitantes, sino también, a los municipios capitales de provincia con población superior a 175.000 habitantes; a los municipios capitales de provincia, autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, independientemente de su población; y a los municipios cuya población superase apenas los 75.000 habitantes, “... *que presentasen circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.*”²⁴¹

Debe ser añadido, que dichos municipios continuarían rigiéndose por el régimen previsto para las grandes ciudades, “... *aun cuando la cifra oficial de población se reduzca posteriormente por debajo del límite establecido en esta Ley.*”²⁴²

Ello implicaría, que ciudades que en la realidad tuvieran poblaciones inferiores a los 75.000 mil habitantes, continuarían rigiéndose por un régimen, tan solo formalmente definido por la Ley 57/2003, “... *como de Organización de los Municipios de Gran Población.*”

²³⁹ “Criterios para la Ley de Grandes Ciudades”. Abril de 1994.

²⁴⁰ “Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana”. Septiembre de 2001.

²⁴¹ Artículo 121.1 de la Ley 57/2003.

²⁴² Ídem, apartado 3.

“En realidad no estamos ante un régimen específico para las grandes ciudades, sino, simplemente, dada la amplitud del ámbito de aplicación de la Ley, ante un régimen común alternativo aplicable a un número considerable de municipios.”²⁴³

“El proceso de elaboración de un régimen especial para las grandes ciudades tuvo su principal origen en la deuda contraída con los municipios de Madrid y Barcelona, lo cual plantea, al menos dos problemas: el primero, relacionado con la diferencia cuantitativa y cualitativa que ambas ciudades representan respecto del resto de las posibles grandes ciudades españolas. Y el segundo [...], la modificación terminológica de las grandes ciudades beneficiarias del régimen especial, de tal forma que pasarían a denominarse municipios de gran población, expresión ésta que, a su vez, no refleja la realidad originaria de los municipios susceptibles de acogerse al nuevo régimen especial.”²⁴⁴

“...se eligió “uniformar” la diversidad, configurando un mismo y exacto contenido para todos ellos: grandes, medianos y pequeños municipios de gran población.”²⁴⁵

Por lo que como primer aspecto, se deslinda el estudio del presente trabajo, al régimen de las reales primeras grandes ciudades españolas en términos de su problemática y complejidad, derivada fundamentalmente por su población; aun cuando en términos rigurosamente legislativos, compartan categoría con otras, de indudable diferencia en requerimientos organizativos.

Es el caso de la imposición de *“Órganos Municipales Necesarios”*, a saber: el Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, la Junta de Gobierno Local, los

²⁴³ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. Una Reflexión General Introductoria sobre la Ley 57/2003. La Modernización del Gobierno Local. Estudios sobre la Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local”, Barcelona, Atelier, 2005, p. 22.

²⁴⁴ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ- MIRANDA, J. *Madrid, Área Metropolitana, Gran Ciudad, Capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*. Op. cit., p.p. 105 y 106.

²⁴⁵ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ- MIRANDA, J. *Madrid, Área Metropolitana, Gran Ciudad, Capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*. Op. cit., p. 107.

Distritos establecidos como “divisiones territoriales propias”²⁴⁶, la Asesoría Jurídica, los Órganos Superiores y Directivos, el Consejo Social de la Ciudad, y las Comisiones Especiales de Sugerencias y Reclamaciones; situación que ha demandado la atención jurídica por parte de algunas corporaciones locales que han visto en ello, una violación legislativa al principio autonómico municipal previsto en la Constitución nacional²⁴⁷ y a la Carta Europea de Autonomía Local; y derivadas de ellas, a “*las potestades de autoorganización*” previstas en la misma y vigente Ley 57/2003²⁴⁸. Prueba de ello, el que la misma Ley haya sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña, y por el Parlamento Catalán, en el año 2004.

*“El que la creación de Distritos tenga que llevarse de manera obligada en este tipo de municipios, concebidos como sabemos, de forma excesivamente amplia y, por consiguiente, con necesidades organizativas muy diversas, puede ser algo perturbador para la buena marcha de la administración municipal.”*²⁴⁹

En cualquier caso, llama la atención que paralelamente a esta creación de “*órganos municipales necesarios*”, se cierre aún más el camino hacia la participación ciudadana directa y el control social, en los “*Municipios de Gran Población*”, en España.

²⁴⁶ Artículo 128 de la Ley 57/2003.

²⁴⁷ Ibidem, artículo 137.

²⁴⁸ Ibidem artículo 4 a).

²⁴⁹ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.. Op..cit., p.23

En lo que respecta a competencias específicas, corresponderían al Pleno las funciones de “... control y fiscalización de los órganos de gobierno”²⁵⁰, la regulación de los denominados “*mecanismos de participación ciudadana, el Consejo Social de la Ciudad y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones*”²⁵¹; además de la regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos (sic) de participación ciudadana.²⁵²

En el caso de los Consejos Sociales de la Ciudad, se trataría de órganos constituidos por representantes de las organizaciones, económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativos; y las Comisiones Especiales de Sugerencias y Reclamaciones, por representantes de todos los grupos que integran el Pleno; siendo además que, aparte de otras que determine el Pleno, sus funciones radicarían en emitir informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica y grandes proyectos urbanos²⁵³, o supervisar la actividad municipal, dando cuenta al Pleno mediante informes, anuales o extraordinarios, de las quejas presentadas y las deficiencias observadas²⁵⁴; en forma respectiva.

Por lo que se desconoce la intención de definirlos como “*mecanismos de participación ciudadana*” en la Exposición de Motivos anteriormente citada de la Ley 57/2003, ya que se trataría de órganos que excluyen la intervención directa de

²⁵⁰ Artículo 123.a) de la Ley 57/2003.

²⁵¹ Según la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003.

²⁵² Artículo 123b) de la Ley 57/2003

²⁵³ Ibidem, artículo 131.2.

²⁵⁴ Ibidem. artículo 132.3.

los ciudadanos y ciudadanas en la toma de sus decisiones de relevante interés colectivo, tanto por su conformación asociativa, como por su ámbito de ejercicio exclusivamente consultivo y pre-decisorio.

“Sin espacios de debate, en los cuales el ciudadano / ciudadana, pueda expresar sus opiniones y propuestas alternativas, partiendo de la información, tampoco es posible la participación. Y, si el ciudadano / ciudadana no dispone de mecanismos de decisión, por lo menos sobre los temas claves de la vida municipal, la pretendida participación, se convierte en estéril, frustrante y por ende desmovilizadora.”²⁵⁵

Respecto al deber de creación de Distritos, “... dotados de órganos de gestión desconcentrada para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora”²⁵⁶, igualmente corresponde al Pleno dicha creación y su regulación, en los términos previstos en el artículo 123 ejusdem.

Al efecto, dicha disposición confirma la competencia del Pleno acerca de la división del municipio en Distritos, la determinación y la regulación de sus órganos, y las competencias de sus órganos representativos y participativos, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde, sobre la organización y competencias de la rama ejecutiva.²⁵⁷

²⁵⁵ SOLER PASTELLS, J. “Algunas Experiencias de Democracia Participativa en Arbúcies (Cataluña).” Ponencia presentada en el IX Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Madrid, Noviembre de 2004, p. 4. Puede ser consultada en la página web www.clad.org.ve

²⁵⁶ Artículo 128 de la Ley 57/2003.

²⁵⁷ Ibidem, artículo 123.b)

Ello a pesar de ser considerada la organización distrital, como ejemplo de “cogestión”, y como “... mecanismo institucional imprescindible para potenciar la participación ciudadana en las grandes ciudades” .²⁵⁸

Esto sin duda partiendo del principio, de que las necesidades de tipo poblacional, imponen en efecto el traslado de importantes volúmenes de servicios por la vía de la desconcentración.

En lo que respecta a la función pública de control y fiscalización interna de la gestión económica financiera y presupuestaria, “... en su triple acepción de función interventora, de control financiero y de control de eficacia”, la misma correspondería a un órgano administrativo, la Intervención General Municipal.²⁵⁹

En definitiva:

“La Ley que comentamos...dispone que la legislación estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de la participación, aunque en el articulado de la ley se olvida de establecer estos estándares.” “Y como la Ley...no establece directrices de cómo debe articularse la participación, lo normal es que el deseo de la Ley de incrementar la participación ciudadana sea un flatus vocis.”²⁶⁰

7.3.1 Régimen de Madrid y Barcelona.

A esta uniformidad de municipios²⁶¹, se opone que por previsión de la Ley 57/2003, la Disposición Adicional sexta de la Ley 7/1985 de 2 de Abril Reguladora de Bases del Régimen Local, quedaría vigente; por lo que el régimen especial del

²⁵⁸ GIL SANTIAGO, C. Op. cit, p. 141.

²⁵⁹ Artículo 136 de la Ley 57/2003.

²⁶⁰ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. Op. cit, 333.

²⁶¹ Comúnmente conocida como “café para todos.”

Municipio de Madrid aplicable sería el contenido en el Decreto 1674/1963 de 11 de Junio, modificado por el Decreto 2482/1970 de 22 de Agosto, hasta tanto fuere aprobada la ley prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983 de 25 de Febrero del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, “... salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley”.

Con respecto a la ciudad de Barcelona, el régimen especial contenido en el texto articulado del Decreto 1166/1960 de 23 de Mayo, el Decreto-Ley 5/1974 de 24 de Agosto, y el Decreto 3276/1974 de 28 de Noviembre quedaría vigente; por lo que a dicha ciudad le será aplicable la Ley 22/1998 de 30 de Diciembre, por la que se aprobó la Carta Municipal de Barcelona, “... salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley-57/2003-”.

Pero sin embargo es importante destacar, que sólo con relación a Barcelona, la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 57/2003 excluyó la aplicación del Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población, en tanto no fuere aprobado un nuevo régimen especial.

Todo sin perjuicio de que, mediante Ley de las Comunidades Autónomas, pudiera ser modificada la denominación de los órganos municipales necesarios generales, y el funcionamiento del Pleno, u órgano equivalente, mediante Comisiones.²⁶²

²⁶² Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985 de 2 de Abril.

Esta especialidad de Barcelona, será determinante en la segunda parte de este trabajo, para entender, incluso, lo que a muchos supone una extralimitación de algunas potestades de las Comunidad Autónomas españolas.

CONCLUSIONES DE LA I PARTE.

Como se desprende de lo hasta ahora expuesto y citado, el régimen jurídico estatal acerca de la participación ciudadana en España, presenta evidentes carencias, que inciden en el ejercicio mismo del derecho, entendido, no como la intervención “... en las instituciones a través de los Consejos, Juntas, Asambleas, plenos, exposiciones, etc”²⁶³, sino como una “incrustación” de los ciudadanos dentro del poder.²⁶⁴

*“Se ha argumentado que la debilidad de los partidos a la hora de realizar la transición y de redactar las nuevas reglas democráticas explicaría las cautelas y los obstáculos en relación con el uso de estos instrumentos participativos, que sobre todo han sido utilizados a nivel local”.*²⁶⁵

Este derecho formalmente reconocido en los tratados internacionales y en el artículo 23 de la Constitución de 1978, se opone a una regulación jurídica dirigida hacia el mantenimiento de la representación como centro de la participación ciudadana; la consulta, las propuestas y la información, como pretendido, y no cumplido objetivo de la participación ciudadana; y la ausencia de vías de control social, fundamentalmente sustentadas en lo primero.

Además, aun frente a la aceptación de un sistema “... basado casi exclusivamente en los principios de la democracia representativa”, en cualquier

²⁶³ VILLASANTE, T. Citado por NISTAL, T.. Op.cit., p.175.

²⁶⁴ MORELL OCAÑA, L, “Los Servicios de una Administración Cercana”. Revista de Estudios de la Administración Local 292-293. mayo- Diciembre 2003. Ministerio de Administraciones Públicas (INAP). Madrid, p. 45.

²⁶⁵ SUBIRATS, J. *Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas en Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Joan Font (coordinador). Barcelona, Ariel S.A, 2001, p. 36.

caso se contraría la disposición constitucional del artículo 9 de la misma Constitución, que exige a los poderes públicos remover los obstáculos que impidan o dificulten la libertad e igualdad de los individuos; aunque respecto al de a la participación, el deber radique en facilitar la de todos, y no solo, la de los ciudadanos y ciudadanas, en la vida política, económica, cultural y social.²⁶⁶

Pero aún en el caso de que tales derechos no encuentran sus vías de ejercicio, la transparencia llega, en el derecho administrativo actual, a suplir en casos las ausencias, como la rendición de cuentas frente al elector; previéndose incluso mecanismos de control social, que tampoco se aprecian en el régimen estatal español, ante la falta de información pública.

“La democracia no es completa, si no se garantiza el derecho a ser informado y a reclamar contra las informaciones falsas y difamantes.”²⁶⁷

En el estudio correspondiente a la Ley 30/1992, si bien se establece como principio general el que en sus relaciones con los ciudadanos y ciudadanas, la Administración Pública deba actuar *“... de conformidad con los principios de transparencia y participación”²⁶⁸*, las limitaciones convierten al derecho, en excepción.

Prueba de ello, sus prohibiciones en forma absoluta y permanente, las limitaciones parciales, aún en el caso de la actuación de los Diputados de las Cortes Generales, los Senadores y los miembros de las Asambleas Legislativas

²⁶⁶ Artículo 9.2 de la Constitución española de 1978.

²⁶⁷ BREWER C., A. R. *El Estado Crisis y Reforma*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1982, p. 36.

²⁶⁸ Artículo 3.1 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales; e incluso, sobre el acceso a fondos documentales de los Archivos Históricos.²⁶⁹

Además, en general el ejercicio, limitado, de la transparencia, debe ser realizado “... de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos”²⁷⁰; lo que sin duda se debe transformar, en una limitación extra-jurídica por parte de los propios funcionarios, hacia la investigación pública, sobre todo por parte de la ciudadanía.

En cualquier caso, el derecho a acceso conlleva el de obtener copias o certificados “... cuya examen sea autorizado por la Administración, previo pago ...”²⁷¹

Por lo que es evidente que no se trata de un principio general.

En cuanto a la Ley 57/2003, si bien se localizan también algunas limitaciones acerca al derecho de acceso a la información pública, las carencias apuntan más hacia las vías de participación ciudadana directas, tanto en la regulación general como en la de los municipios de “*Gran Población*”; en evidente contradicción con la disposición constitucional tantas veces señalada.

“Es un hecho incontrovertible que la sociedad política del mundo actual, ubicada dentro de la concepción de democracia representativa, lleva implícito el sello del ejercicio del gobierno por un grupo minoritario, mediante el ejercicio que

²⁶⁹ Ibidem, artículo 37.

²⁷⁰ Ibidem, artículo 37.7.

²⁷¹ Ibidem, artículo 37.8. Subrayado nuestro.

*los titulares orgánicos del Estado le imprime como centros irradiantes del poder”.*²⁷²

En este sentido, esta Ley reconoce el carácter declarativo de la que le antecede, en cuanto al tema de la participación; y busca, pero tampoco resuelve, una regulación legislativa más acorde con los enunciados constitucionales e internacionales acerca de un ejercicio -más- directo de la participación.

No obstante, la disposición acerca de que: *“Las formas, medios, y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponde a los órganos representativos regulados por la ley”*²⁷³, muestra como después de dicho texto, aunque estatal, de naturaleza “básica”, el centro irradiante del poder, sigue radicando en los representantes políticos, en contra de la necesaria apertura hacia los ciudadanos.

Esta ampliación de la fuente del poder, tendría por objeto, no deslegitimar al sistema representativo, como en ocasiones se argumenta, sino:

*“... lograr un equilibrio suficiente, de manera que las expectativas populares no sólo se reflejen en los actos de escogencia de su representante por medio del sufragio, sino también en el curso del ejercicio del poder, interviniendo de manera directa a través de los mecanismos que pongan de manifiesto su voluntad.”*²⁷⁴

²⁷² RIVAS, Q.,A. *Democracia Representativa y Participación Popular*. Comisión para la Reforma del Estado.. Editorial Texto C.A., Caracas, 1994, p.41.

²⁷³ Artículo 69.2 de la Ley 57/2003. Subrayado nuestro.

²⁷⁴ RIVAS, Q.,A.Op. cit., p.41.

“... si existen los mecanismos de rendición de cuentas para que los representantes puedan explicar a posteriori sus decisiones a los participantes, es posible que participación y representación puedan convertirse en procesos más complementarios que contradictorios.”²⁷⁵

Y, es precisamente dentro del campo de las Grandes Ciudades, en donde la conjunción entre mecanismos representativos y directos de participación se hace más necesaria, dado que la mutación de los intereses colectivos requiere más allá de sondeos y encuestas, en la práctica, pretendidos sustitutos de la incorporación efectiva de los ciudadanos en los centros de planificación; pero más que todo, de decisión.

“El modelo de participación predominante ha potenciado la participación de los grupos organizados, en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno. Las razones son diversas. Por una parte, los gobiernos locales han concebido las asociaciones como interlocutores válidos de los intereses, las necesidades y las demandas presentes en la ciudadanía. Por otra parte, les resulta más fácil dialogar con grupos organizados que con ciudadanos que sólo pueden representarse a sí mismos y que la mayor parte de los casos están muy desinformados. Pero además los gobiernos han entendido que el potencial disruptivo más fuerte proviene de los colectivos organizados, con intereses y expectativas fuertes sobre la acción del gobierno, y con capacidad para influir y movilizar la opinión pública...”²⁷⁶

Sin embargo,

“Desde finales de los 80, el modelo de participación de base asociativa ha mostrado limitaciones importantes,... En primer lugar... permite dudar en muchos casos de la representatividad de los grupos participantes en relación con el conjunto del tejido asociativo. En segundo lugar,... los asistentes a los órganos de participación no siempre se pueden presentar

²⁷⁵ FONT J. y BLANCO I. “Participación Local. Más allá de la Democracia Asociativa.”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm 290. Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP) Madrid, 2002, p. 181.

²⁷⁶ FONT J. y BLANCO I. Op. cit, p. 178.

como representativos de las propias entidades de la que forman parte. Finalmente, y quizá lo más importante, las entidades tienen verdaderos problemas para garantizar su capacidad de representación de los intereses presentes en la población en un contexto de escasa participación asociativa.”²⁷⁷

Por lo tanto es verdaderamente un desacierto de la Ley 57/2003, obviar el ejercicio directo de la participación de los ciudadanos y ciudadanas, lo que además de oponerse al texto constitucional y a normas internacionales ya citadas, rechaza tales necesidades de complementariedad dentro de la gestión pública, por parte de las autoridades y los administrados, acorde con el aumento de la población y sus requerimientos.

“Participación es la forma clave para la regeneración de la democracia, y no es contradictorio con la representación que dan las urnas.

Ceder poder al ciudadano... supone una inversión en el rol del cargo público”... “y no podemos obviar que, en este acto de cesión el cargo público se desnuda de la legalidad y se expone a que la renovación de su legitimidad, ya no tenga lugar una vez cada cuatro años, sino que se realice todos los días.”²⁷⁸

Pero no sólo se aprecia la concentración del poder en los cargos públicos políticos representativos, sino que igual problemática detectada en el estudio precedente, se observa en cuanto a la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de Mayo del Tribunal de Cuentas; aunque, sobre todo respecto a las posibilidades de que dichos ciudadanos y ciudadanas, pueden ejercer: *“Acciones formales o informales*

²⁷⁷ FONT J. y BLANCO, I. Op. cit., p. 178.

²⁷⁸ LOPEZ RODRÍGUEZ, M. “El Foro de la Participación y el Presupuesto Participativo de Albacete, España”. Ponencia presentada en el IX Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Madrid, Noviembre, 2004, p. 2. Puede ser leída en la página web www.clad.org.ve

sobre los representantes políticos, sobre los comportamientos individuales de los administradores públicos y las organizaciones que brindan servicios públicos, cualquiera sea su carácter”;²⁷⁹ o, que puedan **exigir** en forma libre y directa: la presentación de cuentas y resultados acerca de programas de gobierno previamente conocidos y diseñados de acuerdo a sus necesidades; la realización de plebiscitos, remoción de autoridades, revocatoria del mandato, deliberaciones públicas, audiencias públicas y exposiciones de proyectos; y la posibilidad de interponer acciones judiciales o administrativas ya en forma directa o indirecta.

O, en ausencia de todo, tener libertad en la búsqueda de la información pública.

Es decir, que dichos ciudadanos y ciudadanas, tengan el respaldo jurídico para poder ejercer control social sobre la gestión pública de sus gobernantes, como derecho intrínseco al de intervenir no sólo en la planificación, sino en la decisión acerca de los intereses colectivos.

*“La participación en las instituciones a través de los Consejos, Juntas, Asambleas, plenos, exposiciones, etc., se vive con desconfianza, aburren, y se percibe como distante, lejana a los administrados.... Se trata de una participación por invitación que solo ha servido para informarse de lo decidido.”*²⁸⁰

No debe ser olvidado que precisamente la Ley sobre el Tribunal de Cuentas, permite la interposición de recursos en el caso de presupuestos ya previamente decididos.

²⁷⁹ “ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL CIUDADANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. Límites y Posibilidades para su Ejercicio”. Op., cit., p.9.

²⁸⁰ VILLASANTE, T. Citado por NISTAL, T. Op.cit., p.175.

*“... quizás deberíamos concluir que los problemas de representatividad podrían ser superados con la recuperación de un modelo de participación que enfatice el rol crítico y de control democrático...”*²⁸¹

Por esa razón es necesario estudiar el régimen jurídico autonómico y local acerca de la participación ciudadana; pero sobre todo, el de los reglamentos orgánicos municipales, en los cuales se ha querido hallar esa recuperación, y una verdadera aplicación acerca de los derechos constitucionales acerca de la participación.

Así ha sido determinado incluso por la norma básica estatal, según la cual: *“Los Ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los ciudadanos en la vida pública local...”*²⁸²; aunque sólo en los municipios y los Distritos²⁸³, y no en las Comunidades Autónomas, como punto a resaltar, siendo que los derechos contenidos en el artículo 23 de la Constitución, son de carácter genérico.

*“...la legislación autonómica sigue sin introducir mecanismo alguno de participación..., fijando a lo sumo concretas y vagas fórmulas retóricas sobre el deber de fomentar o promover la participación ciudadana. Esta circunstancia pone de relieve las posibilidades que se abren para los Ayuntamientos de introducir otras técnicas participativas... a través de los Reglamentos Orgánicos de Participación...”*²⁸⁴

²⁸¹ FONT J. y BLANCO I.. Op. cit., p. p 179 y 180.

²⁸² Artículo 70 de la Ley 57/2003. Subrayado nuestro.

²⁸³ Ídem.

²⁸⁴ ORDUÑA PRADA, E. “La Participación Directa en el Proceso de Formación de los Planes Urbanísticos según la Jurisprudencia.” Op. cit., p.358.

En cualquier caso, las disposiciones locales, junto con las estatales y las autonómicas, cerrarían el círculo normativo que debe ser estudiado a fin de tener una visión general; teniendo además en consideración, los tratados internacionales que se refieren a los principios de subsidiariedad de la gestión pública.

“El principio de subsidiariedad requiere conciliar la capacidad de gestión del gobierno local con la ventaja de la proximidad y el control ciudadano.”²⁸⁵

Sin embargo,

“Es evidente que resulta necesario clarificar las competencias locales, labor que compete no sólo al legislador básico, sino también al legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico, que habrá de atribuir competencias propias a la Administración local en cada materia y que tendrá que especificar, asimismo, las potestades que procedan en cada caso.

En esta tarea, la colaboración que puedan prestar principios como el de la subsidiariedad y el de la proporcionalidad,..., resulta decisiva, pero su virtualidad no se agota con la mera introducción retórica de los mismos en nuestra legislación...”²⁸⁶ (Subrayado nuestro)

En efecto, como ha sido visto, el tratamiento dado a las entidades locales por el ordenamiento jurídico español, no está acorde con *“... la teoría jurídica de la descentralización de un Estado en 3 términos...”*²⁸⁷ *“A nadie se oculta que no preocupó demasiado el gobierno local cuando se debatió la Constitución...*

²⁸⁵ Exposición de Motivos del proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 2005.

²⁸⁶ ROMERO REY, C. “La Recepción de los Principios Comunitarios de Subsidiariedad y Proporcionalidad en el Derecho Local Español y su Incidencia en el Principio de Autonomía”. RAP Revista de Administración Pública núm. 172, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007, p.p 401 y 402

²⁸⁷ GARCÍA ROCA, J. “Un Bloque Constitucional Local Conforme al Principio de Subsidiariedad. (Un Desarrollo Constitucional Pendiente). REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 294-295. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2004, p. 14.

*Pesaba mucho más la necesidad de asegurar la andadura de las recién creadas Comunidades Autónomas...*²⁸⁸

“La Constitución española no clarifica el espacio competencial local ni su suficiencia financiera ni dispone un derecho reactivo otorgando una acción de inconstitucionalidad a los titulares de la autonomía. Todo ello a diferencia de cómo se hace con las Comunidades Autónomas con más o menos acierto.

*La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 tampoco supo cerrar los espacios abiertos en la Constitución dejando sin integrar las lagunas.*²⁸⁹

“... el espacio local queda en manos de las llamadas...leyes sectoriales. Algo así como dejar las ovejas al cuidado del lobo... que ha permitido el frecuente e innecesario vaciado de las competencias locales avocándolas a una instancia territorial superior.”²⁹⁰

Pero además el espacio ciudadano local, implícitamente relacionado con la subsidiariedad, se encuentra igualmente huérfano de disposiciones jurídicas que le permitan exigir al vecino, al usuario de los servicios públicos o al contribuyente, el cumplimiento de los programas electorales por parte de sus gobernantes, o la mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública.

Incluso hay quien opina que,

“Hay que decir definitivamente adiós a la coincidencia de la condición de vecino con la de residente efectivo, propietario interesado y contribuyente, condiciones que se viven cada vez más dissociadas por los ciudadanos en diversos municipios, razón poderosa para reducir su número, sus competencias y someterlos a controles de las Administraciones superiores.”²⁹¹ (Subrayado nuestro)

²⁸⁸ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. Op. cit., p.p 731 y 732.

²⁸⁹ GARCIA ROCA, J. “Un Bloque Constitucional Local Conforme al Principio de Subsidiariedad. (Un Desarrollo Constitucional Pendiente). Op. cit., p. 17

²⁹⁰ GARCÍA ROCA, J. “Un Bloque Constitucional Local Conforme al Principio de Subsidiariedad. (Un Desarrollo Constitucional Pendiente). Op. cit., p. 18.

²⁹¹ PARADA VASQUEZ, J.R. Op. cit., p. 42.

Por lo que como se observa, hasta el ejercicio pleno y autónomo de la descentralización territorial contenida en el artículo 137 de la Constitución, admite hoy en España posiciones diversas; y en el caso del control social, la problemática se presenta desprovista, incluso, de argumentos jurídicos, y aun de posiciones doctrinarias que les antecedan.

SEGUNDA PARTE:

RÉGIMEN JURÍDICO AUTONÓMICO y LOCAL
DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LAS GRANDES CIUDADES DE ESPAÑA

CAPITULO I: Situación General al período 2007-2008.

Quizá el elemento más importante que tiene que ver con la situación española actual tenga que ver con la consolución del “Estado de Autonomías”; sin duda como consecuencia de las reformas estatutarias recientes, especialmente la de Cataluña.

“El debate, político y doctrinal, del último quinquenio en torno a la reforma estatutaria, esencialmente centrado sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha sido amplio, intenso y a menudo, apasionado, aun en los casos en que se escondiera un lenguaje más aséptico.”²⁹²

Sin embargo, y como bien lo sostiene la doctrina, tales reformas no son algo novedoso.

Sí lo son, las circunstancias que rodearon a las recientes, básicamente relacionadas con el transcurso de más de veinticinco (25) años del régimen constitucional; y, la aplicación en forma uniforme del artículo 148.2.²⁹³

“... la creciente homogeneización del sistema, derivada principalmente de la igualación de competencias,..., generó, o más bien reforzó, una demanda de singularidad ante lo que se percibía como insuficiente reconocimiento y garantía de las singularidades aludidas en la misma Constitución.

El nuevo proceso de reformas estatutarias en curso presenta características muy distintas de las anteriores. Tiene su origen en las Comunidades históricas, y singularmente en Cataluña, cuyo estatuto había alcanzado en 1979 el nivel más alto de autonomía. En consecuencia, al reforma, a diferencia de las realizadas en los años noventa con finalidades de igualación..., ha de bucear en un terreno desconocido cual es, en primer

²⁹² ARGULLOL MURGADAS, E. “La Reforma Estatutaria: Una Primera aproximación”. RAP Revista de Administración Pública núm. 174. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007, p. 194.

²⁹³ Según el cual: “Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas, podrán ampliar sucesivamente sus competencias...”

lugar, es espacio competencial situado entre las previsiones del artículo 149.3 CE.”²⁹⁴

En efecto, como se ha visto precedentemente, dentro de los términos de la Constitución, los Estatutos son más que la norma jurídica básica de cada Comunidad Autónoma. Llegan a regular en forma directa respecto a la Constitución, dado que a ellas les está encomendado, al igual que a las instituciones generales del Estado, el ejercicio de funciones estatales, que justificarían su autonomía política.²⁹⁵

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución, podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...”²⁹⁶; disposición que ha merecido la opinión, de que: “... esta forma de atribución competencial otorga un carácter transitorio o provisional”²⁹⁷, al contenido del artículo 149.1

Por esa razón está el Estado en el deber de reconocer y amparar a los Estatutos, ya que aprobados por las Cortes Generales, son parte integrante de su ordenamiento jurídico.²⁹⁸

“El derecho estatal es, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”²⁹⁹, en el ámbito de sus límites territoriales y de intereses.

²⁹⁴ ARGULLO MURGADAS, E. Op. cit., p.p 197 y 200 respectivamente.

²⁹⁵ Ver STC 119/1992.

²⁹⁶ Artículo 149.3 de la Constitución española de 1978. Subrayado nuestro.

²⁹⁷ ARGULLO MURGADAS, E. Op. cit., p. 203.

²⁹⁸ Artículo 147 de la Constitución Española de 1978.

Sin embargo, ante esta evidente superioridad, la Constitución nacional señala también, que: *“El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuídas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general”*³⁰⁰.

En decisión del 12 de Diciembre de 2007 ha dicho el Tribunal Constitucional, que es la Ley la que concreta el principio de autonomía, de acuerdo con la Constitución; y de acuerdo a la última, *“... debe hacerse notar...la necesidad de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, ...”*³⁰¹

Incluso la Ley del Proceso Autonómico establece, que: *“El Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas”*³⁰².

Asimismo, sólo las materias no atribuídas expresamente al Estado por la Constitución, *“podrán corresponder”*³⁰³ a las Comunidades Autónomas por medio de sus Estatutos; y las normas aplicables en caso de conflicto, serían también las estatales, salvo en el caso de competencias exclusivas comunitarias.³⁰⁴ Algo, muy seguramente tomado en cuenta en el caso del Estatuto de Cataluña de 2006,

²⁹⁹ Ibidem, artículo 149.3.

³⁰⁰ Ibidem, artículo 150.3.

³⁰¹ STC 247/2007.

³⁰² Artículo 3 de la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico.

³⁰³ Artículo 149.3 de la Constitución Española de 1978.

³⁰⁴ Ídem.

en el cual, el grueso de las competencias de la Generalitat es precisamente de tipo exclusivo.

Pero en todo caso, todas esas disposiciones, inciden sobre el derecho autonómico en el ordenamiento jurídico español; y llevan a interpretar: que la distribución original es la estatal³⁰⁵, que la supremacía autonómica no es absoluta, que la supremacía es, finalmente, estatal.

“La Constitución contempla la necesidad de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa, como respecto de los entes locales.”³⁰⁶

Las reformas estatutarias, *“... no deben ser pensadas como un vehículo para reinterpretar los títulos competenciales contenidos en la Constitución, pues ello implicaría situarse en posición de legislador constituyente y en desconocer la posición del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la misma.”³⁰⁷*

Además, el derecho autonómico encuentra sus límites, en la autonomía constitucional otorgada a los entes locales, en principio municipios y provincias, para la gestión de sus respectivos intereses; así como por el contenido de tratados

³⁰⁵ Con respecto al artículo 149 de la Constitución española de 1978 se ha dicho que: *“... dicho artículo contiene en casi su integridad, un listado de materias que por su propia naturaleza son exclusivas del Poder Central y que, por su propia esencia, no pueden atribuirse a los poderes de las Comunidades Autónomas, aun cuando los Estatutos parezcan que digan otra cosa... El poder que la Nación ostenta, lo delega en la Institución estatal, de la que son parte integrante las Comunidades Autónomas, que por el ejercicio del principio dispositivo asumen una parcela de ese poder por vía estatutaria”* NAVAJAS LAPORTE, A. “Unas Reflexiones en Torno a la Interpretación del Artículo 149 de la Constitución Española de 1978”. REVL Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 149. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, 1983, p.259.

³⁰⁶ STC 4/1981.

³⁰⁷ ORTEGA ALVAREZ, L.. “Régimen Local y Estatutos de Autonomía”. Op. cit., p. 50.

internacionales ratificados por España, como la Carta Europea de Autonomía Local, en vigor para ésta desde 1 de Marzo de 1989.

De acuerdo a ella, la autonomía local debe ser entendida como: *“El derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*³⁰⁸; previéndose además, que: *“El ejercicio de las competencias públicas deba, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”*³⁰⁹, a través de *“... Asambleas o Concejos integrados por miembros elegidos por sufragio...”* o *“...por Asambleas de Vecinos, referéndum o cualquier otra forma de democracia directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.”*³¹⁰

Es decir, haciendo uso de la participación ciudadana.

Esto ha llevado a que en España, *“... la garantía constitucional de la autonomía local -sea- de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencias de general aplicación en todo el Estado...”*³¹¹

³⁰⁸ Artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de Octubre de 1985. Subrayado nuestro.

³⁰⁹ Ibidem, artículo 4.3.

³¹⁰ Ibidem, artículo 3.

³¹¹ STC 1-2 /1993.

Por criterios básicos ha entendido el Tribunal Constitucional, un contenido material³¹² ha ser deducido de la vigente legislación³¹³, contentiva del interés general nacional.

“... una norma merece tal calificativo (de básico) cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales”³¹⁴, correspondiéndole a los Estatutos de las Comunidades Autónomas, el regular las peculiaridades dentro del marco constitucional.

Es decir, que la legislación básica no comprende ni la totalidad, *“... ni es preciso que sea igual o uniforme para todas las Comunidades Autónomas.”³¹⁵*

Sin embargo, lo básico sí: *“Se constituye en el eje de la delimitación material de la intensidad o capacidad con que las Comunidades Autónomas pueden configurar sus políticas o desarrollar sus competencias”³¹⁶*, constituyendo *“... un efecto delimitador de las competencias, aunque solo sea en sentido negativo.”³¹⁷*

Vale decir que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, en efecto respecto a la regulación de los entes locales, el carácter es bifronte Estado-Comunidades

³¹² STC 32/1981.

³¹³ Aun que como se verá posteriormente también ha sido previsto en SSTC 48/1998 y 77/1985, que excepcionalmente puedan también los reglamentos contener materias básicas, *“cuando ya se hayan dictado normas legales postconstitucionales definidoras de lo básico”*.

³¹⁴ STC 103/1997.

³¹⁵ STC 76/1983, 87/1987, 152/1988, 150/1990 y 147/1991.

³¹⁶ FONDEVILA ANTOLÍN, J. “Reflexiones en Torno al Informe para la Preparación de un Estatuto Básico de Empleado Público: Especial Referencia a la Propuesta de Reducción del Contenido y alcance de lo Básico.” REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 298-299. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2005. p. 179.

³¹⁷ TOMÁS y VALIENTE. *El Reparto Competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Editorial Técnos, Madrid, 1998, p. 108. Citado por FONDEVILA. Op.cit., p, 179.

Autónomas³¹⁸; aunque, en el caso de que ni esa regulación básica, ni la específica autonómica, hayan configurado en forma suficiente un mapa de competencias locales, “... esto no significa que no existan”³¹⁹, que no ameriten de la interpretación y de la labor jurisprudencial, y de la regulación jurídica por parte del Reglamento, para “... cuya gestión la Entidad Local es autónoma.”³²⁰

“La autonomía de nuestros municipios, a quienes se reconoce personalidad jurídica plena y cuya aplicación hace posible la compatibilidad entre la potestad de desarrollo de nuestra Comunidad Autónoma con la existencia de un ámbito reservado a la autonomía municipal, es lo que permite la delimitación concreta y rigurosa de ámbitos competenciales diversos que habrán de ser respetados de forma mutua.”

Todo ello explica que junto al reconocimiento formal de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma, aparezcan los Reglamentos de Organización Municipal como instrumentos de autonomía real y práctica.” (Subrayado nuestro).³²¹

*“...hay que recordar que los Reglamentos orgánicos tienen su fundamento en la garantía constitucional de la autonomía local, y por lo mismo, las Leyes sobre organización local no pueden cerrar el espacio normativo propio del Reglamento orgánico municipal De otro lado, las mismas leyes han de respetar además lo convenido por el Estado en tratados internacionales...”*³²²

³¹⁸ “El Estado ostenta competencias de legislación básica sobre el régimen jurídico de los entes locales, así como las competencias en cuanto legislador sectorial, según las diversas materias. Las Comunidades Autónomas gozan, a su vez, de la competencia de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal y la competencia legislativa sectorial propia de sus disposiciones estatutarias.” ORTEGA ÁLVAREZ, L. “La Carta Europea de Autonomía Local”. Op. cit., p. 484.

³¹⁹ Preámbulo de la Ley 3/2003 de 11 de Marzo para el Desarrollo del Pacto Local de Madrid. BOE 128 de 29-05-2003.

³²⁰ Ídem.

³²¹ Preámbulo de la Ley 2/2003 de 11 de Marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid. BOE 128/2003 de 29 de mayo. BOC M65 de 18 de Mayo.

³²² REPERTORIO JURÍDICO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, Madrid, Editorial Bosch, 2005,p. 14.

Por lo que en lo que respecta al estudio del tema de la participación, como se ve, íntimamente relacionado en la Carta Europea de 1985 con la autonomía, más que en cualquier otro, la conjunción de normas jurídicas no sólo autonómicas, sino también internacionales, constitucionales, estatales, comunitarias, y sobre todo reglamentarias, es una exigencia no fácil de abordar, ni de resolver, a fin de definir los términos y las conclusiones de un estudio jurídico específico.

En tal sentido, el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, de 2005, ha precisado justamente la necesidad de reforzar el modelo basado en la cooperación y en la coordinación de “... *los diversos niveles de poder territorial, partiendo del respeto a las competencias de las distintas administraciones públicas*”, en vista del vaciamiento de competencias municipales, y más aún de las provinciales, en beneficio de las autonómicas; cada vez más acentuado, como se verá posteriormente, en las reformas estatutarias más recientes.

En función de la competencia exclusiva otorgada al Estado en la propia Constitución de 1978, y el artículo 2.1 de la misma ley 57/2003³²³, la solución parecería estar en la inclusión dentro de una futura reforma de la regulación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas³²⁴, de un número mínimo pero suficiente de competencias locales, acorde con la autonomía constitucional garantizada por los artículos 137, 140, y 141; partiendo, en el caso de los municipios, del contenido de las decisiones del Tribunal Constitucional³²⁵, y

³²³ Que textualmente establece que: “*Las leyes básicas del Estado deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que [...] deban corresponder a los Entes Locales en las materias que regulen.*”

³²⁴ Artículo 149.1.18ª. de la Constitución española de 1978.

el de los artículos 25 y 26 de la Ley 57/2003, verdaderas competencias propias, de acuerdo a la sentencia del Tribunal Supremo del 30-04-1999.

Todo unido, con el reconocimiento de un “... *derecho de espontaneidad del gobierno local*”³²⁶, con relación a la satisfacción de las necesidades públicas emergentes.

Si bien el carácter ordinario de la Ley 57/2003 parecería dirigir los objetivos a la exclusiva regulación estatutaria y orgánica de las competencias locales, cierto es también que en su desarrollo de la autonomía prevista en los artículos 137, 140 y 141, como “*definitorios de los “elementos esenciales” o del “núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales*”,³²⁷ se le ha considerado por el Tribunal Constitucional, como una “*ley inconstitucional*”.³²⁸

*“De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los artículos 137, 14º y 141 CE.”*³²⁹

“... los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son la

³²⁵ “La jurisprudencia constitucional ha ido paulatinamente perfilando un grupo de concretas materias a las que se debe aplicar la conceptualización de “básicas” en el marco del artículo 149.1.18 CE; en términos no exhaustivos, aunque destacando por importancia serían la determinación del quórum y las mayorías precisas para adoptar acuerdos por parte de los órganos de gobierno; sistema de controles de legalidad; impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales por parte del Estado y de las comunidades autónomas; relaciones interadministrativas; demarcaciones supramunicipales; fijación de los requisitos para la creación de municipios; régimen de incompatibilidades de los miembros de las entidades locales y denominación ; y capitalidad de las provincias. Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL de 2005, p. 20. Puede ser consultado en la página web www.map.es.

³²⁶ *Ibidem*, p. 18.

³²⁷ STC 240/2006.

³²⁸ *Ídem*.

³²⁹ *Ídem*.

*mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una naturaleza distinta desde el punto de vista constitucional y ordinamental”.*³³⁰

Por esas razones, el contenido básico de la autonomía local, pudiera ser ampliado o mejorado, “... incorporando otras garantías o sumando nuevas competencias a las definitorias del contenido esencial de la institución”³³¹; aunque sin invadir el campo de las competencias autonómicas.

Es ese el fundamento de la lista de competencias de los municipios en el proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 2005³³², que

³³⁰ STC 159/2001 citada por la anterior.

³³¹ LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL de 2005, op. cit., p. 31.

³³² Según el cual, el municipio en España además de tener la cláusula general de competencias, acerca de las materias no atribuidas expresamente por la legislación del Estado o a las Comunidades Autónomas, también las tendrían acerca de materias relacionadas con: la gestión del padrón municipal de habitantes; la ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y el uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos; la gestión del patrimonio municipal; la gestión de la utilización de instalaciones de centros docentes, públicos fuera del horario escolar; la regulación y autorización del establecimiento de actividades económicas y empresariales en su territorio; control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana así como de industrias, actividades y servicios, transporte, ruidos y vibraciones; regulación y gestión de los sistemas arbitrales de consumo e información a los consumidores y usuarios; protección y conservación del patrimonio histórico municipal y elaboración y aprobación de planes especiales de protección y catálogos; elaboración y aprobación del planeamiento, así como la gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de vivienda pública; desarrollo económico local y promoción turística; política local en los términos legales; regulación y prestación de los servicios sociales de asistencia primaria; planificación, diseño y ejecución de la conducción y tratamiento de aguas residuales y de la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos; regulación y gestión de mercados y lonjas municipales, así como la elaboración de programas de seguridad e higiene de los alimentos y el control e inspección de la distribución y suministro de alimentos bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de transporte; regulación y gestión de los cementerios y servicios funerarios, así como su control sanitario y policía sanitaria, mortuoria; elaboración, aprobación y gestión de planes de protección civil y de emergencias, así como la adopción de medidas de urgencia en caso de catástrofe o calamidad pública en el municipio; regulación y ordenación del tráfico y del establecimiento de vehículos en vías urbanas; regulación y ordenación de transporte de mercancías en a las vías urbanas del transporte público colectivo de viajeros, incluyendo la gestión de éste, y del servicio público de transporte de viajeros en automóviles de turismo y otros transportes colectivos de viajeros por vías urbanas. Artículos 21 y 22 ejusdem. Con relación a los servicios, la redacción empleada en el proyecto, sí se ajusta en su totalidad al artículo 26 de la Ley 57/2003.

incluso superan el contenido del artículo 25 de la Ley de Bases, a fin de cubrir una de las omisiones más apreciables de la vigente Ley 57/2003.

“Al renunciar la Ley de Bases a fijar competencias propias³³³ y no disponer el gobierno local de un mecanismo de defensa de la autonomía local, los municipios han carecido de referencias normativas mínimamente perfiladas [...] a las que sólo tienen derecho nominal y cuyo alcance, en última instancia, depende de la voluntad favorable del Estado o de las Comunidades Autónomas, una graduación difícilmente controlable por los tribunales, ya que se trata de una decisión política imposible de fiscalizar con parámetros jurídicos.”³³⁴ (Subrayado nuestro)

Siendo además que: *“La falta de competencias propias se ha compensado, pretendidamente, con fórmulas de participación en órganos y procedimientos estatales y autonómicos sin más alcance que proponer o informar...”³³⁵*

Contrario a ello, la posición privilegiada de los Estatutos de Autonomía frente a los derechos estatal, autonómico y local; y, la consideración de los municipios, como *“... parte del sistema institucional de la comunidad autónoma”*.³³⁶

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en efecto, la Generalitat es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña; y los

Asimismo, es importante enunciar que con *“el objeto de garantizar la elaboración y ejecución de políticas propias”*, correspondería a los municipios, dentro del marco de las leyes estatales y comunitarias, la potestad normativa en cuanto a: consumo, cultura, deportes, educación, empleo, inmigración, juventud, medio ambiente, ordenación del territorio, ordenación, fomento y promoción de la actividad económica, patrimonio histórico, políticas de igualdad, protección civil, sanidad, seguridad ciudadana, servicios, sociales, telecomunicaciones y sociedad de la información, transporte, turismo, vivienda. Artículo 24 del Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 2005.

³³³ Siguiendo la interpretación del Tribunal Constitucional, según la cual se entiende por tal: *“a la que es desempeñada por su titular bajo un régimen de autorresponsabilidad.”* STC 109/1988.

³³⁴ LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL DE 2005. Op.cit., p. 16.

³³⁵ LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL DE 2005. Op.cit.,p. 17.

³³⁶ FONT I LLOVET, T. “El Régimen Local en los Estatutos de Autonomía” en El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía. Madrid. Revista Foro/6 La Estructura Territorial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 19. Subrayado nuestro.

municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen integran a su vez, el sistema institucional de la Generalitat, “... como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”.³³⁷

La organización municipal, regulable por aquellos dentro de las normas de autogobierno, ha implicado en la práctica la consideración de “la Administración autonómica [...] como la “Administración Única”³³⁸, u ordinaria dentro de su territorio³³⁹; y una sobre-consideración de su normativa como determinante para la atribución, o no, de competencias a las provincias³⁴⁰ y a los municipios, que implica en la práctica una “... asunción [...] de la competencia de la competencia”³⁴¹, si bien la regulación jurídica en la ley 57/2003 alude a criterios básicos estatales, de acuerdo al artículo 149.1.18 la Constitución.

³³⁷ Artículo 1 literales 1 y 3 de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

³³⁸ Ver en RODRIGUEZ ARANA-MUÑOZ, J. “Administración Única y Pacto Local” REALA Revista de Estudios de la Admsnitración Local y Autonómica núm. 271-272. Instituto Nacional de Admsnitración Pública (INAP). Madrid, 1996. ORTEGA ALVAREZ, L. “La Interiorización Autonómica del Régimen Local” en El Régimen Local de los Estatutos de Autonomía. Madrid. Revista Foro/6 La Estructura Territorial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 55. CARBALLEIRA RIBERA, M.T. “Perspectivas de Consolidación del Estado Autonómico”. REALA. Revista de Estudios de Administración Local Y Autonómica núm. 269. INAP. Madrid, 1996, p. 158. GARCÍA ROCA, J. “El Concepto Actual de Autonomía Local según el Bloque de la Constitucionalidad”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 282. INAP. Madrid, 2000, p. 27.

³³⁹ INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS. Informe sobre la Reforma del Estatuto de Cataluña. Julio de 2003, p. 22. Puede ser estudiado en castellano en la página www.gencat.net.

³⁴⁰ En efecto, de acuerdo al Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local hay diversos factores por los que las Diputaciones Provinciales no han ocupado el papel acorde con la Constitución española de 1978: a) “La existencia de iniciativas legislativas autonómicas que han articulado la transferencia de competencias y recursos económicos de las diputaciones a las comunidades autónomas; b) La interpretación extensiva de la técnica de la coordinación competencial de las comunidades autónomas respecto de las competencias provinciales”; y el que “las Comunidades Autónomas no han hecho uso de los instrumentos estatutarios de delegación de competencias autonómicas en las diputaciones.”; p. 74.

³⁴¹ Recurso de Impugnación del Estatuto de Cataluña por el Partido Popular de España (PP), p. 33.

Ello ha sido así señalado por sentencia del Tribunal Constitucional: “... corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deben reconocerse a las entidades locales”.³⁴²

“Si el alcance final tanto funcional como material de las competencias que el Estado le reserva el artículo 149.1 CE dependiera de las definiciones y demás precisiones competenciales contenidas en los Estatutos de Autonomía, ello significaría que el artículo 149.1 CE, dejaría de contener [...] una reserva constitucional directa e inmediata de competencias a favor del Estado, que como tal resulta infranqueable para cualesquiera normas de rango infraconstitucional. En ese caso la competencia de la competencia radicaría en el legislador estatutario, lo que en forma alguna puede ser así en un sistema constitucional.”³⁴³

Sin embargo, debe ser indicado, que aún en el caso de la actuación estatal, la autonomía de los municipios y provincias, se constituye como límite.

“...las competencias locales no son derivadas sino originarias, no las atribuye el legislador sectorial, únicamente delimita su alcance, fijando a través de una ley el ámbito supralocal de una materia –lo básico- y deja el espacio correspondiente para que el municipio, mediante su potestad normativa, impulse políticas propias...”³⁴⁴ (Subrayado nuestro)

Contrario a ello, para cierto y respetable sector de la doctrina española, los Estatutos deben desempeñar un papel más importante y determinante en la distribución competencial, basados, en que además del artículo 149.1.18 de la Constitución³⁴⁵, principalmente, la letra d) del 147.2 les otorgaría también a las

³⁴² STC 214/1989. Subrayado nuestro.

³⁴³ Recurso de Impugnación del Estatuto de Cataluña por el PP, p. 134.

³⁴⁴ ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL de 2005, p. 10.

Comunidades Autónomas el que sus Estatutos pudieran contener “... las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución” en forma directa; y no, sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas “establecido en la Constitución.”

Ésto les otorgaría una posición “*quasiconstitucional*”³⁴⁶, no sólo respecto a las leyes estatales básicas, sino aún frente a las de naturaleza orgánica.

“... el Estatuto es una norma resistente a las leyes estatales-orgánicas y ordinarias- que siempre deberán respetar su contenido por el juego combinado de los siguientes dos principios: el de competencia, en la medida en que el Estatuto es la norma específica a la que corresponde regular los elementos básicos de la autonomía, singularmente el reparto de competencias; y el de procedimiento, en la medida en que la propia Constitución (artículo 147.2) (sic) establece claramente que la reforma del Estatuto se podrá producir mediante el procedimiento que él mismo determine.”³⁴⁷ (Subrayado nuestro)

“En ese sentido, puede afirmarse tal y como hace la doctrina, que los Estatutos tienen una posición singular y prioritaria frente a otras leyes dentro del bloque de la constitucionalidad, cuando se trata de apreciar y de interpretar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.”³⁴⁸

Es ese el origen de la regulación extensa en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 de competencias exclusivas, como se estudiará más adelante;

³⁴⁵ “... el Estatuto es el marco jurídico mediante el cual se ejerce el derecho a la autonomía. Se trata por lo tanto, de una norma peculiar que cumple esa función constitucional y que, por esa razón, ofrece características especiales en su relación con la Constitución,”

“La Constitución se presenta como un marco general a partir del cual deben ser los Estatutos los que concreten el contenido y el alcance de la autonomía. Así se desprende claramente de la letra d) del artículo 147.2 CE.” INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS. Op. cit., p 44.

³⁴⁶ INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS. Op.cit., p. 46.

³⁴⁷ Ídem

³⁴⁸ INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS. Op.cit., p. 47. Subrayado nuestro.

las que sin sometimiento a las bases estatales a que alude el artículo 149.1.18 de la Constitución, se colocarían al amparo de la sentencia del Tribunal Constitucional 22/1999.

*“... el hecho de que la competencia autónoma ... sea exclusiva y no se ciña a las funciones de desarrollo legislativo y ejecución, implica que la Comunidad Autónoma no está únicamente habilitada para desarrollar las bases establecidas por el Estado y ejercer las funciones ejecutivas, sino que en este caso dichas bases operan tan sólo como límite de ejercicio de la competencia autonómica.”*³⁴⁹ (Subrayado nuestro)

Lo anterior, con el agravante, de que: *“En el proceso de reformas estatutarias que estamos viviendo se ha producido una cierta interiorización del régimen local en las Comunidades autónomas, por la regularización del régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados”; “La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico”*³⁵⁰; y, desde el punto de vista del tema que nos ocupa, son precisamente los municipios, *“... el cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”*; y los mismos son considerados por la misma Doctrina, y como tal consagrados en el Estatuto, como parte del *“... sistema institucional de la Comunidad Autónoma”*³⁵¹, regulables jurídicamente por los Estatutos como institución de autogobierno, como competencia exclusiva³⁵²; dentro, del contenido de la organización de las

³⁴⁹ STC 22/1999.

³⁵⁰ FERRET JACAS, J. Op. Cit., p. 287 y 289, respectivamente.

³⁵¹ FONT I LLOVET, T. “El Régimen Local en los Estatutos de Autonomía” en “El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía”. Op.cit., p. 19.

³⁵² *“... ello no significa en absoluto, en contra de lo que alguien pudiera interpretar, que el municipio “pertenece” a la Comunidad Autónoma. Si no más bien, que se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas...”*, Ídem.

instituciones autónomas propias, en virtud del artículo 148.2.c) de la Constitución, “... como es absolutamente natural en los sistemas de corte federal”.³⁵³

Todo esto ha sido formalmente impugnado por considerarse contrario a la autonomía constitucional, la “interiorización” del régimen local dentro del autonómico; y el “blindaje” de las competencias de la Comunidad de Cataluña, que bajo el manto de la exclusividad quedarían sometidas tan sólo al rígido sistema de reforma de su Estatuto, de acuerdo al artículo 147.3 de la Constitución; y que otorga a la propia entidad una importancia decisiva.

“Basta, pues, que el Parlamento autonómico no apruebe la reforma del Estatuto para que éste sólo pueda ser modificado mediante la modificación de la propia Constitución...”

Por tanto, fácilmente se comprende la gran trascendencia de que por vía estatutaria se “cierre” el sistema competencial resultante de la Constitución, porque ese cierre, en un determinado sentido y no en otro u otros también posibles, vincula tan intensamente a las Cortes Generales que, por sí mismas, si no contasen con el beneplácito de la Comunidad Autónoma, solo mediante la reforma constitucional podrían en el futuro rectificar la situación creada al amparo de la norma estatutaria.”³⁵⁴

En el caso de las provincias e islas, aunque su posición no sea “básica” en la organización territorial del Estado, ni inmediata en sus relaciones con los ciudadanos y ciudadanas, el rol de desarrollar competencias bajo el régimen de autonomía que los municipios no puedan desempeñar por sus recursos o por la naturaleza de la materia³⁵⁵, ha sido también incluido como determinante en el Libro

³⁵³ FONT I LLOVET, T. “El Régimen Local en los Estatutos de Autonomía” en “El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía “.Op.cit., p. 19. También en INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS. Op. cit., 21.

³⁵⁴ Recurso de Impugnación del Estatuto de Cataluña del PP., p. 137

Blanco ya citado³⁵⁶, y sus fuentes, por considerar superable el modelo, que a pesar de su necesidad en las comunidades autónomas pluriprovinciales, les ha otorgado el carácter de “... organismos de segundo orden”.³⁵⁷

“Entre los asuntos de interés municipal y los asuntos de interés autonómico hay asuntos intermunicipales que no pueden ser desempeñados de forma aislada por los municipios (transporte público comarcal, carreteras y caminos comarcales, planeamiento plurimunicipal, etc.) pero que tampoco presentan un interés intrínseco autonómico, cuya competencia debería ser ejercida por las diputaciones provinciales u otros entes locales intermedios.”³⁵⁸

Realidad que se evidencia por la existencia en España de más de ocho mil cien (8.100) municipios³⁵⁹, “... de los cuales cerca del 90 por 100 no superan los 5.000

³⁵⁵ Según la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, esas competencias bajo el régimen de autonomía que los municipios no puedan desempeñar por sus recursos o por la naturaleza de la materia, serían, además de las que les fueran atribuidas por las leyes del Estado y las Comunidades Autónomas, las de asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica, administrativa y de gestión a los Municipios, “*dirigidas a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios*”; la ejecución de obras y equipamientos y *íntegro de sus competencias y servicios*”; la ejecución de obras y equipamientos y la prestación de servicios públicos de carácter municipal, intermunicipal o de interés provincial o insular; y el apoyo a las políticas municipales de su territorio. Artículo 25.

³⁵⁶ De hecho el Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 2005, contiene para las provincias y las islas, competencias propias tanto las que les atribuyan las leyes del Estado y las Comunidades Autónomas; sin perjuicio de otras, se entiende, sin transferencia o delegación. Estas últimas serían acerca de la asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica, administrativa y de gestión a los municipios, para garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios; la ejecución de obras y equipamientos y la prestación de servicios públicos de carácter municipal, intermunicipal o de interés provincial o insular; y apoyo a las políticas municipales de su territorio. Artículo 25 ejusdem.

Por lo anterior, el artículo 30 del mismo proyecto, atribuye tanto a los municipios, como a las provincias e islas, “*dentro del ámbito de sus competencias*”, las potestades: normativas, de autoorganización o estatutaria, sancionadora, tributaria y financiera de programación o planificación, expropiatoria, de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, las prelación y preferencias reconocidas por la Hacienda Pública para los créditos de la misma, la inembargabilidad de su bienes y derechos; y las demás establecidas en la legislación básica.

³⁵⁷ LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL DE 2005. Op.cit., p.40.

³⁵⁸ LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL DE 2005. Op.cit., p. 44.

³⁵⁹ “... la circunstancia de que más de la mitad de las villas, pueblos, aldeas y lugares estuvieran sometidos a la jurisdicción señorial, explican las verdaderas causas del amplio número de

habitantes.” ³⁶⁰ Dos mil novecientos noventa y dos (2.999) no llegan a dos mil (2.000) habitantes; e incluso hay tres mil quinientos setenta y siete (3.577) de menos de quinientos (500); “... *y siguen siendo muy numerosos los que no tienen más que un par de docenas de vecinos.*”³⁶¹

Por esa razón llama la atención su omisión, o pretendida sustitución de las provincias, por otras formas territoriales como las veguerías³⁶² en Estatutos de Autonomía como el de Cataluña³⁶³; algo que sin duda ha propiciado, junto con las reformas propuestas en el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local de 2005, y el anteproyecto de ley Básica del Gobierno y la Administración Local, su rediscusión como problema actual del derecho local.

“Toda la justificación de fondo que sostiene el moderno desarrollo de la Provincia, esta precisamente no en la idea perfectamente eventual de la suplencia del Municipio, sino en la mucho más honda y substantiva de un efectivo traspaso de funciones. Ha ocurrido pura y simplemente, que el área municipal ha quedado desbordada como área eficiente para el planeamiento de ciertos servicios. Cuidémonos mucho de llorar nostálgicamente ante esta realidad. Si el planeta entero se ha achicado, y hoy puede ser doblado apenas en unas horas, , si la forma política misma del Estado nacional como

municipios existentes en España, pues el mandato constitucional de 1812 era tajante: sustituir los lugares de señorío por Ayuntamientos constitucionales.” ORDUÑA REBOLLO E. “Nuevas Aportaciones sobre el Mapa Municipal”. REALA Revista de Estudios Locales y Autonómicos núm. 291. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2003, p. 824

³⁶⁰ LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL DE 2005. Op.cit., p. 69.

³⁶¹ PARADA VÁSQUEZ, J.R. Op. cit., p, p 37 y 65.

³⁶² *“La flexibilización de la alteración de los límites de las veguerías armoniza con la variedad de modelos provinciales existentes y más allá de solucionar un problema catalán juega a favor de la simplificación de niveles de administración, que es un valor general.”* FERRET JACAS, J. Op. cit., p. 287.

³⁶³ Y que ha sido suficientemente expuesto en el Recurso de Impugnación del PP. “... *las autonomías infracomunitarias y sus límites, son las definidas en los artículos 140 141 de la CE y se corresponden con un patrón genera que sólo puede ser excepcionado del modo que lo establece el artículo 152.3 (que admite agrupaciones de municipios diferentes de la provincia) o, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.3 (que también alude a la posibilidad de que los Estatutos establezcan circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios. P. 52.*

*Estado íntegramente soberano está ya en franca crisis, ..., milagro sería que el área menor de la organización política, que es la del Municipio, permaneciese en su antigua intangibilidad. Sin que esto quiera decir que todo el Municipio como tal esté ya superado, ni mucho menos, sí es cierto que debe rendir a entidades más amplias un haz importante de sus viejas funciones.*³⁶⁴ (Subrayado nuestro)

Acerca del contenido de las reformas recientes, “... que implica nuevos estatutos... con aspecto y contenido propio de verdaderas constituciones...”³⁶⁵:

*“... la Constitución y el legislador ordinario sitúan a las provincias, en cuanto a Entidades Locales, como entidades **básicas**” ... “sin perjuicio de señalar que se podrán constituir otras agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia. Pero...la alteración de los límites provinciales, situación trascendente en determinados casos, sólo podrá hacerse mediante Ley orgánica; lo que determina la indisponibilidad de las Comunidades Autónomas para arreglar su propio territorio con una división territorial diferente.*

*Y, además, la STC 40/81 de 28 de julio, señala que los cambios en la organización territorial de una Comunidad Autónoma no pueden llevar consigo la desaparición de la Provincia, como Entidad dotada de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*³⁶⁶ (Subrayado nuestro)

Si bien la propia Constitución de 1978, atribuye a las Comunidades Autónomas el **delimitar** su territorio, eso no implica la modificación de la organización territorial del Estado, prevista en el artículo 137 ejusdem.

Siguiendo con la misma Constitución, son consideradas en efecto las provincias, como entidades locales integradas por la agrupación de municipios,

³⁶⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Provincia en el Régimen Local Español en Problemas Actuales de Régimen Local*. Tercera Edición. Madrid, Editorial Aranzadi SA, 2007, p. 60.

³⁶⁵ PARADA VASQUEZ, J.R.. Op. cit., p. 13.

³⁶⁶ MORELL OCAÑA, L. “La Dinámica Provincial a partir de la Constitución”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Enero- Agosto 2006 Número 300-3001. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2006, p. 15.

pero destinadas al “... *cumplimiento de las actividades del Estado.*”³⁶⁷ Por lo que expresamente se establece, el que cualquier alteración, y ni mucho menos su extinción, requeriría de la aprobación de las Cortes Generales.

Por lo que la interpretación de la mención a que: “*Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*”³⁶⁸, debe dirigirse, en aras de la autonomía, a considerar a otras agrupaciones, además, de las provincias, dentro de los Estatutos autonómicos.

Con respecto a la situación de las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial, ésta: “... *actuará también en la medida de lo necesario, como Corporación representativa equivalente a la Diputación Provincial.*”³⁶⁹

Es competencia de las primeras, sólo, el poder realizar “... *las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio*”³⁷⁰; así como, el asumir las funciones de la Administración del Estado, sobre las Corporaciones locales.

Por lo que, no podrían alterar los términos no municipales, es decir los provinciales; ni en materia local, exceder las funciones estatales.

En una interpretación conjunta entre los artículos 147.2.b) y 148.1.2ª. , el resultado es, que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias acerca de la ordenación de su territorio, y no la de las otras formas de organización territorial del Estado.

³⁶⁷ Artículo 141.1 de la Constitución Española de 1978.

³⁶⁸ Ibidem, artículo 141.3.

³⁶⁹ MORELL OCAÑA, L. “La Dinámica Provincial a Partir de la Constitución”. Op.cit., p. 16.

³⁷⁰ Artículo 148.1.2ª. de la Constitución Española de 1978.

Agregándose además, “... *cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.*”³⁷¹

La autonomía prevista en el artículo 137 la Constitución, es tanto para el caso de las Comunidades Autónomas, como en el de los municipios y provincias.

La legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas tiene como “*deber*”³⁷², garantizar el ejercicio de las competencias que garanticen la efectividad de la autonomía constitucional; y, de acuerdo al Tribunal Constitucional, el artículo 149.1.18 de la Constitución, autoriza a aprobar bases comunes para todas las Administraciones Públicas, así como unas específicas para la local, que se concretizan en la LRBRL³⁷³

De acuerdo a la última, en “... *su calidad de administraciones públicas de carácter- antes que institucional- territorial*”³⁷⁴ [...] *corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas*”:

- a) *Las potestades reglamentarias y de autoorganización.*
- b) *Las potestades tributaria y financiera.*
- c) *Las potestades de programación o planificación.*
- d) *Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.*
- e) *La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.*

³⁷¹ Ídem. Subrayado nuestro.

³⁷² Artículo 2.1 de la Ley 57/2003.

³⁷³ STC 214/1989.

³⁷⁴ Artículo 137 de la Constitución Española de 1978.

- f) *Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.*
- g) *Las potestades de revisión de oficio de sus actos y acuerdos; y*
- h) *Las prelación y preferencias, y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública [...] así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.*³⁷⁵

Todas bajo régimen de autonomía.

Por lo que una ley estatal, y en su caso un Estatuto autonómico, que no cumpla con el deber de regular competencias locales sobre las que giren sus potestades, pudiera ser considerado de contenido incompleto o parcial, dado que dicha competencia, no debe ser atributiva o restrictiva, sino reguladora, del ejercicio, “*en todo caso*”³⁷⁶ competencial.

En caso de que haya una regulación, el deber se extiende también hacia las otras agrupaciones de municipios, “*... diferentes de las provincias.*”³⁷⁷

“...es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada”... “podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones propias territoriales de la Comunidad Autónoma”... “pero también del ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales...”

*“Es obvio, en definitiva, que al aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cual sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial.”*³⁷⁸

³⁷⁵ Artículo 4.1 de la Ley 12/1985.

³⁷⁶ Ibidem, artículo 25.2.

³⁷⁷ STC 40/81 de 28 de Julio.

En cualquier caso es importante recordar, que de acuerdo a la Ley 57/2003: *“El Municipio ejercerá [...] competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”*³⁷⁹; y que, con relación a lo anterior, la propia Constitución señala que:

*“Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución y u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el gobierno, [...] podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.”*³⁸⁰

Por lo que los Estatutos de Autonomía, de manera compartida con el Estado, deben partir del listado de competencias locales previstas como regulación básica, para continuar con las especificidades de acuerdo a su territorio; siendo, como dice la Recomendación 121 de 14 de Noviembre de 2002 sobre la Democracia Local y Regional en España, que el poder normativo sobre los entes locales es compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiéndole al primero *“sus principales y uniformadoras características”*; y a las segundas, *“las peculiaridades locales.”*

De igual forma la Sala Constitucional al respecto ha dicho:

“... el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias

³⁷⁸ Ídem

³⁷⁹ Ídem.

³⁸⁰ Artículo 155 de la Constitución Española de 1978.

*de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses.*³⁸¹

Sin embargo, como se ha indicado, y contrario a ello “... la actualización de las competencias autonómicas después de 25 años de ejercicio de la autonomía y de la propia democracia local, permite avalar un incremento sustancial de la capacidad autonómica de incidir en la ordenación de la Administración local”³⁸², en respuesta a una actuación del legislador básico entendida como contraria precisamente a sus intereses, expresada en las leyes 2/1985 y 57/2003, acerca del Régimen Local.

En el caso del régimen local, a entender de ese sector de la doctrina, “... se ha producido una fuerte penetración de políticas estatales amparadas en lecturas amplias y no siempre justificables de otros títulos competenciales menos específicos o colaterales del artículo 149.1”.³⁸³

O, particularmente sustentada, en una equivocada y superable interpretación de lo que por básico ha sido entendido.

Es así como se señala la necesidad de buscar otras formas de reparto de competencias, basadas en “la valoración conjunta de los artículos 149.1 y 147 CE”, e incluso otorgar “... al Estatuto una función constitucional de precisión competencial.”³⁸⁴

“...la actual evolución del concepto de lo básico ha provocado un vaciamiento competencial de las Comunidades Autónomas, dado el alto grado de detalle y precisión reguladora de las leyes básicas, proponiendo

³⁸¹ STC 50/1999.

³⁸² Ídem.

³⁸³ INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS. Op. cit., p.p.18 y 19

³⁸⁴ INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS. Op. cit., p. 80. Subrayado nuestro.

como alternativa inicial la consideración de las bases como normas estrictamente de “principios y no autosuficientes”, que necesitarían de un posterior desarrollo por la ley autonómica para desplegar su total efectividad jurídico material.”³⁸⁵

“...la simple evolución histórica... ha hecho desaparecer de forma sobrevenida la fuerza argumental que en su caso pudiera haber tenido aquélla ya antigua sentencia 32/1981.”³⁸⁶

“... lo que queda cubierto por el artículo 149.1.18 es todo aquella regulación básica de las Administraciones locales que es común a todas las administraciones públicas [...]. El artículo 149.1.18 no prevé que existan unas bases del régimen jurídico de las Administraciones locales distintas a las del conjunto de las Administraciones públicas. De manera que lo que es específico de las entidades locales podría ser asumido por los Estatutos de Autonomía.”³⁸⁷

Incluso se ha sostenido como viable, la inclusión de competencias autonómicas relacionadas con los sistemas electorales locales, *“... dentro del respeto a lo que es derecho común electoral o disposiciones comunes fijadas por el Estado para todas las elecciones por sufragio universal”³⁸⁸*, como *“ ... una cuestión pacífica en los sistemas federales como el alemán o el austríaco”³⁸⁹*, así como la incorporación de instrumentos de participación, incluyendo la autorización de referenda y

³⁸⁵ Estudio sobre la Reforma del Estatuto de Cataluña de Julio de 2003, p. 80 citado por FONTEVILA ANTOLÍN, J. Op. cit., p. 184.

³⁸⁶ FONT I LLOVET, T. “El Régimen Local en los Estatutos de Autonomía” en “El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía “. Op cit., p.37.

³⁸⁷ Ídem.

³⁸⁸ FONT I LLOVET, T. “El Régimen Local en los Estatutos de Autonomía” en “El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía “. Op cit., p.26..

³⁸⁹ FONT I LLOVET, T. “El Régimen Local en los Estatutos de Autonomía” en “El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía “.Op cit., p.27.

consultas populares, excluibles de la competencia estatal prevista en el artículo 92.3 de la Constitución, por corresponder al derecho a la consulta popular prevista como derecho de los vecinos y vecinas en el artículo 18 de la Ley 57/2003, con remisión al 71.

Todo ello equilibrado por las menciones acerca del respeto a la autonomía local, “... como primer elemento de protección y garantía”³⁹⁰, aún en Estatutos de Autonomía como el de Cataluña, en el cual el extenso número de competencias autonómicas exclusivas es evidente.

No obstante, y en forma previa a la constatación o contrariedad de tales supuestos en la realidad reciente estatutaria que, como se ha adelantado, será estudiada detalladamente en forma posterior, conforme a los capítulos precedentes: “*La Constitución de 1978 no ha transformado a España en un Estado Federal*”³⁹¹

“La soberanía nacional no es fragmentable y tampoco lo es, en consecuencia el pueblo español. No es este un concepto federativo, formado por agrupación de los pueblos de las diferentes comunidades españolas. Los componentes individuales de este pueblo soberano, a los que se reconoce derechos y libertades, son los ciudadanos. Todos ellos pertenecen a una categoría única, indeferenciabile territorialmente.” ³⁹²

³⁹⁰ Artículo 38 de la Constitución Española de 1978.

³⁹¹ Recomendación 121 de 14-11-92 sobre la democracia local y regional en España del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa.

³⁹² Recurso de Impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña del PP., p. 43.

*“... hay que tener en cuenta que nuestra Constitución prevé un Estado compuesto o complejo”, pues las Comunidades Autónomas participan con el Estado del poder político, configurándose así nuestro Estado Autonomico”.*³⁹³

Asimismo, la regulación de los sistemas electorales, a través de leyes también orgánicas³⁹⁴, sí puede ser considerada un interés propio municipal y provincial, en virtud que la materia en referencia a la elección de sus órganos de gobierno, es punto definidor de su autonomía; que el derecho a la consulta popular no es asimilable en forma absoluta al derecho a solicitar referenda, ni aún en la forma prevista para las decisiones de especial trascendencia en el artículo 92.1, en principio por su carácter no vinculante³⁹⁵; que la organización prevista en el artículo 137 de la Constitución no es institucional, sino territorial; y, definitivamente, que con relación a la interpretación de la Constitución española, la competencia se haya atribuída al Tribunal Constitucional, incluyendo, desde luego, la que se refiere a la definición de lo “básico” y la aportación de instrumentos de defensa de la autonomía local.³⁹⁶

³⁹³ STC 27/1983, 13/1992, 49/1995, 13/2007 y 1247/2007. Subrayado nuestro.

³⁹⁴ Según el artículo 81.1 de la Constitución, son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía, y las del régimen electoral general; y no sólo las que se refieran al sufragio.

³⁹⁵ La consulta popular, lejos de ser considerada exclusivamente como una competencia autonómica “*debe ser solicitada abiertamente por todos los sectores políticos y sociales de la población, en igualdad de condiciones [...] como mecanismo por el cual la población puede controlar a sus gobernantes y resolver conflictos entre los poderes públicos.*” (Subrayado nuestro). MOLINA VEGA, J.E. “La Ideología Bolivariana y sus Consecuencias sobre el Proceso Político en Venezuela.” Ponencia presentada en el XXIV Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA-2003) Dallas, Marzo de 2003.

³⁹⁶ Tema también ampliamente impugnado por considerar suficiente el contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional, hasta tanto sea modificado por el propio Tribunal. “... *en tanto no cambie ésta o, en su caso, se rectifique por el propio Tribunal la interpretación que ha establecido, el legislador estatutario queda vinculada por dicha jurisprudencia y cualquier previsión legal*

*“La autonomía ha dicho la STC 4/1981 no se garantiza por la Constitución- como es obvio- para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación.”*³⁹⁷; y dentro de él está el respeto a la forma compuesta del Estado Español, y a los distintos centros de producción normativa.

*“... el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que nos e ajusta a tal principio, la privación de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica de la Administración del Estado y otras Entidades territoriales.”*³⁹⁸

Así se desprende también de otra sentencia del Tribunal Constitucional, la 240/2006; como aplicación primera del recurso para la defensa de la autonomía constitucional relacionado con una ley estatal o autonómica, comprendido entre los artículos 75 y siguientes de la Ley 7/1999 de 21 de Abril³⁹⁹.

Por lo que en cualquier caso, el tema de la participación ciudadana ha sido objeto de consagraciones formales en reglamentos orgánicos municipales en todas las grandes ciudades españolas, fundamentado y fundamentable⁴⁰⁰ en su potestad

desconocedora de la misma incurrirá en inconstitucional.” Recurso de Impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña del PP.. p. 141.

³⁹⁷ STC 247/2007.

³⁹⁸ STC 4/1981.

³⁹⁹ Por la que se modifica a la Ley 2/1979 de 3 de Octubre del Tribunal Constitucional.

⁴⁰⁰ De acuerdo al Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, la futura Ley de Bases deberá mantener y mejorar los estándares mínimos en materia participativa de la Ley 57/2003, con la que se potencie la participación de los ciudadanos en la vida pública local. *“Además de estos estándares mínimos, debe impulsarse a los gobiernos locales para que, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, establezcan mecanismos participativos adecuados...”*; p. 86.

“... la correcta interpretación sistemática de los artículos 6.1 (sic) y 137 CE induce a sostener que las entidades locales, en libertad y margen de maniobra para ordenar y adecuar su organización a las necesidades reales y efectivas de cada uno de ellos”, p. 87.

de autoorganización; que, junto con las normas estatales y autonómicas, cerrarían el círculo normativo sustentado en la autonomía constitucional.

“...en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado; la legislación de desarrollo de las CCAA según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140.”⁴⁰¹

“... se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y se admite, [...], la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dictan las comunidades Autónomas.”⁴⁰²
(Subrayado nuestro)

Es importante destacar que el Tribunal Constitucional ha admitido que, *“... por la naturaleza de la materia, resulte completamente necesaria para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que corresponde la competencia estatal sobre las bases”⁴⁰³*, sean también consideradas como básicas, no sólo las disposiciones previstas en las leyes, sino también las reglamentarias; *“... cuando ya se hayan dictado normas legales postconstitucionales definidoras de lo básico”⁴⁰⁴*; *“... en la medida en que la norma reglamentaria básica aparezca como complemento de la regulación legal...”⁴⁰⁵*

En definitiva:

⁴⁰¹ Ídem.

⁴⁰² Ídem.

⁴⁰³ STC 48/1998.

⁴⁰⁴ STC 77/1895.

⁴⁰⁵ STC 147/1996.

*“La verdadera eficacia de la legislación básica no actúa ... en relación con la norma estatutaria, de aquí es absurdo un planteamiento de “blindaje” de sus competencias respecto al legislador básico, ya que tales competencias aparecen indisponibles por la propia naturaleza del estatuto como norma supraordenada”.*⁴⁰⁶

Visto todo lo anterior, y como punto previo al estudio que sigue, debe ser indicado que el ámbito normativo estatal, comunitario y reglamentario de Madrid sobresale por su complejidad; y el de Cataluña, por su radicalidad.

Pero, en lo que respecta a las posibilidades de control social, como se constará, la problemática se presenta desprovista de argumentos jurídicos que lo sustenten.

⁴⁰⁶ ORTEGA ÁLVAREZ, L.. “Regimen Local y Estatutos de Autonomía”. Op. cit., p. 46.

Capítulo 2: Madrid.

2.1. Introducción.

“En términos demográficos, la ciudad más poblada de España”⁴⁰⁷, es sede de la capital del Estado y de las instituciones generales; y, capital de una Comunidad Autónoma uniprovincial, lo que le otorga “...además el carácter de Corporación representativa a que se refiere el artículo 141.2 de la Constitución”⁴⁰⁸; y desde luego Gran Ciudad, entendida como municipio.

“Madrid es un municipio, un gran municipio, que es parte integrante y núcleo principal de un área metropolitana, dentro de la cual tendrá un papel que cumplir, todo ello con independencia de que también sea un municipio y sólo un municipio...Dicho lo cual conviene advertir los problemas que genera la expresión gran ciudad, por cuanto la doctrina lo emplea para referirse a gran municipio y a un área metropolitana, razón por la que advertimos..., que, al hacer uso de la misma, nos estamos refiriendo a Madrid como gran municipio.”⁴⁰⁹

Debe ser añadido, que la magnitud de lo que se considera hoy como Gran Ciudad, propicia su extensión a la Área Metropolitana, para algunos autores.

“Si las materias competenciales en las que ha de participar la gran ciudad rebasan lo genéricamente local, el ámbito territorial va más allá del territorio

⁴⁰⁷ De acuerdo a la Exposición de Motivos de la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid de 2006.BO

⁴⁰⁸ Artículo 9.2 de la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico.

⁴⁰⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. *Evolución Histórica del Régimen Municipal de Madrid*. Madrid, COLEX, 2006, p. 44.

*municipal, Por todo esto puede ser precisa, junto a un régimen especial de la gran ciudad, la configuración de un ente de carácter metropolitano.*⁴¹⁰

Pero al margen, la Gran Ciudad de Madrid, y su evidente realidad, deviene en la aplicación de al menos tres regímenes jurídicos estatales principales: el contenido en la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, en lo que al Estado y las instituciones generales respecta; el del Estatuto de la Comunidad de Madrid, acerca de su condición de capital y Comunidad Autónoma; y, en lo que a los temas locales se refiere, el de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, y su reforma, la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

*“Esta última, contiene un conjunto de disposiciones referentes a la organización de los municipios de gran población. Sin embargo, no agota la regulación de la materia, pues aparte del desarrollo posterior que necesariamente corresponde a las Comunidades Autónomas, todavía queda un espacio relevante para la potestad de autoorganización del municipio que [...] permita al Ayuntamiento decidir respecto del modelo de organización que considere más idóneo para el gobierno del Ayuntamiento de Madrid.”*⁴¹¹

Esto implica, además de la ratificación de los criterios tradicionales y jurisprudenciales acerca del contenido material de lo básico en esta primera gran ciudad española, el “... reconocimiento de los Reglamentos de Organización Municipal como instrumentos de autonomía real y práctica.”⁴¹²

⁴¹⁰ FERRER JACAS, J. Op. cit., p. 292.

⁴¹¹ Exposición de Motivos del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid del 31 de Mayo de 2004.

⁴¹² Preámbulo de la Ley 2/2003 de 11 de Marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, “... en ejercicio de sus competencias estatutarias sobre desarrollo legislativo”⁴¹³, la Comunidad de Madrid ha dictado leyes generales “con normas organizativas”⁴¹⁴, como la Ley 2/2003 de 11 de Marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid y la Ley 3/2003 de 11 de Marzo para el Desarrollo del Pacto Local; y, efectivamente su Ayuntamiento, Reglamentos orgánicos, como el de Distritos y Participación Ciudadana, que aunque “... jerárquicamente subordinados a las leyes”⁴¹⁵; y “... que no prima (sic) sobre la normativa autonómica en el espacio a que ésta corresponde”⁴¹⁶, son de ineludible observancia en virtud de la autonomía constitucional, y así previsto por el propio Estatuto de la Comunidad de Madrid y las leyes autonómicas.

Complejidad jurídica que no ha escapado al legislador, que ha previsto como uno de los objetivos esenciales de la Ley de Capitalidad de Madrid de 2006, precisamente, el regular: “Las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de sus respectivas competencias”.⁴¹⁷

Al margen de lo anterior, la aplicación de textos jurídicos correspondientes a diferentes entidades autónomas de organización territorial, pero con una única competencia territorial, impone ejercicios de jerarquización de fuentes, en los cuales, como se ha visto, la extendida concepción de España como Estado

⁴¹³ REPERTORIO JURÍDICO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID. Op.cit., p. 13.

⁴¹⁴ Ídem

⁴¹⁵ REPERTORIO JURÍDICO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, op. cit., p. 14.

⁴¹⁶ STS Sección 4a. 8-2 1999.

⁴¹⁷ Artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983 de 25 de Febrero de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid .

Autonómico, sería tan sólo el comienzo de una intrincada red de normas jurídicas aplicables.

2.2 Ley Orgánica 3/1983 de 25 de Febrero de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Como punto de inicio, y a pesar de todo lo anteriormente expresado, es indudable que la instauración del Estado Autonómico español ha devenido en la extinción del protagonismo hasta ahora otorgado tanto a provincias como municipios; y más aún, en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

En el caso de Madrid, su Estatuto de Autonomía fue aprobado por Ley Orgánica 3/1983 de 25 de Febrero, con modificaciones en 1991, 1994 y 1998; y en él específicamente se regula la extinción de la Diputación Provincial, a partir de la entrada en vigor del Estatuto: *“Quedando disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación Provincial de Madrid, la cual cesará en sus funciones.”*⁴¹⁸

A partir de dicha fecha, la Comunidad asume *“todas las competencias, medios y recursos”* que correspondían a dicha Diputación, subrogándose en las relaciones jurídicas correspondientes a sus actividades.

Ello, como se ha indicado, a pesar de la personalidad jurídica y la autonomía otorgada tanto a las Comunidades Autónomas, como a los municipios y provincias, en el propio texto constitucional de 1978.

⁴¹⁸ Disposición Transitoria 4.2 de la Ley Orgánica 3/1983 de 25 de Febrero de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a los municipios, a pesar de haberseles ratificado su personalidad jurídica plena, y autonomía para la gestión de sus intereses, no se les confiere competencia específica alguna, en este texto autonómico.

La Comunidad de Madrid sí tendría competencias: plenas⁴¹⁹; de desarrollo legislativo, incluida la potestad reglamentaria y ejecución, “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca”⁴²⁰ *“las que asuma transcurridos cinco años desde la aprobación de este Estatuto [...] en el desarrollo de aquellas materias cuyos principios o bases están reservados en exclusiva al Estado, de acuerdo al artículo 149.1 de la Constitución”*⁴²¹; sobre aquellas materias no atribuidas expresamente al Estado en virtud del mismo artículo⁴²²; y sobre aquéllas de titularidad estatal, susceptibles de transferencia o delegación, que hubieren sido transferidas, al amparo del artículo 150.2 ejusdem.⁴²³

La competencia acerca de las funciones sobre las Corporaciones Locales que corresponden a la Administración del Estado, forma parte de las de desarrollo legislativo, “cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.”⁴²⁴

⁴¹⁹ Ibidem, artículo 26.

⁴²⁰ Ibidem, artículo 27.

⁴²¹ Ibidem, artículo 28.

⁴²² Ibidem, artículo 29.

⁴²³ Ibidem, artículo 25.

⁴²⁴ Ibidem, artículo 27.1. Subrayado nuestro.

Tan sólo en el caso de las competencias plenas, el derecho propio sería aplicable con preferencia a cualquier otro, teniendo el Estatal, el carácter supletorio.⁴²⁵

De igual forma, la creación y estructuración de su administración pública, se haría de conformidad con la legislación básica del Estado, así como el régimen jurídico de la administración pública regional y de sus funcionarios.⁴²⁶

Mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación de bases a que se refiere el Estatuto, continuarían en vigor las actuales Leyes y disposiciones del Estado; y la Comunidad podría desarrollar legislativamente los principios o bases del derecho estatal vigente, *“interpretando dicho derecho conforme a la Constitución”*.⁴²⁷

Ello hace deducir, que a tenor de la autonomía prevista en este mismo texto, corresponderían como propias a los municipios de Madrid, las competencias contenidas en el artículo 25 de la Ley de Bases 57/2003; así como los servicios previstos en el 26.

En lo que al tema del presente estudio se refiere, como primer aspecto, la mención que se hace al deber de la Comunidad de *“... facilitar la más plena participación del pueblo de Madrid en la vida política, económica, cultural y social”*⁴²⁸, contrasta con un texto jurídico que destaca por su evidente intransferencia ciudadana en la toma de decisiones referidas a la gestión pública.

⁴²⁵ Ibidem, artículo 34.

⁴²⁶ Ibidem, artículo 38.

⁴²⁷ Ibidem, Disposición Transitoria Primera.

Así es como, si bien se reconoce a sus ciudadanos los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución nacional, en lo que respecta a la condición misma de ciudadano, con el consecuente ejercicio de los derechos políticos, sólo se refiere este Estatuto a *“los españoles”*⁴²⁹, ya con vecindad administrativa en cualquiera de sus Municipios, ya con residencia en el extranjero y siempre que hubieren tenido, en principio, su última vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid.⁴³⁰

En otros casos, como por ejemplo en lo que se refiere al derecho al sufragio, el Estatuto hace exclusiva referencia a *“madrileños.”*⁴³¹

Desde el punto de vista del autogobierno autonómico, los poderes de la Comunidad se ejercen a través de la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Comunidad, de entre los cuales la primera, se constituye como *“...órgano legislativo y representativo del pueblo de Madrid.”*⁴³²

Dentro de sus competencias, la potestad legislativa; la de aprobación y control del presupuesto; el impulso, orientación y control de la acción del Consejo y del Presidente de Gobierno, lo que incluso comprendería la votación de la moción de

⁴²⁸ Ibidem, artículo 3.

⁴²⁹ Ibidem, artículo 7.2

⁴³⁰ Ibidem, artículo 7.3.

⁴³¹ Específicamente en lo que se refiere al derecho al sufragio, el estatuto hace exclusiva referencia a *“madrileños”*; artículo 11.6.

⁴³² Ibidem, artículo 9.

censura y su eventual dimisión⁴³³; además del ejercicio de otras -competencias- constitucionales, legislativas y jurídicas.⁴³⁴

Es importante destacar, que además de tener una representatividad exclusiva del pueblo de Madrid, los Diputados de la Asamblea, gozan adicionalmente de la exclusión del mandato imperativo en el ejercicio de sus funciones⁴³⁵; de la inviolabilidad por las opiniones manifestadas, aún después de haber cesado en su mandato⁴³⁶; y de la imposibilidad de ser detenidos, ni retenidos por actos delictivos cometidos en la Comunidad, sino en caso de flagrancia.⁴³⁷

En lo que respecta al Presidente de la Comunidad, éste “*ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en la misma*”⁴³⁸; siendo responsable, al igual que el Consejo de Gobierno, políticamente ante la Asamblea.

En cuanto a otros derechos relacionados con el derecho a la participación, la Iniciativa Legislativa en principio corresponde a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Consejo de Gobierno; quedando la iniciativa legislativa popular, y la de los Ayuntamientos, al criterio legislativo de la misma Asamblea.⁴³⁹

⁴³³ Ibidem, artículo 20

⁴³⁴ Ídem.

⁴³⁵ Ibidem, artículo 10.4.

⁴³⁶ Ibidem, artículo 12.2.

⁴³⁷ Ibidem, artículo 12.3.

⁴³⁸ Ibidem, artículo 17.1.

⁴³⁹ Ibidem, artículos 15.1 y 15.2.

Asimismo, las leyes de la Comunidad Autónoma de Madrid, estarían sujetas tan sólo al control de constitucionalidad; y los actos o reglamentos, *“así como el control de la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de esta a los fines que la justifican, ...”*, a la jurisdicción contencioso–administrativa.⁴⁴⁰

En lo que a la rendición de cuentas se refiere, tan solo se señala la obligación del candidato a Presidente de la Comunidad, de presentar ante la Asamblea, *“el programa político de gobierno que pretende formar”*⁴⁴¹, sin intervención alguna por parte de las y los electores de Madrid.

El control económico y presupuestario, se ejercería a través del Tribunal de Cuentas, cuyo informe se remitiría a las Cortes Generales y a la Comunidad Autónoma de Madrid.

Digno de destacar es que, a diferencia de lo que sucede en otras ciudades europeas y españolas, el régimen general presupuestario corresponde en cuanto a su elaboración y ejecución al Consejo de Gobierno; y el examen, enmienda, aprobación y control, a la Asamblea;⁴⁴² en ambos casos, sin intervención ciudadana alguna.

Finalmente, la participación ciudadana se haya también excluida en la Ley Orgánica en estudio, con relación a los procesos de reforma del Estatuto de Autonomía de Madrid, ya que su iniciativa corresponde al Consejo de Gobierno, a la Asamblea o a los dos tercios (2/3) de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta; y, en todo caso, dicha propuesta

⁴⁴⁰ Ibidem, artículo 44.

⁴⁴¹ Ibidem, artículo 18.2.

⁴⁴² Ibidem, artículo 61.1.

requeriría de la aprobación de la Asamblea y de las Cortes Generales, por ley orgánica.⁴⁴³

Todo sin perjuicio de que la iniciativa del proceso autonómico corresponde a las Diputaciones o al órgano insular correspondiente, y a los dos tercios de los municipios cuya población represente la Comunidad.⁴⁴⁴

2.3 Ley 22/2006 de 4 de Julio de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

Como hubiera sido indicado, esta ley tendría entre sus objetivos principales, la articulación de las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y locales en el ámbito territorial de Madrid,⁴⁴⁵ aunque sin perjuicio de la aplicación de otras leyes, tanto estatales como autonómicas.

Así es como en forma supletoria, las “*relaciones interadministrativas*” se desarrollarían con arreglo a la Ley sobre las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, las leyes básicas de régimen local, y las demás disposiciones estatales y autonómicas aplicables.

El ámbito competencial sobre el carácter de capital del Estado y sede de las instituciones generales, en las materias no reguladas en la ley 22/2006 y “*sin perjuicio de las Competencias de la Comunidad de Madrid*”, se regiría por la

⁴⁴³ Ibidem, artículo 64.1.

⁴⁴⁴ Artículo 147.2 de la Constitución española de 1978.

⁴⁴⁵ Artículo 3.1 de la Ley 22/2006 de 4 de Julio de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

legislación estatal básica en materia local, la autonómica de desarrollo si fuere el caso, y por la restante legislación estatal y comunitaria.⁴⁴⁶

Asimismo, de acuerdo a la Disposición Final Primera, esta ley se dicta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983 de 25 de Febrero de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pero sin derogar más que la Ley Especial del Municipio de Madrid aprobada por Decreto 1674 de 11 de Julio.

Cuestiones que a todas luces dificulta, lejos de resolver, el estudio y aplicación de la regulación legislativa en su conjunto, del régimen jurídico de Madrid.

Igual consideración en lo que se refiere a las posibilidades de participación ciudadana en función de esta Ley de Capitalidad, sobre las que en resumen puede ser dicho, que la regulación definitiva recaerá, por remisión, a normas reglamentarias de fecha posterior.

En cualquier caso, en cuanto al régimen de capitalidad, son órganos de gobierno municipal el Pleno, el Alcalde, la Junta de Gobierno, los Tenientes de Alcalde, los Concejales con responsabilidades de Gobierno, los miembros no electos de la Junta de Gobierno y los que se determine en el Reglamento Orgánico correspondiente;⁴⁴⁷ y de todos, es el Pleno, el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal⁴⁴⁸, y, en confirmación del

⁴⁴⁶ Ibidem, artículo 1.

⁴⁴⁷ Ibidem, artículo 7.a)

⁴⁴⁸ Ibidem, artículo 9.

carácter representativo del gobierno español, al que corresponde *“el control y fiscalización de los órganos de gobierno”*⁴⁴⁹.

Asimismo, se le ha atribuido al Pleno la regulación del órgano para la defensa de los derechos de los vecinos, los órganos y procedimientos de participación ciudadana, y la división de la ciudad en Distritos, *“... dotados de órganos de gestión desconcentrada para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales”*⁴⁵⁰, todo, mediante reglamentos orgánicos⁴⁵¹; y la regulación de la participación en organismos supranacionales, mediante acuerdos.⁴⁵²

De igual forma, en función de que expresamente se prevé que, en sus relaciones con los ciudadanos, la administración del Ayuntamiento de Madrid debe actuar de conformidad con los principios de transparencia y participación, se concede a los vecinos la posibilidad de que un número superior o igual al 10 por 100 (10%) ejerza la iniciativa ciudadana acerca de la elaboración y aprobación de las *“normas de competencia del Pleno”*⁴⁵³, pero con exclusión de la materia tributaria y de aprobación del Presupuesto, cuya iniciativa *“... corresponde en exclusiva a la Junta de Gobierno Local.”*⁴⁵⁴

⁴⁴⁹ Ibidem, artículo 11.a.

⁴⁵⁰ Ibidem, artículo 22.1.

⁴⁵¹ Ibidem, artículo 11.1.c)

⁴⁵² Ibidem, artículo 11.1.f)

⁴⁵³ Ibidem, artículo 48.2

⁴⁵⁴ Ibidem artículo 49.1.

Llama la atención además de lo señalado, que la visión consultiva de la participación se mantenga en normas como en las que se exige “*exponer*” el proyecto de presupuesto a los interesados, a fin de que puedan realizar alegaciones;⁴⁵⁵ y, en la que se establece, que los “*órganos especializados para la defensa de los derechos de los vecinos*”, puedan supervisar la actividad administrativa municipal, dando cuenta al Pleno mediante informes anuales o extraordinarios, “... *con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal*”.⁴⁵⁶

Desde el punto de vista de la transparencia, si bien las sesiones del Pleno serían públicas por regla general, en el supuesto de que el tablón de anuncios del Ayuntamiento - sin perjuicio de las obligaciones relacionadas con la publicación en los diarios oficiales correspondientes- pueda dotarse en formato electrónico o informático, debe “... *garantizarse el libre acceso de los ciudadanos al mismo*.”⁴⁵⁷

Garantía que acorde con los tiempos, no debería excluir dichas libertades aun en el caso de actas, documentos y otras formas de reproducción no electrónicas, a tenor de lo que por transparencia hoy es entendido.

En todo caso, justo es indicar, que las deficiencias que pudieran ser observadas en cuanto al tema de la transparencia y el derecho a la información pública en Madrid, bien pudieron haber sido cubiertas por disposiciones

⁴⁵⁵ Ibidem, artículo 49.3.

⁴⁵⁶ Ibidem, artículo 27.

⁴⁵⁷ Ibidem, artículo 51.

autonómicas o reglamentarias de su Ayuntamiento, anteriores a este texto legislativo, tal y como se verá a continuación.

2.4 Ley 2/2003 de 11 de Marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid y Ley 3/2003 de 11 de Marzo para el Desarrollo del Pacto Local de Madrid.

En función del reconocimiento al papel fundamental, que desde el punto de vista de los ciudadanos, debe ejercer la Administración Local, esta Comunidad Autónoma aprueba dos (2) textos legislativos, en cumplimiento del principio de subsidiariedad contenido en el artículo 4.3 de la Carta Europea para la Autonomía Local, que como ya se ha dicho, implica que *“... el ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”*; así como el ejercicio de las responsabilidades públicas.⁴⁵⁸

En el caso de la primera, el objeto sería el desarrollo normativo de las competencias que en materia de régimen local, corresponden a la Comunidad de Madrid de acuerdo a su Estatuto, en el marco de *“la Constitución y de la legislación básica”*⁴⁵⁹.

Y, en el caso de la segunda, lograr el cumplimiento del Pacto Local, por medio de la descentralización de la gestión y de las competencias de la Comunidad de

⁴⁵⁸ Preámbulo de la Ley 2/2003 de 11 de Mayo de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

⁴⁵⁹ Ibidem, artículo 1. Subrayado nuestro.

Madrid, hacia las Corporaciones Locales⁴⁶⁰, de conformidad con la Ley de Administración Local, y por medio de procedimientos de transferencia, y delegación.⁴⁶¹

“El Pacto Local vertebra su contenido en el principio de subsidiariedad que implica que la administración más cercana al ciudadano sea la que deba asumir la prestación de los servicios cuando dicha prestación sea más eficaz e implique un ahorro en el gasto público.”⁴⁶²

Debe finalmente ser indicado que lógicamente la remisión que se hace a la legislación básica local, alude a la 7/1985 de 2 de Abril; y la Disposición Derogatoria de la Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, no se hizo en forma expresa con relación a la primera.

En tal caso, sólo sería preeminente la segunda, en caso de oposición, contradicción o incompatibilidad con la ley 7/1985; y su Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población, con las consideraciones ya anotadas.

Como consecuencia de lo anterior, aún en el caso de competencias atribuidas, a que se refiere el artículo 7.3 de la Ley 57/2003, y las comunitarias a ser objeto de estudio seguidamente, las técnicas de dirección y control de oportunidad, “... *habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad Local.*” ⁴⁶³

⁴⁶⁰ Preámbulo de la Ley 3/2003 de la Comunidad de Madrid.

⁴⁶¹ Ibidem, artículo 1.

⁴⁶² Ibidem.

2.4.1 Ley 2/2003 de 11 de Marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

Basada en los artículos 137 de la Constitución y 3 del Estatuto de Autonomía, la ley 2/2003 de la Comunidad de Madrid, buscaría los objetivos anteriormente señalados, a saber : el desarrollo normativo de las competencias que en materia de régimen local, corresponden a la Comunidad de Madrid, sobre la base de los principios de jerarquía administrativa de la organización municipal, la autonomía municipal, la descentralización y la desconcentración; mediante la transferencia y delegación de competencias y la encomienda de gestión, y suficiencia financiera de las Entidades Locales.⁴⁶⁴

Sin embargo, ha de ser recordado, que el Estatuto de la Comunidad de Madrid, no determinó competencias sobre la materia de régimen local correspondiente a dicha Comunidad; se refirió como de desarrollo legislativo, incluída la potestad reglamentaria y la ejecución, la materia acerca de las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales, *“... y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local”*.⁴⁶⁵

Es decir, las que, sin ser tampoco enunciadas, ni aún por el artículo 27 de la Ley 57/2003⁴⁶⁶, pudieran afectar los intereses propios municipales, siempre que con

⁴⁶³ Artículo 7.3 de la Ley 57/2003.

⁴⁶⁴ Preámbulo de la Ley 2/2003 de la Comunidad de Madrid.

⁴⁶⁵ Artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

ello se mejorase la eficacia de la gestión pública y se lograra una mayor participación ciudadana.⁴⁶⁷

En cualquier caso, de acuerdo a la Ley en estudio, las competencias propias de los municipios tampoco son enunciadas. Corresponderían a ellas, las que de conformidad con la legislación estatal básica, determinen las leyes sectoriales estatales o autonómicas.⁴⁶⁸

Además, también podría en efecto la Comunidad de Madrid transferir, delegar o encomendar la gestión de actividades y servicios de su competencia, a las Entidades Locales, teniendo como primer destinatario, los municipios⁴⁶⁹; aunque con el fin de procurar una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la transferencia podría ser también hacia las entidades locales supramunicipales, previstas en la ley.⁴⁷⁰

Debe ser indicado que la organización territorial en Madrid, estaría formada de acuerdo a dicha ley, por municipios como entidad básica, las mancomunidades y las Entidades Locales menores; y por Ley de la Asamblea de Madrid, por Comarcas, Áreas y Entidades Metropolitanas y otras agrupaciones de municipios. La Villa de Madrid, gozaría de un régimen especial; y por tanto, “... *en razón de su*

⁴⁶⁶ Ha de ser recordado que es precisamente uno de los aspectos de la Ley de Régimen Local ha de ser corregido en el proyecto en estudio, es la no-definición de tales competencias; siendo que en el caso de los artículos 25 y 26 su naturaleza de propias, ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

⁴⁶⁷ De acuerdo al mismo artículo 27 de la Ley 57/2003.

⁴⁶⁸ Artículo 8.3 de la Ley 2/2003 de la Comunidad de Madrid.

⁴⁶⁹ Ibidem, artículo 138.

⁴⁷⁰ Ídem.

*singularidad como capital del Estado, se podrá prever transferencias o delegaciones de competencias a favor únicamente del Municipio Madrid.*⁴⁷¹

A los reglamentos orgánicos, se les atribuye como disposiciones de carácter general, y “... como instrumentos de autonomía real y práctica”⁴⁷², el regular la organización de la administración municipal.

A través de los mismos: “Los Municipios en el ejercicio de la potestad de autoorganización, regularán la organización complementaria y completarán la necesaria, adaptándola, en su caso, a sus peculiaridades y necesidades”⁴⁷³; correspondiendo al Pleno de la Corporación por mayoría absoluta, “... según lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 7/1985”, su aprobación y modificación.⁴⁷⁴

En el caso de los municipios de más de veinte mil (20.000) habitantes, la potestad es reglada; en el de los demás, discrecional.⁴⁷⁵

Sin embargo, en virtud de esta Ley 2/2003, en lo general el gobierno y la administración municipal, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales⁴⁷⁶; siendo órganos necesarios en todos los Ayuntamientos de los municipios de Madrid, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Pleno y la Comisión Especial de Cuentas; y en el caso de municipios de más de cinco mil (5.000)

⁴⁷¹ Ibidem, artículos 139.3 y 140.

⁴⁷² Preámbulo de la Ley 2/2003 de la Comunidad de Madrid. Subrayado nuestro.

⁴⁷³ Ibidem, artículo 28.1. Subrayado nuestro.

⁴⁷⁴ Ibidem, artículo 28. 3.

⁴⁷⁵ Ibidem, artículo 28.5.

⁴⁷⁶ Ibidem, artículo 26.

habitantes, además, las Comisiones de Gobierno y las Comisiones Informativas.⁴⁷⁷ Estas comisiones podrían existir también en municipios de menos de cinco mil (5.000) habitantes, sí así lo dispusiese su reglamento orgánico, o lo acordase el Pleno.⁴⁷⁸ La misma Comunidad, podría también establecer mediante Ley, “... *otras peculiaridades para municipios...que reúnan características que lo aconsejen.*”⁴⁷⁹

El Pleno, integrado por el Alcalde y los Concejales, además de las atribuciones previstas en la ley estatal básica de Régimen Local y la Ley de Haciendas Locales⁴⁸⁰, tendría en esta ley la del ejercicio de la Iniciativa Municipal, de acuerdo a la Ley 6/1986 de 25 de Junio de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid; con lo que su papel intermediario en cuanto al ejercicio del derecho a la participación por parte de los ciudadanos, y el control de la gestión pública, es ratificado una vez más.

Igual en el caso de los “*Municipios Pequeños*”; es decir, aquellos con población inferior a mil (1.000) habitantes, y en los que se aplicaría un régimen de organización y funcionamiento “... *“simplificado” que sólo regiría,...en defecto de acuerdo expreso adoptado por la mayoría absoluta del Pleno.*”⁴⁸¹ En el caso de que los servicios municipales obligatorios, no quedaren asegurados mediante las

⁴⁷⁷ Ibidem artículo 27.

⁴⁷⁸ Ibidem, artículo 27.3.

⁴⁷⁹ Ibidem, artículo 43.

⁴⁸⁰ Ibidem, artículo 29.

⁴⁸¹ Ibidem, artículo 42.

fórmulas asociativas, se podrá solicitar, según lo previsto en la Ley 7/1985, la dispensa correspondiente.⁴⁸²

Asimismo, y como una excepción al gobierno y administración municipal anteriormente expuesto, se prevé el funcionamiento de municipios en régimen de Concejo Abierto en Madrid; que serían aquellos, que según la legislación estatal básica, contaren con menos de cien (100) habitantes; o los que tradicionalmente contaren con dicho régimen de gobierno y administración; o por acuerdo del Gobierno de la Comunidad de Madrid, previa petición de la mayoría de los vecinos y acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, por mayoría de dos tercios (2/3).⁴⁸³

Su regulación jurídica sería la prevista en la legislación electoral general, la básica de régimen local, y los usos y costumbres o tradiciones del lugar; y en defecto de ellas, y siempre que resultare compatible, *“la legislación local para el Ayuntamiento.”*⁴⁸⁴

Sin embargo, ciertas modalidades harían dudar de su carácter de mecanismo de democracia directa.

Así es como a pesar de que correspondería al Alcalde y a la Asamblea vecinal, integrada por todos los electores del municipio⁴⁸⁵, *“... las mismas facultades, prerrogativas y competencias que la legislación atribuye al Alcalde y Pleno de los Ayuntamientos”*⁴⁸⁶, es el Alcalde quien dirige la convocatoria de la Asamblea

⁴⁸² Ibidem, artículo 42.4.

⁴⁸³ Ibidem, artículo 35.

⁴⁸⁴ Ibidem artículo 35 y siguientes.

⁴⁸⁵ Ibidem, artículo 36.5.

vecinal, el orden del día y las potestades de policía para el desarrollo de las sesiones⁴⁸⁷. Para su validez, se requiere de la asistencia de un tercio (1/3) de los vecinos que sean electores, presentes o representados, sin que el número de presentes pueda ser inferior de tres (3).⁴⁸⁸

En caso de fallecimiento o renuncia del Alcalde, la Asamblea vecinal se constituiría para proceder a la elección del nuevo Alcalde.⁴⁸⁹

Por ello cuando no se proceda a la elección del Alcalde, de acuerdo con el artículo 39, en caso de fallecimiento o renuncia, el Gobierno de la Comunidad de Madrid designaría a un miembro de la Asamblea vecinal, que efectuaría las funciones de Alcalde, hasta la celebración de las siguientes elecciones municipales.⁴⁹⁰

Como forma de control, además de la actuación del Pleno, se prevé la creación en ellos de la Comisión Especial de Cuentas, de acuerdo a la legislación estatal básica; integrada por un mínimo de cinco (5) electores que designe la Asamblea o mediante sorteo entre los miembros de ella.⁴⁹¹

En cuanto a la regulación jurídica específica de la participación ciudadana, la ley 2/2003 ratifica los derechos y deberes de los vecinos reconocidos por la legislación básica de Régimen Local, y las leyes, así como los previstos en las

⁴⁸⁶ Ibidem, artículo 37.1.

⁴⁸⁷ Ibidem, artículo 38

⁴⁸⁸ Ibidem, artículo 38.3.

⁴⁸⁹ Ibidem, artículo 39.

⁴⁹⁰ Ibidem, artículo 45.3.

⁴⁹¹ Ibidem, artículo 36.4.

ordenanzas y reglamentos locales⁴⁹²; por lo que, como se ha dicho, la regulación del tema en Madrid es extensa, aunque siempre dentro del marco establecido por la ley básica estatal.

Como ejemplo, para fomentar la participación de los vecinos en el gobierno y administración local, los municipios de la Comunidad podrían adoptar medidas para la difusión de las convocatorias y órdenes del día en las sesiones plenarias, y facilitar su publicidad, en los términos que prevea el Reglamento orgánico municipal correspondiente; o acuerde el Pleno, por mayoría absoluta de sus miembros.⁴⁹³

Para la gestión desconcentrada y el fomento de la participación ciudadana, en municipios de más de veinte mil (20.000) habitantes, o cuando las características así lo aconsejen⁴⁹⁴, podrían crearse “*órganos colegiados integrados por los vecinos y miembros de la Corporación*”, de acuerdo al reglamento orgánico correspondiente⁴⁹⁵; aunque, “*la atribución de funciones ejecutivas, no impediría el control jurídico y político por el Pleno de la Corporación*”.⁴⁹⁶

Otros asuntos regulados por la Ley comunitaria en estudio relacionados con el derecho a la participación, serían el deber de los municipios de adoptar “*medidas organizativas oportunas*”, para facilitar a los vecinos el derecho de información

⁴⁹² Ibidem, artículo 21.

⁴⁹³ Ibidem artículo 22.

⁴⁹⁴ Ibidem, artículo 34. 1.

⁴⁹⁵ Ibidem, artículo 34.2

⁴⁹⁶ Ibidem, artículo 34.3.

sobre los asuntos de interés local⁴⁹⁷; así como a las Asociaciones generales o sectoriales, para la representación y defensa de los vecinos, consideradas como entidades de participación ciudadana, siempre que estuvieran debidamente acreditadas ante el municipio.⁴⁹⁸

Esto último incluiría el derecho, *“en relación con el ámbito material que tengan por objeto”*, a recibir información directa *“respecto de los asuntos que expresamente soliciten”*; o el de elevar propuestas, con relación a las materias de competencia local.⁴⁹⁹

Incluso podría ser permitido que las Asociaciones vecinales pudieran acceder a la utilización de medios públicos en el ejercicio de sus funciones.⁵⁰⁰

De igual forma, se prevé que los vecinos pudieran ser designados como *“Vocales Gestores”*, necesarios en los casos de: la disolución de las Corporaciones Locales prevista en el 61 de la ley 7/1985; cuando el número de los concejales llegase a ser inferior a las dos terceras (2/3) partes del número legal; por falta de candidaturas para la constitución de los Ayuntamientos, según la ley electoral; o, en el caso de un nuevo municipio, o cuando se modifique el número de concejales de acuerdo a la ley electoral.⁵⁰¹

Asimismo, fue prevista la realización de Consultas Populares en los municipios de Madrid, con base a la Ley 7/1985 de 2 de Abril y en las normas que la

⁴⁹⁷ Ibidem, artículo 23.

⁴⁹⁸ Ibidem, artículo 24.

⁴⁹⁹ Ibidem, artículo 24.3

⁵⁰⁰ Ibidem, artículo 24.4.

⁵⁰¹ Ibidem, artículo 45.

desarrollen⁵⁰², ratificándose el carácter mediatizado de este derecho, al requerirse del acuerdo del Pleno, de su envío a la Comunidad de Madrid, *“que previa comprobación de su procedencia, lo enviará a la Administración General del Estado”*⁵⁰³; y la autorización de su convocatoria, por parte del *“Gobierno de la Nación”*.

Autorizada dicha convocatoria, el Gobierno de la Comunidad de Madrid, efectuaría la misma, mediante Decreto.⁵⁰⁴

2.4.2 Ley 3/2003 de 11 de Marzo para el Desarrollo del Pacto Local de Madrid.

Como se hubiera señalado, aunque relacionada con la anterior en cuanto a su basamento en la Carta Europea de Autonomía Local, el objetivo de esta ley comunitaria se traslada más hacia el reforzamiento de los entes locales de Madrid.

*“El Pacto Local supone un compromiso político con la descentralización de la gestión y de competencias de la Comunidad hacia las Corporaciones Locales, entidades que se encuentran en una situación de mayor proximidad con los intereses de los ciudadanos...”*⁵⁰⁵.

⁵⁰² De acuerdo al artículo 1, el objeto de esta Ley es el desarrollo normativo de las competencias que en materia de régimen local, corresponden a la Comunidad de Madrid; todo según la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la legislación estatal básica.

⁵⁰³ Ibidem, artículo 25.

⁵⁰⁴ Ibidem, artículo 25.3.

⁵⁰⁵ Preámbulo de la Ley 3/2003 de la Comunidad de Madrid.

Sin embargo no se refiere desde luego al traslado de competencias a ser ejercidas en forma autónoma; ya que aunque las Corporaciones “*podieran seguir políticas propias en el ejercicio de dichas competencias*”, ello sería sin perjuicio de que la Comunidad de Madrid siguiera manteniendo, la de ordenación, planificación y coordinación general.⁵⁰⁶

Llama la atención, y quizá por la razón anterior, que en esta oportunidad sí se señalen expresamente las materias que la legislación atribuye a la Comunidad Autónoma, y que se traspasarían o delegarían. Estas serían, siempre en referencia a “*la prestación o servicio*”: consumo; deportes, educación, empleo, juventud; medio ambiente; política de la mujer; ordenación del territorio y urbanismo; patrimonio histórico; protección civil; sanidad; servicios sociales; transporte; y turismo y vivienda.⁵⁰⁷

En tales casos, la regulación de la financiación de los servicios y funciones que se transfieran o deleguen, sería también objeto de una Ley de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

No obstante, y frente a todo, no sólo son necesarias tales normas comunitarias y antes, estatales, de atribución de competencias a los entes locales.

“... la reserva competencial de las Entidades Locales es consecuencia de la legitimidad democrática de éstas, y por tanto, de su autonomía política. La autonomía política de las Entidades locales exige disponer de un núcleo competencial propio donde materializar la dirección política”; -aunque- “la esencia de la garantía institucional de la autonomía local no es tanto la competencia sino la gestión bajo la propia responsabilidad.”⁵⁰⁸ (Subrayado nuestro)

⁵⁰⁶ Ibidem, artículo 2.

⁵⁰⁷ Ídem.

2.5 Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid de 31 de Mayo de 2004.

“La aplicación plena y definitiva de las reformas previstas en el Título X de la LRBRL, en el Ayuntamiento de Madrid, se producirá a partir de la aprobación por el Pleno de las normas orgánicas por las que se adapte la organización municipal al nuevo régimen.”⁵⁰⁹

Esto lleva a la necesidad de regular jurídicamente mediante reglamento, la organización de la administración municipal; que en todo caso: *“...se fundamenta en el modelo departamental consolidado tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas”⁵¹⁰*, atribuyendo al Alcalde y a los miembros de la Junta de Gobierno Local, el ser los órganos superiores de gobierno.

Asimismo, ha sido expresamente previsto en la Exposición de Motivos correspondiente, que en sus relaciones con los ciudadanos, el Ayuntamiento de Madrid deba actuar con transparencia y participación⁵¹¹, y que la regulación jurídica del Pleno, los Distritos y la misma participación ciudadana, aún más específica, se remitida a *“sus propios reglamentos”⁵¹²*; sin que pese a ello, tales temas también hubieren sido incluidos en este Reglamento Orgánico del Gobierno y de la

⁵⁰⁸ Preámbulo de la Ley 3/2003 de la Comunidad de Madrid. Subrayado nuestro.

⁵⁰⁹ Exposición de Motivos del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid.

⁵¹⁰ Ídem.

⁵¹¹ Ibidem, artículo 44.

⁵¹² Ídem.

Administración del Ayuntamiento de Madrid, y se observen contrariedades y limitaciones, precisamente con la transparencia y la participación; y dentro de la segunda y relacionada con la primera, las posibilidades de control social.

Así es como a título ilustrativo, en el caso del ejercicio de sus funciones, las deliberaciones de la Junta de Gobierno se establece como que deban “*ser secretas*”, e incluso, con la obligación de los asistentes de “*guardar secreto sobre las opiniones y votos emitidos en el transcurso de las sesiones, así como sobre la documentación a que hayan podido tener acceso por razón de su cargo.*”⁵¹³

Adicionalmente, sus miembros responden sólo políticamente ante el Pleno, y en el caso del Alcalde, dicho control se ejerce por medio de la moción de censura, conforme a la ley electoral.

Independientemente, la función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, correspondería a la Intervención General⁵¹⁴; llamando la atención el que se establezca, que para el ejercicio de sus funciones, “*con plena autonomía respecto a los órganos y entidades municipales y cargos directivos cuya gestión fiscalice*”, se tenga “completo acceso a la contabilidad y a cuantos documentos sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.”⁵¹⁵; no habiendo igual correspondencia en el caso de las ciudadanas y ciudadanos, como ha sido visto en los estudios precedentes.

De especial relevancia es igualmente, el que se prevean disposiciones por medio de las cuales el Alcalde pueda crear “*órganos colegiados con capacidad*”

⁵¹³ Ibidem, artículo 22.

⁵¹⁴ Ibidem, artículo 59.

⁵¹⁵ Ídem. Subrayado nuestro.

*decisoria, que estarán integrados en todo caso por concejales, consejeros-delegados de Gobierno o por titulares de órganos directivos*⁵¹⁶; y órganos colegiados en el ámbito municipal, con funciones de “asesoramiento, seguimiento, coordinación y control, de otros órganos o actividades administrativas”⁵¹⁷; y que los titulares de las áreas y los concejales-presidentes de Distrito, tengan competencia para crear órganos colegiados con las mismas funciones⁵¹⁸, pero, “los órganos colegiados de participación ciudadana a través de los cuales se dé participación a los vecinos y a las asociaciones que los representen”⁵¹⁹, no se les otorgue esa capacidad decisoria, ni controladora.⁵²⁰

Asimismo, este Reglamento señala el régimen establecido en la norma reguladora de las haciendas locales y el capítulo III del Título X de la Ley 7/1985, como el aplicable con relación al -régimen- presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención, control financiero y control de eficacia; sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 57/2003^{521 522}; es decir de lo previsto en las leyes estatales y autonómicas; normas

⁵¹⁶ Ibidem artículo 76. 1. Subrayado nuestro.

⁵¹⁷ Ibidem artículo 76.2. Subrayado nuestro.

⁵¹⁸ Ibidem, artículo 76.4.

⁵¹⁹ Ibidem, artículos 43 y 73.2.

⁵²⁰ Ídem.

⁵²¹ Ibidem, artículo 120.

⁵²² Que establece que con relación a los municipios, provincias e islas, las competencias que les atribuya la “*legislación sectorial vigente*”, quedarán vigentes, en la fecha de entrada en vigor de la Ley 57/2003, hasta que la legislación en virtud de los artículos 5.b a., (declarado inconstitucional por STC 214/1989) 25.a, y 36 ejusdem, del Estado y de las Comunidades Autónomas, no disponga otra cosa.

todas ya estudiadas, y que se aprecian sin oportunidades ciudadanas en lo que al tema presupuestario se refiere.

2.6 Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid de 28 de Septiembre de 2004.

En concordancia con las disposiciones que remiten la regulación de los Distritos, el Pleno y la participación ciudadana, a reglamentos específicos, el Ayuntamiento de Madrid aprueba éste; en el cual, y a pesar de lo expresado, se encuentran también interesantes normas relacionadas con aquella; particularmente con la posibilidad -incierta- de intervención ciudadana, en algunos órganos colegiados municipales.

Así es como se señala a la Junta Municipal de Distrito, como el órgano colegiado de representación político-vecinal⁵²³: *“en el que, junto a cargos electivos, se articula la participación ciudadana a través de los vocales vecinos”*⁵²⁴.

Estos vocales, junto con el Presidente y los Concejales Vocales, se constituirían en *“cauce de participación de la población en la gestión de los asuntos municipales que afecten a los Distritos”*⁵²⁵; aunque, como se verá, la interferencia de los grupos políticos en su nombramiento y cesación de funciones, ponen en duda las intenciones reglamentarias.

⁵²³ Junto a la Junta Municipal de Distrito, son órganos de los Distritos: el Concejal-Presidente, el Gerente de Distrito, y el Consejo Territorial de Distrito. A Artículo 4 del Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid de 28 de Septiembre de 2004.

⁵²⁴ Ídem.

⁵²⁵ Ibidem, artículo 36.

Así es como, los vocales vecinos de la Junta Municipal del Distrito, son nombrados por el Alcalde, *“a propuesta de los grupos políticos que componen la corporación, en proporción al número de concejales obtenidos en las últimas elecciones municipales”*⁵²⁶; y, la duración de su cargo, en principio de acuerdo al mandato de la corporación, dependería, de si no se produjese una cesación anticipada, como en el caso de que *“el grupo político que los propuso para su nombramiento, les retire expresamente su confianza.”*⁵²⁷

Presentada la vacante, el grupo que propuso al cesado, debería formular propuesta para un nuevo nombramiento al Alcalde, comunicándolo para su conocimiento al Concejal-Presidente.

En todo caso *“... los vocales vecinos por razón del cargo para el que hayan sido designados”*⁵²⁸ tendrían como derechos, entre otros, el de ser *“nombrados miembros del Consejo Territorial de Distrito en cuya Junta Municipal desempeñen su cargo, en los términos previstos en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana y demás disposiciones que regulen estos Concejos”*⁵²⁹; el de obtener del Concejal Presidente, antecedentes, datos o informaciones, en forma análoga a la establecida para los Concejales en el Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid ⁵³⁰; y a la percepción económica que se establezca por el desempeño de su cargo.⁵³¹

⁵²⁶ Ibidem, artículo 38

⁵²⁷ Ibidem, artículo 40 a) . Subrayado nuestro.

⁵²⁸ Ibidem, artículo 42. Subrayado nuestro.

⁵²⁹ Ibidem 42 b)

Como deber, frontalmente opuesto a la transparencia y la participación, tendrían los vocales vecinos, el de guardar reserva con relación “a todas las informaciones y documentos que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función”.⁵³²

Asimismo, las Asociaciones inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas declaradas de utilidad pública municipal, “podrán solicitar”, la inclusión de “proposiciones” de acuerdo al Reglamento⁵³³; y efectuar “proposiciones” ante la Junta Municipal de Distrito, con relación a algún punto del día en cuyo procedimiento “*hubieren intervenido como interesados, o hubieren presentado alegaciones, reclamaciones o sugerencias.*”⁵³⁴

“Peticiones” estas que pudieran incluso ser denegadas como intervención, en el momento de ser tratado el orden del día.

A los vecinos asistentes, y a sus Asociaciones, les correspondería intervenir en el turno de ruegos y preguntas, considerado ésto como “*participación directa*”, si la solicitud de intervención hubiere sido admitida.⁵³⁵

Frente a lo que pudiera ser -aproximadamente- considerado, como un “*asociacionismo político*”, por sus diferencias con el vecinal, es conveniente recordar lo que en su día estableció la jurisprudencia nacional:

⁵³⁰ Ibidem, artículo 42 c)

⁵³¹ Ibidem, artículo 42 d)

⁵³² Ibidem, artículo 33 f)

⁵³³ Ibidem, artículo 48 1.

⁵³⁴ Ibidem, artículo 48. 2.

⁵³⁵ Ibidem, artículo 48.4 y 48.5

“El asociacionismo vecinal, así como la participación en entidades culturales, recreativas etc., suponen la participación directa de la ciudadanía. Por el contrario el asociacionismo político y la formación de partidos políticos no tienen por objeto la participación directa de los ciudadanos que forman la sociedad civil en la vida vecinal, sino que antes al contrario tienen por objeto elevarse por encima de esa participación directa hasta alcanzar el poder político por medio de la representación ejercida por los elegidos democráticamente.”

“... tales asociaciones canalizan la participación de los vecinos a diferencia de los partidos políticos que por esencia no pretenden la participación directa de los ciudadanos en la actividad municipal sino precisamente aspiran a gobernar a dicha ciudadanía alcanzando el poder democráticamente. Frente a la participación directa de los vecinos, se presenta la representación de los partidos políticos.”⁵³⁶

Otro órgano de participación, consulta, información y propuesta (sic) de los vecinos, sus colectivos y las Entidades Ciudadanas, expresamente señalado en este Reglamento, es el Consejo Territorial de Distrito, adscrito a la Junta Municipal correspondiente; cuya finalidad radicaría en *“una reflexión”* en torno a los asuntos que afecten a los Distritos y sus barrios, *“... haciendo una implicación responsable de la ciudadanía en la gestión municipal”*.⁵³⁷

Su regulación estaría recogida en el Reglamento Orgánico de Participación.⁵³⁸

En Madrid, y en otros Ayuntamientos de España, el problema de regular jurídicamente a la participación, como norte a seguir en sus relaciones con los ciudadanos, ha sido, y en algunos casos pretendido ser, solventado a través de la remisión a reglamentos orgánicos de participación de mayor o menor complejidad; los cuales, con independencia de las normas internacionales aplicables, se

⁵³⁶ STSJ Baleares 7-6-2002. [RJCA 2002 618]. Subrayado nuestro.

⁵³⁷ Artículo 50 del Reglamento Orgánico de Distritos de la Ciudad de Madrid.

⁵³⁸ Ídem.

fundamentarían en el artículo 9.2 de la Constitución española de 1978, que establece el deber de los poderes públicos de: “*facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”; y en el 23.1, con relación a los ciudadanos, y su “*derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes ,...*”⁵³⁹

Artículos que siempre han de ser tomados por norte, aun en el caso de que tales normas reglamentarias específicas, no cumplan con las expectativas.

2.7 Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 2004.

La complejidad de Madrid como capital del Estado y de la Comunidad, y como la ciudad más poblada de España, finalmente ha incidido también, en la existencia de un importante texto reglamentario de participación ciudadana de correspondiente complejidad; plasmada en setenta y un (71) artículos, una (1) Disposición Transitoria, una (1) Disposición Final, y una (1) Disposición Derogatoria.

Como dato preliminar, el hecho de que su “*ámbito objetivo de aplicación*”, se dirija a la regulación de los medios, formas y procedimientos de participación de los “*vecinos*” del municipio de Madrid y sus Entidades Ciudadanas⁵⁴⁰; que su “*ámbito subjetivo de aplicación*” incluya a los ciudadanos -españoles y españolas- y a los

⁵³⁹ Artículo 23.1 ejusdem.

⁵⁴⁰ Artículo 1 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

“vecinos”⁵⁴¹ y Entidades Ciudadanas; y que la condición de vecino, y por tanto el de ser objeto de la regulación de los medios, formas y procedimientos de participación, pudiera incluir a los extranjeros y extranjeras, previa inscripción en el padrón municipal de habitantes.⁵⁴²

Al margen del tratamiento dado al tema en los textos legislativos generales y especiales previamente citados y estudiados, es precisamente el artículo 23 de la Constitución española al que alude el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid⁵⁴³, el que señala categóricamente que solamente los españoles sean titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo criterios de reciprocidad previstos en tratados internacionales o por la ley para el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

Por lo que, con relación a las vecinas y vecinos extranjeros, tanto el ámbito objetivo como el subjetivo de este Reglamento, no podrían traspasarse los límites constitucionales impuestos.

Asimismo, es digna de destacar la orientación que se da a la participación ciudadana, cuando se prevé como objetivo a alcanzar, el: *“Establecer los cauces necesarios que propicien el intercambio y la participación entre ambas fuerzas”* (*“ciudadanos y gobernantes”*), *en todos los proyectos y decisiones para el gobierno*

⁵⁴¹ Ibidem artículo 2.

⁵⁴² Ídem.

⁵⁴³ Según el artículo 3 del Reglamento Orgánico en estudio, “ *El Ayuntamiento de Madrid a través de las presentes normas pretende los siguientes objetivos, que servirán, en su caso como criterios de actuación: El desarrollo efectivo de la participación ciudadana con arreglo a lo previsto en los artículos 9.2 y 23.1 de la Constitución*”.

de la ciudad”⁵⁴⁴; asumiéndose en forma expresa, que: **“La participación amplia, plural, equitativa y equilibrada, es uno de los mecanismos de control más poderosos con los que cuenta la ciudadanía,...”**⁵⁴⁵. Que: “La participación es uno de los pilares sobre los que se asienta la idea de democracia y es también uno de los criterios a través de los cuales los ciudadanos juzgan la acción de los gobiernos”⁵⁴⁶; y que: “La participación permite converger en la elaboración de las políticas municipales a los distintos grupos de interés, [...] llegando a acuerdos entre las partes y estableciendo equilibrios y controles mutuos”.⁵⁴⁷

En tal sentido, son numerosas las disposiciones en las cuales el ejercicio de la participación se dirige a permitir, tanto el acceso a los derechos relacionados con la participación ciudadana a las Asociaciones de Vecinos del Municipio, como a los “ciudadanos individualmente considerados”, en virtud del reconocimiento expreso a las Recomendaciones del Consejo de Europa y del mismo artículo 23.1 de la Constitución española de 1978, tantas veces citado.

Por lo que en principio pudiera ser afirmado que el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, basaría su vigencia no sólo en su marco temporal, sino en la tendencia seguida en el momento de su elaboración.

⁵⁴⁴ Ibidem, Palabras de Alberto Ruíz Gallardón Alcalde Madrid. Subrayado nuestro.

⁵⁴⁵ Ibidem, Exposición de Motivos del Reglamento Orgánico de Participación... . Destacado nuestro.

⁵⁴⁶ Ídem.

⁵⁴⁷ Ídem.

Ello sin perjuicio de la posibilidad de derivación de problemas relacionados con la misma participación y el control social, a partir del estudio de su contenido, como se verá seguidamente.

Así es como, como derechos de los ciudadanos, el texto en estudio es amplio al establecer el de la información, el de petición, el de participación en los órganos del Ayuntamiento, el de la iniciativa y propuesta ciudadana, el de consulta ciudadana, el de audiencia Pública, y el de defensa de los derechos de los vecinos; todos, en la búsqueda de: *“Hacer efectivos los derechos y deberes de los vecinos de este municipio, recogidos en el artículo 18 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.”*⁵⁴⁸

Con relación al derecho a la información, este texto reglamentario reproduce los preceptos constitucionales contenidos en el artículo 105; así como un derecho, previa solicitud e identificación por escrito, de obligatoria respuesta en un plazo de treinta (30) días.⁵⁴⁹

Otro aspecto interesante, es la incorporación de la *“gestión pública para resultados”*⁵⁵⁰, de importante presencia en el derecho administrativo actual. De acuerdo a ella, los ciudadanos tendrían del derecho a ser informados, en función de indicadores de gestión previamente publicados por el Ayuntamiento de Madrid.⁵⁵¹

⁵⁴⁸ Ibidem, artículo 3.

⁵⁴⁹ Ibidem, artículos 4 y 5.

⁵⁵⁰ Como es reconocido por la doctrina más reciente, el término es origen de la *“Práctica del Management”* de Peter Drucker de 1954.

No obstante debe ser indicado, que aun cuando el término ha producido diferentes interpretaciones de acuerdo al régimen administrativo en el cual se ha aplicado, en últimos estudios se considera que: *“El objetivo último de la Gestión para Resultados en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno.”*⁵⁵²

Es decir, que una administración para resultados requiere como mínimo, de un programa de gobierno con objetivos definidos, y de unos indicadores de gestión para la medición de los resultados obtenidos respecto a los esperados; como máximo, de una transparencia o de una rendición de cuentas por parte de los gobernados; y finalmente, de un sistema democrático real, que otorgue poder de decisión y control al pueblo, y de unos ciudadanos y ciudadanas con vías reales para ejercer el control social: es decir, exigir la rendición de cuentas, o en cualquier caso el acceso a la información pública libre y total, con limitaciones no absolutas; y, carácter vinculante a dicho control, más allá de informes y alegaciones.

En cuanto a las sesiones del Pleno y las Juntas de Distrito, es deber de la autoridad informar a los *“vecinos en general”*, las convocatorias, orden del día, actos y acuerdos, tanto por medios impresos como electrónicos, como por medio de la difusión personalizada, cuando las circunstancias de interés general lo aconsejen.⁵⁵³

⁵⁵¹ Artículo 7 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

⁵⁵² SERRA, A. “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público.” REFORME. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) No 39. Caracas, Editorial Texto C.A., 2007, p. 163.

Como derecho relacionado con el derecho de petición⁵⁵⁴, se destaca la remisión que se hace al artículo 29 de la Constitución nacional en lo que se refiere a la posibilidad de ejercicio tanto individual como colectivo; y el que este derecho corresponda, antes que a ciudadanos y ciudadanas, a *“todas las personas, físicas o jurídicas domiciliadas en Madrid.”*⁵⁵⁵

De igual trascendencia, el derecho concedido *“a todos los vecinos, [...] a intervenir directamente o a través de sus Asociaciones en la gestión de los asuntos públicos de competencia municipal, mediante su participación en los distintos órganos municipales”*⁵⁵⁶.

Específicamente, se alude a la intervención y a la solicitud de inclusión de proposiciones en el Pleno del Distrito, no exentas de limitaciones y controles y reafirmaciones del carácter representativo del sistema español.

Así es como que para que la participación pueda ser hecha por medio de *“exposiciones ante el Pleno del Distrito”*, debe tratarse de puntos del orden del día en los cuales las *“asociaciones inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas declaradas de utilidad pública municipal”*, hubieran intervenido como interesados;⁵⁵⁷ y, en otros casos, sólo mediante peticiones dirigidas al Concejal-Presidente de la Junta Municipal.

⁵⁵³ Artículos 9 y 10 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

⁵⁵⁴ Ibidem, artículo 12.

⁵⁵⁵ Ídem.

⁵⁵⁶ Ibidem, artículo 14.

⁵⁵⁷ Ibidem artículo 16.

Asimismo, se prevé un turno de ruegos y preguntas por el “*público asistente*”, considerado una vez más, como derecho a la participación directa por parte de los vecinos y sus asociaciones en el Pleno, en el cual previamente y con suficiente antelación se debe hacer una solicitud escrita en la cual se justifique “*el tema concreto de la intervención*”; y la que debe ser admitida con suficiente antelación, y realizada, en caso afirmativo, “*con brevedad, ajustándose a lo solicitado previamente por escrito.*”⁵⁵⁸

En cuanto al derecho a la solicitud de proposiciones “*en el orden del día*”, corresponde a las mismas asociaciones inscritas hacerlo, en un número máximo de dos.⁵⁵⁹ Las federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones, podrían solicitar dicha incorporación, pero a través del Consejo Territorial o Sectorial, requiriéndose de la aprobación de una mayoría de dos tercios del Consejo.⁵⁶⁰

Mediante solicitud, “*un representante legal*” de las federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones de base, podría asistir permanentemente a las Comisiones ordinarias del Pleno, pero dicha asistencia sería con voz pero sin voto, por lo que no podría ser considerada participación, por la ausencia de influencia decisoria.⁵⁶¹

Como proposiciones sería también considerada, la iniciativa popular de los vecinos con derecho al sufragio activo en las elecciones municipales⁵⁶², acerca de

⁵⁵⁸ Ídem.

⁵⁵⁹ Ibidem, artículo 17.

⁵⁶⁰ Ibidem, artículo 18.

⁵⁶¹ Ídem.

proyectos de reglamentos municipales. En estos casos, además de tener que contarse con la suscripción de al menos el diez por ciento (10%) de los vecinos y de las vecinas, y de que podría llevar incorporada una propuesta de consulta popular como lo señala la Ley de Bases de Régimen Local, a su vez, el procedimiento de aprobación de dichas “proposiciones” ameritaría: que se presentase con antecedentes y exposición de motivos; que, efectuadas las comprobaciones, se someta a informe jurídico, “y en su caso informe técnico y económico”, y del Interventor General; y, finalmente, que sea debatida y votada por el Pleno, previo informe del Secretario General y dictamen de la Comisión Permanente.⁵⁶³

Más sorprendente, es la incorporación como derecho de participación, de la Iniciativa Ciudadana para promover actividades de interés público, en las cuales los vecinos, a través de entidades vecinales, podrían solicitar la realización de actividades de interés público, “y para hacerlo, deban aportar medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal”⁵⁶⁴.

Dicha aportación se haya igualmente prevista en el caso de iniciativas ciudadanas para promover actividades de interés público, por parte “de cualquier persona”; pero en este caso la decisión del Ayuntamiento sería discrecional y atendiendo “principalmente a razones de interés público y a las aportaciones que realicen los ciudadanos”.⁵⁶⁵

⁵⁶² Ibidem, artículo 19.

⁵⁶³ Ídem.

⁵⁶⁴ Ibidem, artículo 20.

⁵⁶⁵ Ibidem, artículo 21.

El derecho -general- de propuesta, se dirigiría hacia actuaciones, comentarios o sugerencias de competencia municipal o interés local.⁵⁶⁶

En cuanto a la Consulta Popular, este Reglamento Orgánico de Participación de Madrid prevé, de acuerdo a las leyes de Bases y de Modernización de Régimen Local, de la actuación del Alcalde y del acuerdo por mayoría absoluta del Pleno⁵⁶⁷, pero la situación se agrava respecto a las leyes locales, por cuanto en este Reglamento se establece como requerimiento, la inclusión de los ciudadanos en el Censo Electoral, y el que la consulta exprese las posibles soluciones alternativas, entre otros requisitos especiales.⁵⁶⁸

Otras vías de -no-participación ciudadana se refieren a opiniones recabadas a través de consultas, encuestas, sondeos de opinión.⁵⁶⁹

Asimismo, el derecho de la defensa de los derechos de los vecinos, ante la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, cuya función principal sería *“supervisar la actividad de la Administración municipal”*⁵⁷⁰, de acuerdo a lo previsto en el artículo 132 de la Ley 57/2003.

Se trae a colación criterios doctrinarios citados en la primera parte, según los cuales, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones:

“... no puede entenderse como un órgano de impulso y participación ciudadana [...].En primer lugar, porque su objetivo no es dar parte en el

⁵⁶⁶ Ibidem, artículo 22.

⁵⁶⁷ Ibidem, artículo 25.

⁵⁶⁸ Ibidem. Artículo 23.

⁵⁶⁹ Ibidem, artículo 26.

⁵⁷⁰ Ibidem, artículo 28.

proceso predecisorio o decisorio a los vecinos de un concreto municipio. En segundo lugar, porque su misión es defender los derechos de los vecinos ante la administración municipal y no la colaboración vecinal. Y en tercer lugar, porque entre sus miembros no hay ningún representante de la ciudadanía.”⁵⁷¹

En otro orden, digna de destacar es también, la extensa regulación que se hace en este Reglamento orgánico, de sus órganos de participación; a saber: los Consejos Territoriales de Distrito, los Consejos Sectoriales, el Consejo Director de la Ciudad y los Consejos Asesores, cuyos miembros podrían ser designados a propuesta y en representación de organizaciones sociales, de usuarios, sindicales profesionales o empresariales.⁵⁷²

Regulación, que tampoco queda a salvo de contrariedades relacionadas con el tema de la participación y el control social.

Los Consejos Territoriales de Distrito, se consideran como órganos de participación, consulta, información y propuesta, que permitirían *“la participación de los vecinos, sus colectivos y las entidades ciudadanas en la gestión de los asuntos municipales.”*⁵⁷³

Llama la atención su composición de cuarenta (40) personas, de entre las cuales, el Concejal de Distrito sería su Presidente, un representante de las asociaciones inscritas, su Vicepresidente, y ocho (8) vecinos pertenecientes a los grupos políticos sus vocales; y los demás integrantes, serían representantes de las

⁵⁷¹ CARBALLEIRA RIVERA, M.T. La Participación Ciudadana y los Grupos Políticos Municipales, en la Modernización del Gobierno Local. Estudios sobre la Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Régimen Local. Barcelona, Atelier, 2005 .p. 62.

⁵⁷² Artículo 53 del Reglamento Orgánico de Participación del Ayuntamiento de Madrid.

⁵⁷³ Ibidem, artículo 54.

asociaciones de vecinos de los barrios, de las asociaciones de padres y madres, de las casas regionales, de las asociaciones de vecinos y de los comerciantes, de las asociaciones juveniles, de los consejos de infancia y la adolescencia, de las asociaciones deportivas, culturales, de mujeres, de mayores, de carácter social, medioambientales, de la Mesa de diálogo y convivencia, de la Junta Local de Seguridad; y cuatro (4) vecinos a título individual, elegidos en forma aleatoria entre los inscritos en el Censo electoral.

La designación de los representantes de las entidades ciudadanas, devendría de una selección de acuerdo a sus propios estatutos, siendo además que el período de representación sería de cuatro (4) años; aunque *“el representante electo de una categoría de asociaciones podrá ser removido de su cargo por una moción justificada suscrita, al menos por dos terceras partes de las asociaciones que sean electoras en el momento del acto de remoción.”*⁵⁷⁴

Este destacado se justifica, ante la existencia de esta revocatoria del cargo, inexistente absoluto como mecanismo de participación en España; y en menor grado, por su regulación exclusiva para los representantes de las entidades ciudadanas, pero no para las relacionadas con los grupos políticos.

Serían funciones de los Consejos Territoriales de los Distritos, entre otras: recabar propuestas ciudadanas; proponer al Pleno la inclusión de aquellos asuntos en los que se considere conveniente intervenir; exponer y defender ante el Pleno los acuerdos que se adopten en el Consejo territorial, fomentar la participación directa y descentralizada de la ciudadanía de los colectivos y las entidades en la

⁵⁷⁴ Ibidem, artículo 57. Subrayado nuestro.

actividad del Ayuntamiento, estableciendo “... *los mecanismos necesarios de estudios, información, impulso y seguimiento de actividades*”; y facilitar la mayor información y publicidad sobre las actividades y acuerdos que afecten al Distrito⁵⁷⁵.

Todo ello contrasta con la regulación de los Consejos Sectoriales, concebidos como “*órganos de participación de carácter consultivo*”⁵⁷⁶; y el Consejo Director de la Ciudad, “... *cuya misión fundamental es de la de ofrecer un espacio de pensamiento estratégico para la gestión de los asuntos públicos de la ciudad*”.⁵⁷⁷

Este último, a pesar de ser previsto como “*órgano de participación amplio, plural*”, tendría como finalidad, “... *la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo [...], planificación [...] y grandes proyectos urbanos*.”⁵⁷⁸

Digno es también de destacar el que se prevea la promoción de la participación ciudadana, a través de “... *diferentes técnicas participativas, para que los ciudadanos participen de forma activa y se impliquen en el proceso de toma de decisiones*”⁵⁷⁹; tales como:

- Consejos y Foros Temáticos de expertos o de participación vecinal.
- Paneles ciudadanos; y
- Encuestas deliberativas, “*para que los ciudadanos participen de forma activa y vinculante en el proceso de toma de decisiones*.”⁵⁸⁰

⁵⁷⁵ Ídem.

⁵⁷⁶ Ibidem artículo 60.

⁵⁷⁷ Ibidem, artículo 65.

⁵⁷⁸ Ibidem, artículo 66.

⁵⁷⁹ Ibidem, artículo 70.

⁵⁸⁰ Ídem.

Huelga comentario alguno acerca de los problemas que, derivados de la redacción reglamentaria, pudieran presentarse al pretender ejercer los ciudadanos y ciudadanas de los Distritos, su derecho constitucional a la participación “*predecisoria y decisoria*” de la gestión pública municipal, por medio de paneles o encuestas deliberativas.

2.8 Decreto del Alcalde de 2005 por el que se Regula la Atención del Ciudadano en el Ayuntamiento de Madrid.

Pero si la abundante cantidad de normas jurídicas internacionales, constitucionales, estatales, comunitarias y reglamentarias aplicables en Madrid en cuanto al derecho a la participación, no fueren suficientes, “*la ciudad más poblada de España y con una compleja organización administrativa distribuída en sus 21 Distritos, muchos de los cuales superan en número a habitantes a otras poblaciones españolas*”⁵⁸¹, ha propiciado Decretos que por su cercanía, pretenden abordar, aun más directamente, aspectos relacionados con la participación y el control social, como son la transparencia y el derecho a la información pública.

Debe ser recordado que, de acuerdo a lo señalado en la Exposición de Motivos del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración de Madrid de 31 de Mayo de 2004, el “*esquema de fuentes normativas*” se cierra, con la facultad concedida al Alcalde en la LBRL para organizar los servicios administrativos del

⁵⁸¹ Preámbulo del Decreto del Alcalde de 17 de Enero de 2005 por el que se regula la Atención al Ciudadano en el Ayuntamiento de Madrid.

Ayuntamiento, *“de la forma que considere más idónea para la ejecución de las distintas acciones públicas que conforman su programa de gobierno”*.

En tal sentido, serían objetivos del servicio integral de atención al ciudadano en Madrid, el otorgar una atención personalizada *“... para que puedan obtener datos, impresos, informaciones o las gestiones demandadas”*⁵⁸², dentro del marco de los límites constitucionales previstos en el artículo 105, y las leyes.

Ello incluiría el derecho a la información general acerca de las competencias y funcionamiento de los órganos y unidades administrativas del Ayuntamiento de Madrid, y también el de la *“información especializada”* en las unidades administrativas, independiente de la información particular, referente al estado de tramitación de los expedientes administrativos.

Asimismo, y sin perjuicio del derecho a conocer la información a través de la Base de Datos de Información al Ciudadano, la misma podría ser *“demandada”*; en cuyo caso, y de no poder ser satisfecha en forma inmediata, se dispondría de un plazo de respuesta de cuarenta y ocho (48) horas si es información general y de *“... la mayor celeridad posible, si la demanda es de información especializada o particular.”*⁵⁸³

Adicionalmente, el plazo sería de treinta (30) días máximo, sí la solicitud de información se basare en el artículo 4 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.⁵⁸⁴

⁵⁸² Ibidem, artículo 6.6

⁵⁸³ Ibidem, artículo 9.

⁵⁸⁴ Ídem

Una vez obtenida la información pública, y de acuerdo a la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, los ciudadanos podrían *“en cualquier momento”, [...] “solicitar la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por los órganos del Ayuntamiento de Madrid.”*⁵⁸⁵

2.9 Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial 2004-2008.

En una aproximación de lo que bajo la influencia latinoamericana, existe en algunas ciudades europeas, en los Distritos de Carabanchel, San Blas, Tetuán y Vicálbaro de Madrid, se han aplicado unos planes especiales, *“... elaborados en forma conjunta y consensuada con los representantes de los vecinos, a los que directamente van dirigidos.”*⁵⁸⁶

Es decir, que son decididos entre el Ayuntamiento de Madrid, las Juntas de Distrito y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos; y mediante la siguiente metodología:

- Diagnóstico participativo de la situación y necesidades de los Distritos.
- Incorporación del Movimiento Ciudadano.
- Toma de Decisiones en forma conjunta y por consenso; y
- Ejecución.

⁵⁸⁵ Ibidem, artículo 24.

⁵⁸⁶ PINEDA NEBOT C. “Participación Presupuestaria: las Experiencias de Albacete, Logroño y Madrid.”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm 298. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Madrid, 2005, p. 340

Es importante señalar, que en la última fase se dá la actuación de Comisiones de Coordinación Administrativa y de Seguimiento, *“... formada por la administración y representantes del movimiento vecinal y ciudadano, que tienen funciones de información, seguimiento, sugerencias y evaluación del proceso y de los resultados.”*⁵⁸⁷

Por lo que si bien es absolutamente representativa y no se extiende sino a pocos Distritos, esta iniciativa cumpliría en el plano de lo formal, con las expectativas acerca de la participación.

Recapitulación.

Comprobada la complejidad que rodea al régimen jurídico de Madrid, y especialmente el que rige al ejercicio del derecho a la participación de una manera libre y directa, como primer punto a destacar: su acatamiento a la actividad legislativa básica estatal en dicha materia, en referencia al artículo 149.1.18 de la Constitución.

Ajena está Madrid de la situación actual, estudiada en el Capítulo primero, sobrevenida de la fase preparatoria y posterior aprobación de las reformas estatutarias recientes; por ser, el suyo, del año 1983.

En cualquier caso, la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, por sus remisiones a las leyes básicas estatales, resalta también por su

⁵⁸⁷ PINEDA NEBOT, C. Op. cit., p. 341.

negativa a regular un aspecto que ha sido reconocido aún por la Recomendación 121 de 14 de Noviembre de 2002 sobre la Democracia Local y Regional en España; según la cual, como ya se ha citado, el poder normativo sobre los entes locales es compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiéndole al primero *“sus principales y uniformadoras características”*; y a las comunidades, *“las peculiaridades locales.”*

En este punto resalta, pues, la ausencia de competencias municipales en ese mismo Estatuto de 1983, a pesar de haberseles reconocido personalidad jurídica, y autonomía en la atención de sus intereses.

Ésto, unido, a que por ser uniprovincial, precisamente el papel de las provincias se extingue en función de la misma Comunidad.

De manera que como primer aspecto, que el tema relacionado con la competencia local, fue considerado en Madrid, como de desarrollo, y no competencia exclusiva comunitaria; y dentro de ella, que la de la participación ciudadana, se encuentra regulada por las leyes estatales básicas 7/1985 de 2 de Abril y 57/2003 de 16 de Diciembre, con una aplicación directa y justificada del Régimen para las Grandes Ciudades.

Es importante también resaltar que son precisamente los derechos y deberes de los vecinos contemplados en el régimen básico estatal, los reconocidos por el Estatuto de Madrid de 1983.

Y eso que, en cuanto al tema de la participación ciudadana, ni la reforma del 2003, cumplió las expectativas.

De la posición respetuosa a los criterios básicos estatales, tampoco escapa el espíritu de la Ley de Capitalidad de 2006, en cuyo texto resalta la previsión de que

las relaciones interadministrativas, se desarrollen además de por sus normas, por las leyes básicas estatales y las autonómicas aplicables. Incluso el ámbito competencial sobre el carácter de Capital del Estado que no hubiera sido regulado por la ley 22/2006, se regiría sin perjuicio de las competencias autonómicas, por la legislación estatal básica en materia local, la autonómica de desarrollo si fuere el caso, y por la restante legislación estatal y comunitaria.

En función de lo anterior, destacan por méritos propios las leyes 2/2003 de 11 de Marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid y 3/2003 de 11 de Marzo para el Desarrollo del Pacto Local de Madrid, como complementos del régimen estatal; y por el reconocimiento que se hace de los Reglamentos orgánicos, para la regulación jurídica de temas como el Gobierno y la Administración del Ayuntamiento de Madrid, los Distritos, y desde luego la participación ciudadana, sustentados todos en la potestad de autodesarrollo y la autonomía constitucional.

Sin embargo, aunque dispersos, pero recientes, también la Ley de Capitalidad contiene aspectos con esta última relacionados, que ameritan atención porque evidencian en Madrid, las limitaciones, contrastes y omisiones que rodean al tema en estudio; y que por los momentos se refieren⁵⁸⁸ a la representatividad como modelo del sistema jurídico español en detrimento de las posibilidades de participación directa, de acuerdo al artículo 23 de la Constitución; y la negación de capacidades decisorias a los ciudadanos y ciudadanas, ampliamente considerados, como elemento indispensable de dicha calificación.

⁵⁸⁸ Los problemas relacionados con el Control Social, se dejarán para la tercera y última parte de este trabajo.

Por todo ello es que se hace necesario rescatar, hoy más que nunca, los planteamientos acerca de la sumisión tripartita, y no sólo bifronte, del régimen local, tomando como referencia que por ser la más reciente, la ley del 2006 reflejaría el actual espíritu gubernamental de Madrid, con relación al tema que nos ocupa.

De ser así, los contenidos de los Reglamentos orgánicos acerca del Gobierno y la Administración, los Distritos y la participación ciudadana podrían ser estudiados y valorados en toda su proyección jurídica; que como se ha dicho y comprobado, favorecerían parte del tema del presente trabajo.

Es el caso del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid de 2004, en cuya Exposición de Motivos se señala que la *“aplicación plena y definitiva”* del Título X de la Ley 57/2003, se produciría cuando el Pleno apruebe las normas orgánicas por las que se adapte la organización de Madrid al nuevo régimen.

En cualquier caso lo presentemente regulado, permite reafirmar el carácter esencialmente consultivo y de información con el que se sigue observando a la participación de los ciudadanos y ciudadanas, para otorgar, tal y como dice el artículo 69 de la Ley 57/2003, el carácter decisivo y decisorio, a la actuación de los órganos representativos de carácter político.

En tal sentido las palabras del Alcalde Alberto Ruíz Gallardón, plasmadas en el Preámbulo del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 2004 ⁵⁸⁹, no se corresponden con el contenido reglamentario, aun

cuando pudieran ser y son fuente de interpretación frente a disposiciones no expresas.

Esta conclusión se extrae por ejemplo, de que tan solo un representante legal de las federaciones, asociaciones o uniones de asociaciones de base, tengan poder de voz, pero no voto, en las Comisiones Ordinarias del Pleno; y por lo general, en un desequilibrio entre el rol de las autoridades públicas y la actuación de los ciudadanos, como en el caso de la libertad condicionada para la transmisión de la información pública, o la revocabilidad del mandato, tan sólo para representaciones de carácter civil.

Sin embargo, por las omisiones en el Estatuto de Autonomía; por las remisiones a los Reglamentos orgánicos; por el contenido de su Exposición de Motivos, y por la complejidad con la que el tema de la participación fue tratado, el reglamento que le corresponde en Madrid, debe ser asumido como el instrumento jurídico a destacar en la regulación del tema; principalmente por su persistencia en solicitar un sustento popular a las decisiones públicas locales, aun desde un punto de vista individual.

A título ilustrativo, el que en la composición de los Consejos Territoriales de Distrito, como fuera estudiado anteriormente, se incluyan, no solo representantes de las asociaciones de vecinos de los barrios, de las asociaciones de padres y madres, de las casas regionales, de las asociaciones de vecinos y de los comerciantes, de las asociaciones juveniles, de los consejos de infancia y la

⁵⁸⁹ “La participación amplia, plural, equitativa y equilibrada, es uno de los mecanismos de control más poderosos con los que cuenta la ciudadanía,...”. “La participación es uno de los pilares sobre los que se asienta la idea de democracia y es también uno de los criterios a través de los cuales los ciudadanos juzgan la acción de los gobiernos”⁵⁸⁹; y, “La participación permite converger en la elaboración de las políticas municipales a los distintos grupos de interés, [...] llegando a acuerdos entre las partes y estableciendo equilibrios y controles mutuos”.

adolescencia, de las asociaciones deportivas, culturales, de mujeres, de mayores, de carácter social, medioambientales, de la Mesa de diálogo y convivencia, de la Junta Local de Seguridad, sino también, y pese a la especificidad de los representantes, vecinos a título individual, elegidos en forma aleatoria entre los electores.

Esta posibilidad de que vecinos y vecinas, integren los Consejos Territoriales de Distrito, haría suponer que su intervención más que previa, sería decisiva y controladora.

Sin embargo, no ha sido así en la realidad, y las inconformidades de los vecinos, se transcriben a fines ilustrativos.

Las Asociaciones de Vecinos de Madrid han solicitado “... participar de verdad en las decisiones que se toman en los Distritos, pero, hasta ahora, los Consejos Territoriales creados hace tres años con este fin, no han funcionado satisfactoriamente por lo que están valorando abandonar.”⁵⁹⁰

“Pero tampoco quieren abandonar los Consejos, porque al fin y al cabo, “es el único cauce para la participación que tenemos ahora mismo”, añaden.”

Esta situación obedece, de acuerdo a las críticas, a la falta de competencias de las Juntas, la desgana de los concejales presidentes, y otros obstáculos.

Ante ello, la asamblea de la FRAMV ha presentado un documento “... para salvar la participación”, contentiva de veintitrés (23) propuestas negociables con el Ayuntamiento, “... para intentar salvar los Consejos Territoriales.”

⁵⁹⁰ Diario GENTE en Madrid de fecha del 19 al 25 de Enero de 2007, página cinco (5), Subrayado nuestro.

Entre ellas: aumentar las materias sobre las que las Juntas de Distrito son competentes en gestión y decisión; y limitar la participación de los vocales de los partidos políticos en los Consejos Territoriales.

Sin embargo, el problema radica en la propia regulación jurídica.

Como fue visto, los Consejos Territoriales de Distrito han sido previstos tan sólo, como órganos de participación, consulta, información y propuesta ⁵⁹¹; de reflexión en torno a los asuntos que afecten a los Distritos y sus barrios.

Por lo tanto serían sus funciones: el recabar propuestas ciudadanas; proponer al Pleno la inclusión de aquellos asuntos en los que se considere conveniente intervenir; exponer y defender ante el Pleno los acuerdos que se adopten en el Consejo territorial, y fomentar el ejercicio de la participación.⁵⁹²

Llama la atención también, el que los vecinos soliciten una limitación del poder decisivo de los vocales vecinos pertenecientes a los grupos políticos, que denota el desequilibrio anotado anteriormente.

Así es como, en el Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid de 2004, se prevé que dichos vocales vecinos de la Junta Municipal del Distrito sean nombrados por el Alcalde, “... *a propuesta de los grupos políticos que componen la corporación, en proporción al número de concejales obtenidos en las últimas elecciones municipales*”⁵⁹³; siendo además, que la duración de su cargo, dependa de que el grupo político, no le retire su confianza. ⁵⁹⁴

⁵⁹¹ Artículo 54 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

⁵⁹² Ídem.

⁵⁹³ Artículo 38 del Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid de 2004.

Estos vocales vecinos, tendrían como derechos, el ser “... *nombrados miembros del Consejo Territorial de Distrito en cuya Junta Municipal desempeñen su cargo, en los términos previstos en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana y demás disposiciones que regulen estos Concejos.*”⁵⁹⁵; aunque su vinculación política dentro de ellos, es previsible.

Por lo que, lo que de acuerdo a las protestas es falta de voluntad política, es en la realidad la aplicación de normas jurídicas al final, contrarias a los fundamentos de la participación.

Como una excepción, sin duda de importancia, el caso de los cuatro (4) Distritos, en los cuales se han aplicado los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial; y del cual se podría interpretar una intención de ampliar el poder fuera del Ayuntamiento de Madrid, a través de decisiones consensuadas con la representación vecinal.

⁵⁹⁴ Ibidem, artículo 40 a) . Subrayado nuestro.

⁵⁹⁵ Ibidem, artículo 42 b)

CAPITULO 3: BARCELONA.

3.1 Introducción.

Tanto por razones históricas como por realidades contemporáneas reflejadas en datos como la exclusión expresa del Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población, “... *en tanto no se apruebe su régimen especial*”⁵⁹⁶, la ciudad de Barcelona goza de un status jurídico específico indiscutible.⁵⁹⁷

Esta especificidad estaría sustentada “... *en la relevancia de Barcelona en los ámbitos económico, social y cultural, así como su proyección europea e internacional*”; que motivaría, “... *la existencia de unas necesidades organizativas y competenciales que difieren, en algunos aspectos, de las existentes en otros municipios españoles*”⁵⁹⁸.

Incluyendo a Madrid, entre otros capital del Estado, y pese a todo, no excluida de la aplicación del Título X de la Ley 57/2003.

A tal efecto, la Disposición Sexta de la citada Ley señala que el régimen “*especial del municipio Barcelona*”, contenido en el Decreto 1166/1960 de 23 de Mayo, el Decreto Ley 5/1974 de 24 de Agosto y el Decreto 3276/1974 y sus disposiciones concordantes continuaría vigente, salvo en lo que contradijera a la Ley 57/2003; para ser derogado en el año 2006, incluyendo la Disposición

⁵⁹⁶ Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 57/2003.

⁵⁹⁷ Aunque: “... *la idea de derechos históricos no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias*”. SSTC 123/1984 y 76/1988.

⁵⁹⁸ Exposición de Motivos de la Ley 1/2006 de 13 de Marzo por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona.

Transitoria Cuarta de la Ley 57/2003, por la Ley 1 de 13 de Marzo (1/2006) por la que se Regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

Por lo tanto en lo que a la presente investigación se refiere, las normas vigentes serían las contenidas en dicha ley, y por disposición expresa de ella, por la Ley 22/1998 de 30 de Diciembre de la Carta Municipal de Barcelona.

Es importante anticipar que de acuerdo a la Ley 1/2006, sólo serían aplicables dos (2) previsiones del Título X de la Ley 7/1985 (sic) de 2 de Abril de Bases de Régimen Local: la posibilidad de delegación de la convocatoria y presidencia del Pleno en uno de los concejales; y la de nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local, “... u órgano que la sustituya”, a personas que no ostenten la categoría de concejales⁵⁹⁹.

Todo basado en la garantía de la autonomía municipal, expresamente regulada en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sobre la base de la Carta Europea de Autonomía Local.

Sin embargo, tal y como se ha visto, la verdadera singularidad radicaría en la exclusión expresa de la Disposición Transitoria Cuarta de la ley 57/2003, la que sin duda obedece a criterios ajenos a las complejidades que rodean a los municipios de gran población en España.

En cuanto al tema que nos ocupa, debe ser indicado que la participación ciudadana se encuentra jurídicamente regulada, tanto por textos legales estatales y autonómicos, como por sus Reglamentos orgánicos especiales en la ciudad de

⁵⁹⁹ Artículos 122.2 y 126.2 del Título X de la Ley 57/2003.

Barcelona; aunque de una manera singular, tal y como será estudiado posteriormente.

En principio llama la atención la ratificación de criterios en teoría regulados y superados por dichos reglamentos, en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, definida expresamente como la norma institucional básica de la Comunidad.⁶⁰⁰

Como se desprende de lo previamente estudiado en el capítulo primero, y reconocido por la Doctrina local, basados en la consideración de España como un país de estructura federal, como algunos centroeuropeos⁶⁰¹, se le ha otorgado a este Estatuto una categoría casi “*quasiconstitucional*” o de “*subconstitución territorial*”⁶⁰²; o de Cataluña, en el marco de un Estado de base plurinacional.⁶⁰³

Sin duda dichas afirmaciones sirvieron, entre otros aspectos, para incluir el importante número de competencias definidas como “*exclusivas*”, como máxima expresión del autogobierno; e incorporadas al Estatuto, con el fin de neutralizar lo que la doctrina catalana ha considerado como una extralimitación del contenido material de lo básico; y, particularmente, para revertir el vaciamiento competencial a favor del Estado y los municipios, esta última derivada del Pacto Local.

⁶⁰⁰ Sin perjuicio de lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda, según la cual, a su vez, las Disposiciones tercera, cuarta y sexta de la Ley Orgánica 4/1979 de 18 de Diciembre de Estatuto de Autonomía de Cataluña, mantienen en lo que corresponda su vigencia.

⁶⁰¹ INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS. Op.cit., p. 21.

⁶⁰² ORTEGA ÁLVAREZ, L. “La Interiorización Autonómica en el Régimen Local” en “El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía”. Op. cit., p. 63.

⁶⁰³ INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS. Op.cit., p. 16.

*“Aunque, la noción de exclusividad no excluye su sujeción a los límites derivados de las competencias también exclusivas del Estado reconocidas en el artículo 149.1 CE.”*⁶⁰⁴

Además de las competencias de desarrollo, aplicación y ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte el ámbito de sus competencias⁶⁰⁵, las competencias de la Generalitat serían de tres (3) tipos: exclusivas, en las cuales se reservan *“en forma íntegra”*, las potestades legislativas y reglamentarias y la función ejecutiva, y por ende *“es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro”*⁶⁰⁶; compartidas con el Estado, por medio de las cuales, a la Generalitat corresponde la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, *“en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”*⁶⁰⁷; y ejecutivas, que implican para la Generalitat la potestad reglamentaria acerca de la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, la potestad de organización de su propia administración; y todas aquellas funciones y actividades inherentes a la administración pública.⁶⁰⁸

Nótese que es tan sólo en el caso de las competencias compartidas, y según el artículo 111 ejusdem, cuando efectivamente la Generalitat actuaría bajo el marco

⁶⁰⁴ Ibidem, p. 17.

⁶⁰⁵ Artículo 113 de la reforma del Estatuto de Cataluña de 2006.

⁶⁰⁶ Ibidem, artículo 110.

⁶⁰⁷ Ibidem artículo 111.

⁶⁰⁸ Ibidem, artículo 112.

de las bases que fije el Estado; es decir la legislación amparada en el artículo 149.1.18 de la Constitución; excluyendo a aquellos reglamentos que excepcionalmente y previa aprobación de la ley estatal, podrían también contener bases.

“De este modo, a la luz de la Doctrina expuesta que el propio Tribunal ha resumido en la STC 109/2003 de 5 de Junio, parece incuestionable que el artículo 111 del Estatuto de Cataluña, al excluir de manera taxativa y absoluta la posibilidad de que las bases estatales puedan contenerse en normas distintas a las normas con rango de ley, determina una restricción del alcance de la competencia estatal que debe ser rechazada por inconstitucional.”⁶⁰⁹

Con respecto a las competencias exclusivas, el ejercicio se interpretaría directamente aplicado desde la Constitución, con lo cual se estaría dando a este Estatuto, en efecto, una categoría superior a otras leyes estatales, orgánicas u ordinarias, comunitarias y desde luego reglamentarias; aspecto también larga y minuciosamente tratado en la impugnación de dicho Estatuto.

“... el verdadero sentido de este Capítulo es claro. Parte de la idea según al cual una ley básica como es la LBRL, puede ser “parámetro” o canon de constitucionalidad de las leyes ordinarias pero no de los Estatutos de Autonomía; las leyes básicas no son oponibles a los Estatutos sino que éstos tienen una posición superior [...] y, naturalmente, la consecuencia inmediata será que tampoco las Leyes catalanas ordinarias estarán vinculadas por las leyes estatales sobre régimen local, sino por lo dispuesto en su Estatuto.”

Contrario a ello es el criterio del Tribunal Constitucional, acerca del doble carácter de la LBRL; y antes, el que:

“ ... la calificación jurídica y el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede hacerse derivar únicamente de una lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios,

⁶⁰⁹ Recurso de Impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña del PP; p. 144.

sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad.⁶¹⁰ (Subrayado nuestro)

Incluso en el caso de las competencias compartidas, las potestades legislativas y reglamentarias, y la función ejecutiva, podrían ejercerse fuera de dicho marco estatal, por interpretación de la excepción contenida en el mismo Estatuto.⁶¹¹

Asimismo, y siguiendo con las competencias compartidas, aún en el ejercicio de ellas, la Generalitat pudiera establecer políticas propias.

Por lo que las expresiones contenidas en la doctrina local en forma previa a la efectiva aprobación de la reforma, se han confirmado en la realidad.

Es importante añadir, que son precisamente las competencias exclusivas, el grueso de las competencias autonómicas⁶¹²; incluida la relacionada con el gobierno local, en el Capítulo VI del Título II acerca **De las instituciones.**

⁶¹⁰STC 20/1988.

⁶¹¹ Ibidem, 111.

⁶¹² A manera de ilustración dentro de las competencias exclusivas estarían materias relacionadas con: agricultura, ganadería y aprovechamiento, forestal; asociaciones y fundaciones; caza, pesca, actividades marítimas y ordenación del sector pesquero; comercio y ferias; consultas populares; consumo; cooperativas y economía social; corporaciones de derecho público y profesiones tituladas; crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de seguridad social; cultura; denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad; derecho civil; derecho procesal; educación; emergencias y protección civil; deporte y tiempo libre; estadística; vivienda; inmigración; industria, artesanía, control metrológico y contraste de metales; infraestructura de transporte y las comunicaciones; juego y espectáculos; juventud; lengua propia; espacios naturales; medios de comunicación social y servicios de radio y televisión; obras públicas; ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo; organización de la administración de la Generalitat; políticas de género; promoción y defensa de la competencia; propiedad intelectual e industrial; protección de datos de carácter personal; publicidad; investigación, desarrollo e innovación tecnológica; *“en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución”*, el régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad en las administraciones públicas catalanas; contratos; régimen local; sanidad, salud pública, ordenación farmacéutica y productos farmacéuticos; servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias; símbolos de Cataluña; transportes; función pública inspectora; turismo y universidades, sin perjuicio de la autonomía universitaria.

“Lo que allí concretamente en la letra c) del artículo 147.2 CE se confía al Estatuto, es la organización de las “instituciones autónomas propias”, esto es la de la Comunidad Autónoma propiamente tal, que no incluye a los entes locales, por más que el Estatuto también trate de introducir confusiones a este respecto.”

“Todo este Capítulo VI tiene la misma finalidad: una total “interiorización” del gobierno local,…”.

“... este Capítulo, unido a los artículos 151 y 160 del mismo Estatuto, donde se proclama la competencia exclusiva de la Generalidad, (sic) sobre organización territorial y régimen local, pretende limitar que el Estado dicte bases sobre esta materia que resulten aplicables en Cataluña y desplazar a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), así como en buen parte a la Ley de Haciendas Locales y a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, en lo que a los entes locales concierne.”⁶¹³

Sin embargo, “... para la Constitución no hay otra nación que la Nación española. En consecuencia, cualquier otra pretensión de “nación” que no sea la española en nuestro ordenamiento jurídico se excluye por sí misma y queda al margen de la Constitución de 1978.”⁶¹⁴

3.2 Ley Orgánica 6/2006 de 19 de Julio de Reforma del Estatuto de Cataluña.

Partiendo de la consideración de Cataluña como nación⁶¹⁵, y “... en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la

⁶¹³ Recurso de Impugnación del Estatuto de Cataluña del PP, p. 69.

⁶¹⁴ Ibidem, p. 41.

⁶¹⁵ *“... para la Constitución no hay otra nación que la Nación española. En consecuencia, cualquier otra pretensión de “nación” que no sea la española en nuestro ordenamiento jurídico se excluye por sí misma y queda al margen de la Constitución de 1978.” Ibidem, p. 41.*

*tradición jurídica catalana*⁶¹⁶, de acuerdo al artículo 2 de la Constitución Española, la Disposición Transitoria Segunda “*y otros preceptos de la Constitución*”, se señala a su pueblo como fuente de los poderes de la Generalitat⁶¹⁷ y no de la Constitución española; y como deber de los poderes públicos, facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social.⁶¹⁸

Es decir, que estarían en el deber, de promover “*la participación social*”, en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas⁶¹⁹; así como la participación individual y asociativa, en los campos cívico, social, cultural, económico y político.⁶²⁰

Sin embargo, y pese a dicho derecho de tipo general dirigido a personas, llama la atención que tan sólo gozarían de la condición política, los catalanes o ciudadanos de Cataluña (sic), los ciudadanos españoles residentes en extranjero que hubieren tenido en ella su última vecindad administrativa, y sus descendientes en los casos previstos en la ley.

Los derechos políticos, de lo cual se interpreta son excluidos los extranjeros y extranjeras, serían: el poder participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o a través de representantes; elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y presentarse como

⁶¹⁶ Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 5.

⁶¹⁷ Ibidem, artículo 2.4.

⁶¹⁸ Ibidem, artículo 4.2.

⁶¹⁹ En tal sentido, este Estatuto establece que la Administración de la Generalitat, “*de acuerdo con el principio de transparencia*”, debe hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos (sic) puedan evaluar su gestión. Artículo 71.4 ejusdem.

⁶²⁰ Ibidem, artículo 43.

candidatos; promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento; participar directamente o a través de entidades asociativas en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento; y promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos.⁶²¹

No obstante dentro de la misma disposición, se le otorga a todas las personas el derecho a dirigir peticiones y a plantear quejas, ante las instituciones y la Administración de la Generalitat, así como a los entes locales de Cataluña.

Asimismo, y al margen del cumplimiento y respeto de los derechos humanos consagrados en los Tratados internacionales, llama al interés el que se incluya una normativa especial, acerca de extranjeros, específicamente las personas inmigradas, en contraste con la radicalidad de los derechos de participación política y participación, como se ha dicho, otorgados exclusivamente a los Catalanes; pero especialmente en contra de la competencia exclusiva del Estado acerca de la inmigración.⁶²²

Así es como se prevé como competencia exclusiva de la Generalitat en materia de inmigración, el establecimiento, la regulación, y el desarrollo de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas, “... *y para su participación social*”;⁶²³ y más allá de lo social, que:

“Los poderes públicos deben emprender las acciones necesarias para emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas

⁶²¹ Ibidem, artículo 29.

⁶²² Artículo 149.1.2.

⁶²³ Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 138 b) y c).

inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos. (Subrayado nuestro)⁶²⁴

En lo que se refiere a sus instituciones, el Parlamento representa al pueblo de Cataluña, teniendo la potestad legislativa, la de aprobar los presupuestos de la Generalitat, y “... controlar e impulsar la acción política y de gobierno”.⁶²⁵

Digno de destacar es que el Parlamento esté compuesto por un mínimo de cien (100) Diputados, elegidos por sufragio universal, y no sometidos a mandato imperativo.⁶²⁶

Como es una constante en el derecho autonómico español, la legislatura podría finalizar antes de la expiración legal, si no tuviere lugar la investidura del Presidente o Presidenta de la Generalitat o por disolución anticipada en forma automática, por él o ella acordada.⁶²⁷

Incluso se prevé, que el Presidente o Presidenta, previa deliberación del gobierno y “*bajo su exclusiva responsabilidad*”, pueda disolver el Parlamento, siempre que no esté en trámite una moción de censura, ni haya transcurrido un (1) año como mínimo, “*desde la última disolución por este procedimiento.*”⁶²⁸ Esto deja entrever que pudiera ser un procedimiento lejos de excepcional, como lo

⁶²⁴ Ibidem, artículo 42.6.

⁶²⁵ Ibidem, artículo 55.

⁶²⁶ Ibidem, artículo 57.3.

⁶²⁷ En efecto, el Presidente o Presidenta de la Generalitat, es elegido por el Parlamento y si una vez transcurridos dos (2) meses desde a primera votación de investidura ningún candidato o candidata es elegido, el Parlamento quedaría disuelto automáticamente. Artículo 67.3 ejsudem.

⁶²⁸ Ibidem, artículo 75.

ameritaría su carácter de órgano representativo del pueblo Catalán, de carácter casi frecuente.

Como ya hubiera sido señalado, sólo podrían ser electores y elegibles, los ciudadanos de Cataluña.⁶²⁹

En cuanto a la posibilidad de ejercicio del control social, también como se ha dicho, es al Parlamento al cual se le otorgan en lo básico las actividades de fiscalización. Los que ostentan cargos públicos⁶³⁰, y el personal al servicio de las Administraciones públicas, tienen el deber de comparecer a requerimiento del Parlamento el cual pudiera crear comisiones de investigación sobre cualquier asunto de relevancia pública.⁶³¹

La Sindicatura de Cuentas, como órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales, y del sector público en general de Cataluña, “*depende orgánicamente del Parlamento, -y- ejerce sus funciones por delegación del mismo*”, aunque en lo formal, con autonomía organizativa, funcional y presupuestaria.⁶³²

En cuanto al presupuesto de la Generalitat, único y que incluye todos los gastos y todos los recursos, corresponde al Gobierno elaborarlo y ejecutarlo; y al Parlamento, examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo.⁶³³

⁶²⁹ Ibidem, artículo 56.

⁶³⁰ Incluso el Presidente o Presidenta de la Generalitat y los Consejeros, responden ante el Parlamento. Artículo 74.1 ejusdem.

⁶³¹ Ibidem, artículo 60.5 y 60.6.

⁶³² Ibidem, artículo 80.

⁶³³ Ibidem, artículo 212.

Acerca de la organización territorial local, Cataluña se estructura tanto en municipios como en veguerías⁶³⁴; siendo los primeros considerados como los entes de organización básica; y “... *el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos.*”⁶³⁵

Dentro de ellos, lógicamente, Barcelona goza de un régimen especial.

De igual forma, Arán, el cual dispondría también de un régimen jurídico especial, que reconocería su especificidad en la organización institucional y administrativa, y su autonomía, “... *para ordenar y gestionar los asuntos públicos de su territorio.*”⁶³⁶ Asimismo, su gobierno, sería elegido mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.⁶³⁷

En lo que respecta a las Provincias, se excluye cualquier tipo de regulación y competencias, otorgándole a las comarcas, el carácter de “ámbito supramunicipal”⁶³⁸; y las veguerías, el de “... *sustituto de la entidad local provincial*”; “... *o más textualmente del Consejo de Veguería, como sucesor de la Diputación Provincial,...*”⁶³⁹

En lo que se refiere a los municipios, y pese a la garantía expresada en forma expresa acerca de “... *un núcleo de competencias propias que deban ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía*”, no se les otorga competencias en

⁶³⁴ Definidas como gobierno local de naturaleza territorial, con autonomía para la gestión de sus intereses. Artículo 90 ejusdem.

⁶³⁵ Ibidem, artículo 86.

⁶³⁶ Ibidem, artículo 94.

⁶³⁷ Ibidem, artículo 94.3.

⁶³⁸ Ibidem, artículo 83.2.

⁶³⁹ ARGULLOL MURGADAS, E. Op. cit., p.p 210 y 212 respectivamente.

forma diferenciada; dado que se refiere el legislador autonómico, a competencias propias de los gobiernos locales de Cataluña⁶⁴⁰; y cuya distribución de responsabilidades administrativas, se regiría por leyes aprobadas por el Parlamento, aunque bajo el principio de subsidiariedad de acuerdo a la Carta Europea de Autonomía Local, el principio de diferenciación, y el de suficiencia administrativa.⁶⁴¹

En cuanto a los municipios, “... *ente local básico de la organización territorial de Cataluña y el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos*”⁶⁴², se les reconoce expresamente su autonomía⁶⁴³, aunque se establece que corresponde a la Generalitat, el control de la adecuación al ordenamiento jurídico de sus actos y acuerdos, y la impugnación correspondiente, si procediere, ante la jurisdicción contenciosa administrativa.⁶⁴⁴

Pese a ello, sí se les otorga la plena capacidad de autoorganización, dentro de la ley; derecho a asociarse con otros municipios, y potestad normativa, en el ámbito de sus competencias y otros “... *sobre los que se proyecta su autonomía*”, sin que, como se expresara, se regulara en forma específica competencia ni servicio alguno acerca de ellos, ni potestad fuera de la indicada.

En contraste con una (1) única disposición, el artículo 84 del Estatuto, contentiva de las competencias propias de los gobiernos locales de Cataluña, con

⁶⁴⁰ Artículo 84.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

⁶⁴¹ Ibidem, artículo 84.3.

⁶⁴² Ibidem, artículo 86.1.

⁶⁴³ Ibidem, artículo 86.

⁶⁴⁴ Ibidem, artículo 86.5.

sus numerales y literales⁶⁴⁵, las de la Generalitat de Cataluña, están previstas especialmente entre los artículos del 116 al 173, entre exclusivas, compartidas con el Estado, ejecutivas, y de desarrollo de la normativa de la Unión Europea “... cuando afecte el ámbito de sus competencias”⁶⁴⁶

Dentro de ellas, la competencia exclusiva de la Generalitat para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria, por ella misma, o por los entes locales, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro mecanismo de consulta popular⁶⁴⁷; con excepción del referéndum; por ser competencia exclusiva del Estado, de acuerdo al artículo 149.32 de la Constitución española.

Asimismo, como ha sido anteriormente señalado, ha sido incluida no como de desarrollo acerca de las leyes básicas estatales, sino como exclusiva, la competencia acerca del Régimen Local, que incluiría las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales; la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y los demás entes locales, “... en los ámbitos especificados en el artículo 84”⁶⁴⁸; el régimen de los

⁶⁴⁵ Relacionadas con materias referidas, a título ilustrativo y de contraste, a: ordenación y gestión del territorio, urbanismo y bienes del dominio público local; vivienda pública; servicios básicos (sin especificar); equipamientos municipales; seguridad; protección civil y prevención de incendios; educación infantil; movilidad y transporte de viajeros; actividades de carácter comercial, artesanal, turístico y de la ocupación; medio ambiente y desarrollo sostenible; equipamientos deportivos y de ocio; telecomunicaciones; atención a las personas y acogida de inmigrantes; y vigilancia, gestión y regulación de los usos en las playas, ríos, lagos y montañas.

⁶⁴⁶ Ibidem, artículo 113.

⁶⁴⁷ Ibidem, artículo 122

⁶⁴⁸ Competencias propias acerca de las siguientes materias, a título ilustrativo: Ordenación y gestión del territorio, urbanismo, y conservación y mantenimiento de los bienes del dominio público local; planificación programación y gestión de la vivienda pública, y participación en la planificación en

bienes del dominio público, comunales y patrimoniales, y las modalidades de prestación de los servicios públicos; la determinación de los órganos de gobierno, de los entes locales creados por la Generalitat⁶⁴⁹; y el régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales. Asimismo, correspondería también como competencia exclusiva, el régimen electoral de los entes locales creados por la Generalitat, dejando a salvo la Constitución.

En todo lo no previsto en el apartado 1 del artículo 84⁶⁵⁰, la competencia sería compartida; es decir con una potestad legislativa y reglamentaria, y una función ejecutiva, “... en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley.”⁶⁵¹

No se refiere este Estatuto a lo previsto en la Constitución según la cual: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en

suelo municipal de vivienda de protección oficial; ordenación y prestación de servicios básicos a la comunidad; regulación y gestión de los equipamientos municipales; regulación de las condiciones de seguridad en actividades organizadas en espacios públicos; protección civil y prevención de incendios; planificación, ordenación y gestión de la educación infantil, procesos de matriculación mantenimiento y aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y calendario escolar; circulación y movilidad, y transporte de viajeros municipal; regulación de autorizaciones y promociones de actividades económicas, especialmente de carácter comercial, artesanal, y turístico y fomento de la ocupación; formulación y gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible; regulación y gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades; regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones; regulación y prestación de servicios de atención a personas, servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida a los inmigrantes; y regulación, gestión y vigilancia de las actividades y usos en las playas, ríos, lagos y montañas.

⁶⁴⁹ A saber, las veguerías, las comarcas, y otros entes supramunicipales; de acuerdo a lo previsto en la organización territorial local para Cataluña en el artículo 83 ejusdem.

⁶⁵⁰ Con respecto a este artículo y sus competencias, el Recurso de Impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha señalado que: “*En conjunto forman un sistema encaminado a limitar al Estado la facultad de establecer normas básicas sobre competencias locales y a sustituir ello por una determinada nación estatutaria*”; p. 69.

⁶⁵¹ Artículo 111 de la Reforma del Estatuto de Cataluña de 2006

*general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.*⁶⁵²

“Transferencia”, que permite interpretar que la ley aludida es la estatal.

Elude también el Estatuto a la consideración de competencias propias otorgada por la sentencia del Tribunal Supremo 30-4-1999, acerca del contenido de los artículos 25 y 26 de la Ley 57/2003; por lo que competencias como el patrimonio histórico-artístico, no figura en el artículo 84 del Estatuto, por lo demás referido no a municipios, sino en general a los gobiernos locales de Cataluña.

De igual forma, lo que pudiera referirse a servicios, parecería contenido en la expresión *“ordenación y prestación de servicios básicos a la comunidad”*; todo, contrariando el carácter expreso de la competencia en materia administrativa.

En lo que se refiere a las Haciendas de los Gobiernos locales, se establece que corresponde a la Generalitat: *“el ejercicio de la tutela⁶⁵³ financiera sobre los gobiernos locales⁶⁵⁴”*; e, incluso, que sus ingresos provenientes de participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas del Estado, deban ser percibidos por

⁶⁵² Ibidem, artículo 148.2.

⁶⁵³ *“...consideramos a todas luces desafortunada la redacción de ciertos preceptos contenidos en los Estatutos de Autonomía... con el siguiente tenor: “corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera de los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución”. Salta a la vista que el artículo 142, lejos de reconocer autonomía, se detiene en la suficiencia financiera.”* OJEDA MARÍN A. “El Ámbito de la Autonomía Financiera en las Provincias y Municipios.” REAL Revista de Estudios de Derecho local núm. 255-256. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1992, p. 677.

⁶⁵⁴ Ibidem, artículo 218.5.

medio de la Generalitat, para ser distribuidos de acuerdo a la ley de Haciendas locales de Cataluña.⁶⁵⁵

Aunque respetando el principio de autonomía local⁶⁵⁶, si bien la contrariedad es evidente con el contenido del artículo 142 de la Constitución.

“El Título IV relativo a las competencias, atribuye a la Generalitat una suerte de competencias exclusivas para decidir prácticamente todos los asuntos que afectan a los catalanes, y a su vez, una posición privilegiada para codecidir lo que afecta a todos los españoles [...]”⁶⁵⁷

“Como consecuencia de todo ello, se produce un cambio esencial en el modelo de Estado.”

Podemos afirmar que el Estado de las Autonomías consagrado en nuestra Constitución y que el Tribunal Constitucional ha ido construyendo y consolidando a través de su jurisprudencia durante estos 27 años, se basaba, entre otros principios, en el de cooperación.

*Pues bien, el estatuto de Cataluña ha sustituido este modelo corporativo por otro de **naturaleza dual**, lo que transforma el modelo de organización política hacia fórmulas de corte **confederal**.”* (Subrayado nuestro, negritas originales del texto)⁶⁵⁸

Sin embargo, siendo que Barcelona ha sido excluida expresamente en este Estatuto de Autonomía, se hace necesario el estudio tanto de la Ley 1/2006 por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona, junto con la 22/1998, a fin de lograr definir *“la regulación del régimen especial aplicable a esta ciudad.”*⁶⁵⁹

⁶⁵⁵ Ibidem, artículo, 219.2.

⁶⁵⁶ Ibidem, 160.1 y 220.2.

⁶⁵⁷ Recurso de Impugnación del Estatuto de Cataluña del P.P, p. 304.

⁶⁵⁸ Recurso de Impugnación del Estatuto de Cataluña del P.P, p. 305.

⁶⁵⁹ Exposición de Motivos de la Ley 1/2006 de 13 de Marzo por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

3.3 Ley 1/2006 de 13 de Marzo por la que se Regula el Régimen Especial de Barcelona.

De antemano, se enuncia en la Exposición de Motivos correspondiente, la intención de profundizar en los mecanismos de participación y la práctica democrática, mediante la cooperación entre el Ayuntamiento y el movimiento asociativo, “y los agentes sociales”; aunque, sin regulación jurídica específica, quedando lo anterior plasmado como intención del legislador.

*“La participación ciudadana que se instaura...es compatible con las disposiciones normativas que contemplan la intervención municipal mediante informes previos a las diferentes resoluciones a adoptar. Además del análisis previo en el momento del informe, se considera conveniente contemplar la presencia de representantes municipales que puedan colaborar en la adopción de decisiones públicas y en la ponderación de la totalidad de intereses públicos implicados”.*⁶⁶⁰ (Subrayado nuestro.)

Expresiones que pueden anticipar normas más dirigidas a la consulta, que a la participación ciudadana y el control social propiamente dichas.

No obstante, no puede ser pasado por alto que en el caso de la capital de Cataluña, la atribución de competencias se deriva además de la presente ley 1/2006, por las asignadas con carácter general a los municipios, “*por la legislación básica del régimen local, así como por la legislación sectorial...*”⁶⁶¹

Por disposición de la primera, se reconoce a Barcelona, de acuerdo a su capacidad de gestión, competencias en materia de: infraestructuras, dominio

⁶⁶⁰ Ídem.

⁶⁶¹ Íbidem, artículo 1.4.

público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, Patrimonio Histórico, movilidad, seguridad ciudadana, justicia de proximidad y hacienda municipal⁶⁶²; las que en forma comparativa con las otorgadas a la Comunidad de Cataluña, dejan a su capital en un campo numéricamente inferior, y cualitativo, si se recuerda que en el caso de la primera, el grueso lo constituyen las de tipo exclusivo, especificidad omitida en la Ley de Régimen especial de Barcelona de 2006.

Además, *“en cumplimiento de lo previsto en el artículo 2 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la legislación sectorial del Estado, atribuirá en su caso, competencias en el ámbito de los servicios e infraestructuras que sean básicos para el desarrollo de la ciudad.”*⁶⁶³

Al desarrollo legislativo de esas competencias, se refiere básicamente el contenido de esta Ley; por lo que cabría de suponer que los aspectos relacionados con la participación, habrían de ser localizados en la 22/1988; y: *“En todo lo no previsto en la presente Carta son aplicables las normas generales sobre régimen local y las normas reguladoras de los diferentes sectores de la acción pública”*,⁶⁶⁴ lo que plantea una contradicción con el régimen estatutario de Cataluña, que se aparta, o pretende apartar, precisamente, de los parámetros básicos de naturaleza estatal.

⁶⁶² Ibidem, artículo 2.2. Asimismo, de acuerdo al artículo 161 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el régimen financiero especial del Barcelona se rige por la Ley en estudio; y lo no previsto en su título IV, por la ley estatal. Artículo 4 de la Ley 1/2006.

⁶⁶³ Ídem.

⁶⁶⁴ Artículo 5 de la Ley 22/1988 de 30 de Diciembre de la Carta Municipal de Barcelona.

Incluso, la Disposición Transitoria Primera de la Carta que se estudiará seguidamente establece, que sus disposiciones:

“...suponen una especial adaptación para el Ayuntamiento de Barcelona del régimen general de organización y funcionamiento municipal [...], entrarán en vigor y serán aplicables, cuando proceda, de acuerdo con lo que determine la Ley de Bases de Régimen Local”.

3.4 Ley 22/1998 de 30 de Diciembre de la Carta Municipal de Barcelona.

Según su Preámbulo, Barcelona querría lograr *“una gestión administrativa eficaz y cercana a los ciudadanos”,...* *“que profundiza en los mecanismos de participación ciudadana”*, a través de esta Carta, que en efecto contiene, además de normas dispersas, un Título específico acerca de Participación Ciudadana y Derechos de los Vecinos.

Llama la atención respecto a ello, la mención legislativa a *“ciudadanos y ciudadanas”* a lo largo de toda la ley, así como la atribución de derechos de participación a los extranjeros, y el otorgamiento de la iniciativa ciudadana, a *“empadronados mayores de dieciséis años.”*⁶⁶⁵

El derecho de los extranjeros, no solo abarcaría el sufragio en las elecciones municipales, en los términos establecidos en las normas vigentes,⁶⁶⁶ sino además, la participación en referenda y otros procedimientos consultivos que promueva el Ayuntamiento. Esto último apartado de la normativa constitucional

⁶⁶⁵ Ibidem, artículo 28.

⁶⁶⁶ Ibidem artículo 10.5.

Tales derechos obedecerían en esta Carta, a la disposición según la cual, en Barcelona, como derecho de los vecinos, el Ayuntamiento debe velar porque no se produzcan discriminaciones provenientes de la diferencia de raza, religión, color, ascendencia, edad, género, sexo, discapacidad o lugar de nacimiento.⁶⁶⁷

En lo que al tema específico se refiere, como principio general, la Ley 22/1998 establece a la participación como garantía por parte del Ayuntamiento de Barcelona,⁶⁶⁸ dejando su desarrollo a disposiciones reglamentarias por éste aprobadas.

Los reglamentos son las disposiciones de carácter general aprobadas por el Concejo Municipal, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, y por ende amparados por la autonomía local; cuyas manifestaciones principales serían el Reglamento Orgánico del Municipio y los Reglamentos Internos de los Distritos,⁶⁶⁹ sin dejar de lado que también las normas de participación previstas en esta Carta, se desarrollarían por intermedio de disposiciones reglamentarias aprobadas por el Ayuntamiento de Barcelona.⁶⁷⁰

Precisamente, el Ayuntamiento se adjudica la legitimidad para recurrir directamente ante el Tribunal Constitucional, contra las leyes y disposiciones con fuerza de ley del Estado y la Generalitat de Catalunya, o disposiciones de rango inferior, que vulneren la autonomía local garantizada por el artículo 140 de la Constitución, de acuerdo con el procedimiento y los términos de la Ley Orgánica

⁶⁶⁷ Ibidem, artículo 38.

⁶⁶⁸ Ibidem artículo 30.1.

⁶⁶⁹ Ibidem, artículo 2a).

⁶⁷⁰ Ibidem, artículo 30.3.

del Tribunal Constitucional⁶⁷¹; la que implica, como se ha indicado, las potestades reglamentarias y de autoorganización.

Debe ser indicado, que a pesar de haberse previsto la iniciativa ciudadana, en lo que se refiere a la aprobación del Reglamento Orgánico y las ordenanzas fiscales y precios públicos, el derecho corresponde exclusivamente al Alcalde o Alcaldesa, a la Comisión de Gobierno y a los Concejales; ya que a los empadronados mayores de dieciséis años, en un número de uno por cien (1/100), o que representen más del tres por cien (3/100) de esa población en tres (3) Distritos, como mínimo, sólo tendrían la posibilidad de ejercer la iniciativa para proponer al Ayuntamiento, la aprobación de dichas disposiciones de carácter general.⁶⁷²

Dentro del Título correspondiente a la Participación Ciudadana y los Derechos de los Vecinos, como *“institutos de participación ciudadana”*⁶⁷³ se prevén: la audiencia pública, la iniciativa ciudadana, la iniciativa para la aprobación de disposiciones generales, *“la gestión cívica de competencias municipales”*, la consulta, y la participación en los Consejos de Ciudad y los Consejos Sectoriales y de Distrito, a ser regulados por los reglamentos respectivos.

No obstante la tendencia de considerar a la participación como derechos relacionados a la consulta, la proposición y la opinión, se manifiesta también en esta Ley; como es el caso de la audiencia pública, *“instituto”* por medio del cual

⁶⁷¹ Ibidem artículo 7.

⁶⁷² Ibidem ,artículo 28.

⁶⁷³ Ibidem, artículo 31.

“los administrados” proponen a la administración de Barcelona, “la adopción de determinados acuerdos o reciben información en sus actuaciones.”⁶⁷⁴

En el caso de la Iniciativa Ciudadana, igualmente los ciudadanos solicitan determinada actividad de interés público y *“aportan los medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal”⁶⁷⁵*; y en la Consulta, el Ayuntamiento y cada uno de los Distritos, pudieran pedir la opinión de los ciudadanos, respetando el derecho de todos *“los empadronados”* a ser consultados y el de los consultados, a conocer las soluciones alternativas.⁶⁷⁶

Mucho más acorde con la idea de la participación, más no con la del control social, sería la posibilidad de que las entidades, organizaciones y asociaciones ciudadanas pudieran ejercer competencias municipales, o participar, en nombre del Ayuntamiento, en la gestión de servicios o equipamientos; y en actividades y servicios de gestión indirecta.⁶⁷⁷

Como se mencionara, se haya también regulada como instituto de participación, la intervención en el Consejo de Ciudad, por parte de representantes de las entidades económicas, sociales, culturales, profesionales y de vecinos; concebido éste *“... como órgano de debate del Programa de Actuación, los presupuestos municipales, los grandes proyectos de ciudad y los resultados de la gestión municipal”⁶⁷⁸*

⁶⁷⁴ Ibidem, artículo 31.1.

⁶⁷⁵ Ibidem, artículo 31.2.

⁶⁷⁶ Ibidem, artículo 35.

⁶⁷⁷ Ibidem, artículo 34.

Sin embargo, en dichos Consejos, cuya composición y constitución debe también determinar el reglamento, sólo podrían los representantes formular alegaciones o propuestas; que podrían ser leídas, oídas totalmente, o de forma resumida (sic), como alegaciones o propuestas, antes de la votación en el orden del día del Consejo Plenario, por decisión del Alcalde respectivo.⁶⁷⁹

Como derechos de los vecinos, y “*con el objeto de asegurar la máxima participación*”⁶⁸⁰, fue formalmente prevista la transparencia, es decir el derecho de los ciudadanos a ser informados de las actividades municipales, a acceder a los archivos públicos y a utilizar todos los medios de información general;⁶⁸¹ todo de acuerdo a la legislación general en la materia, el reglamento orgánico y las ordenanzas.

Ello incluye “*los resultados de la gestión municipal*”, con base a indicadores de actividad, costes eficacia, eficiencia y calidad, cuyos valores deben ser publicados anualmente.⁶⁸²

Asimismo, se prevé como deber del Ayuntamiento, el prestar el servicio de acceso a la información municipal y ciudadana, en forma individualizada, o por consulta de los ciudadanos por sistemas telemáticos.⁶⁸³

⁶⁷⁸ Ibidem, artículo 36. Subrayado nuestro.

⁶⁷⁹ Ibidem, artículo 37.4.

⁶⁸⁰ Ibidem, artículo 39.2.

⁶⁸¹ Ibidem, artículo 39.

⁶⁸² Ibidem, artículo 39.3.

⁶⁸³ Ibidem, artículo 41.1.

Es importante destacar que ese deber, implica que cualquier persona, empresa, Administración, institución, organismo o entidad, “... *pueda acceder a la máxima información sobre la ciudad*”⁶⁸⁴, lo que sin duda es un punto de partida mejor logrado en esta Carta, hacia las posibilidades de control social por parte “*de los empadronados*”.

De especial importancia es la consideración de los Distritos como órganos territoriales para la desconcentración de la gestión y “... *la descentralización de la participación ciudadana [...] y la representación de los intereses de los distintos barrios y zonas del municipio*”;⁶⁸⁵ y para cuyo efecto el presupuesto municipal deba garantizar como mínimo el quince por cien (15/100) de sus recursos ordinarios.

Siguiendo la tendencia de otorgar a los reglamentos la regulación de aspectos relacionados con la vida municipal, esta Carta remite al de Distritos su desarrollo, aunque estableciendo algunas regulaciones jurídicas, como en la que se otorga a los Consejos de Distrito, el emitir informe preceptivo acerca de los presupuestos municipales, así como el control y fiscalización de los órganos, cuando el ámbito de actuación sea el Distrital.⁶⁸⁶

Disposiciones todas, que encontrarán reflejo en las normas reglamentarias especiales.

3.5 Normes Reguladores del Funcionament dels Districtes.⁶⁸⁷

⁶⁸⁴ Ibidem, artículo 41.2.

⁶⁸⁵ Ibidem, artículo 20.

⁶⁸⁶ Ibidem, artículo 23.

Tal y como ha sido y será una tendencia en el derecho local español, el objetivo de la división en Distritos obedece en Barcelona, al ideal de la desconcentración de la gestión y la descentralización de la participación ciudadana, que en el caso de esta gran ciudad buscaría aplicar una política municipal orientada a la corrección de desequilibrios, y la representación de los intereses de los diversos barrios y zonas del municipio.⁶⁸⁸

*“La promoció de la participació ciutadana fonamentara tota l’actuació del Districte”, como derecho fundamental de la ciudadanía “i principi inspirador de l’admnsitració municipal.”*⁶⁸⁹

En este caso, el ejercicio de las competencias por parte de los Distritos, vía delegación o desconcentración, podría tener carácter decisorio, de gestión, consulta, *“i de control”*⁶⁹⁰; habiéndose previsto, que el presupuesto municipal habría de garantizar que cada año el quince por ciento (15%) de los recursos ordinarios, *“com a mínim”*, fuera gestionado por los mismos.⁶⁹¹

Los órganos de los Distritos serían el *“Consell del Districte”*, su Presidente o Presidenta, el regidor o regidora, la Comisión de Gobierno del Distrito y las comisiones y órganos consultivos y de participación; siendo el primero, el órgano

⁶⁸⁷ No se ha podido realizar el estudio en castellano.

⁶⁸⁸ Artículo 1.1 de las Normes Reguladores del Funcionament dels Districtes de Barcelona.

⁶⁸⁹ Ibidem, artículo 39.1.

⁶⁹⁰ Ibidem, artículo 3.

⁶⁹¹ Ibidem, artículo 5.3.

de representación y participación colectiva, entre cuyas atribuciones estaría “... *el control i fiscalització dels organs quan l àmbit territorial sigui el del districte*”⁶⁹²

A tal fin, los consellers y conselleres, tendrían el derecho de obtener del gobierno y de la administración los antecedentes, los datos y las informaciones que estimaren necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Tanto los ciudadanos como las Entidades de los ciudadanos, podrían intervenir en el transcurso de la sesión del Concejo, y al finalizar la orden del día, acerca de un tema de interés general del Distrito.

Otros aspectos relacionados como la regulación de los instrumentos concretos de participación, serían los procesos de consulta ciudadana, “*de participació ciutadana individualizada*”⁶⁹³, de iniciativa ciudadana, de comisiones arbitrales o de mediación, regulados por normas de participación del Ayuntamiento.

Como máximo órgano de consulta y de participación de los Distritos en Barcelona, es definido el “*Consell Ciudadá del Districte*”, el cual en esencia, estaría integrado por representantes de las entidades y de las asociaciones, y de los Consejos Sectoriales de Participación del Distrito; y por ciudadanos y ciudadanas a título individual.⁶⁹⁴

Así es como dentro de su composición, se encontrarían representantes de las asociaciones y entidades del Distrito, en representación de los diferentes barrios, escogidos en un mínimo de diecisiete (17), de la manera que establezca el

⁶⁹² Ibidem, artículos 7, 8 y 10.7.

⁶⁹³ Ibidem artículo 39.3.

⁶⁹⁴ Ibidem, artículo 40. Subrayado nuestro.

reglamento específico de cada Distrito;⁶⁹⁵ y por ciudadanos y ciudadanas escogidos en forma aleatoria, en un tercio (1/3) del conjunto de sus miembros.⁶⁹⁶

Entre sus importantes funciones estarían, entre otras:

1. Asesorar al Consell del Districte en la definición de las grandes líneas de la política y la gestión del distrito y generar consenso ciudadano.
2. Conocer y debatir el programa de actuación, las ordenanzas y reglamentos generales del Distrito.
3. Conocer y debatir el presupuesto municipal y los resultados, de acuerdo a los indicadores municipales en especial los del Distrito; y
4. Conocer y debatir los grandes proyectos del Distrito.

Acerca de sus decisiones, si bien el reglamento señala el carácter consultivo y de participación del “*Consell*”, le otorga a su vez a aquellas, el de “*recomanació per als Organs de Govern del districte*”.⁶⁹⁷

Asimismo, y con el fin de facilitar la comunicación periódica entre el Consejo del Distrito y la ciudadanía, y de servir como una instancia de interrelación permanente, este Reglamento prevé la convocatoria de Audiencias Públicas; las cuales estarían abiertas a la participación de la ciudadanía y en las cuales se podría tratar cual tema relacionado con el Distrito.⁶⁹⁸

⁶⁹⁵ Ibidem, artículo 43.

⁶⁹⁶ Ídem.

⁶⁹⁷ Ibidem, artículo 42.

Igualmente abiertas a la “*participació de la ciutadania*”, son las Comisiones de Trabajo y los Consejos Sectoriales, tanto para aportar temas de estudio y actividades, como para realizar el seguimiento de los proyectos e iniciativas.⁶⁹⁹

Los Consejos Sectoriales son producto de la iniciativa de la Comisión de Gobierno, y tendrían por objeto, formular proposiciones de actuación, emitir informes a iniciativa propia o a petición municipal, y realizar el seguimiento del funcionamiento de los servicios.⁷⁰⁰ En este caso, podrían formar parte, además de una representación de las entidades vinculadas a la temática del Consejo Sectorial, representantes de la ciudadanía “*a títol individual*”, escogidos entre los usuarios o implicados en dicha temática.⁷⁰¹ La regulación de asuntos como la elección de los representantes, estaría regulada por el reglamento interno de cada Distrito.

Podrían formar parte, los representantes de las entidades y los usuarios a “*títol individual*” de los “*Consejos d’ equipament*” que se creen en los Centros Cívicos de los Distritos, los barrios, y en general en los casos que determine el reglamento interno de los Distritos; en cuyo caso, sus funciones básicas girarían en torno al seguimiento de la gestión y de los programación “*dels mateixos*”.⁷⁰²

Pese a la amplitud de vías de participación y de control social a favor de las entidades y los ciudadanos a título individual, se señala igualmente, que el Alcalde

⁶⁹⁸ Ibidem, artículos 45 y 46.

⁶⁹⁹ Ibidem, artículo 47.

⁷⁰⁰ Ibidem, artículo 48.4.

⁷⁰¹ Ibidem, artículo 48.

⁷⁰² Ibidem, artículo 50

puede suspender los acuerdos de los órganos del Distrito cuando vulneren el ordenamiento jurídico o su asignación de competencias.⁷⁰³

En ese mismo sentido, la previsión jurídica de que los reglamentos internos de organización y funcionamiento, elaborados y aprobados por los Distritos, deban ser *“ratificats pel Consell Municipal”*;⁷⁰⁴ siendo el Reglamento Orgánico Municipal, *“d’aplicació supletoria a aquestes Normes.”*⁷⁰⁵

3.6 Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona de 22 de Noviembre de 2002.

Como ha sido afirmado, ante la expresa omisión en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley del Régimen Especial del Municipio de Barcelona de 2006, las normas jurídicas locales cobran una importancia esencial para definir el tratamiento dado a la participación.

Más aún por el reconocimiento expreso a la Carta Europea de Autonomía Local, que hizo en la Ley 1/2006.

Precisamente el reglamento en estudio, que deja sin efecto las Normas Regulatoras de Participación Ciudadana de 1986, pretende desarrollar *“los aspectos relativos a la participación ciudadana recogidos en la Carta Municipal”*; y *“los compromisos adquiridos por la Administración municipal en otras cartas, en*

⁷⁰³ Ibidem, artículo 53.

⁷⁰⁴ Ibidem, Disposición Adicional Primera.

⁷⁰⁵ Ibidem, Disposición Adicional Segunda.

*especial los de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad...*⁷⁰⁶

*“El Ayuntamiento de Barcelona opta así de una manera decidida por la democracia participativa, como complemento y profundización de la democracia representativa”;*⁷⁰⁷ teniendo como ámbito de aplicación, el de la ciudad y el de los Distritos.⁷⁰⁸

Esta opción de un modo general se realiza, mediante el reconocimiento de derechos relacionados con la participación y la vinculación de las tecnologías de la información y la comunicación a las prácticas participativas⁷⁰⁹; y, de un modo específico, a través de la regulación de los derechos de la ciudadanía; el fomento del asociacionismo; la intervención en los órganos de participación; los procesos de participación; los mecanismos de participación; y las instancias de mediación y amparo.

Sin embargo, y pese a su pretendida amplitud, estas normas no regulan en forma absoluta el tema de la participación en Barcelona, ya que fueron excluidos de forma expresa:

“... aquellos órganos y mecanismos de participación regulados por una norma superior. Tampoco es aplicable para los órganos de participación que tengan una regulación específica aprobada por el Consejo Municipal. En

⁷⁰⁶ Exposición de Motivos de las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona de 22 de Noviembre de 2002.BO

⁷⁰⁷ Ídem. Subrayado nuestro.

⁷⁰⁸ Artículo 2 de las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona de 22 de Noviembre de 2002.

⁷⁰⁹ Exposición de Motivos.

*este caso, las presentes normas son aplicables de manera supletoria.*⁷¹⁰
(Subrayado nuestro)

Asimismo, cualquier otro mecanismo o proceso de participación no previsto, tendría que ser aprobado por el Consejo Plenario de Distrito o ciudad, *“excepto aquellos regulados por una norma superior.”*⁷¹¹

Por lo que como conclusión podría deducirse su carácter disperso.

Pero, en cualquier caso, de un modo general fueron regulados como derechos de la ciudadanía: el de la información; el conocimiento de los indicadores de la gestión municipal; el derecho a la participación (sic); el derecho de petición, y el de iniciativa ciudadana.

En cuanto al primero, se reconoce tanto la transparencia como el poder acceder a la información pública, es decir, a la información general e individualizada, acerca de actuaciones urbanísticas y *“los planes de actuación de singular relevancia”*; y, la *“... dirigida específicamente a los sectores de población sujetos de la actuación municipal y a los participantes en los procesos participativos”*⁷¹².

En cuanto al segundo, se une además el derecho a acceder a archivos públicos y a utilizar todos los medios de información general, con las limitaciones previstas en la ley⁷¹³; aunque los canales para activar las responsabilidades acerca de la

⁷¹⁰ Disposición Transitoria 5.

⁷¹¹ Disposición Adicional.

⁷¹² Artículo 3 de las Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona de 22 de Noviembre de 2002.

⁷¹³ Ídem.

gestión pública, en cuanto a este derecho, y al de la información, fueran omitidos por completo.

El mismo comentario, en referencia al derecho al conocimiento de los indicadores de gestión, que se concede a la ciudadanía, como “... *el derecho a ser informada de los resultados de la gestión municipal*”, por medio de redes de comunicación de conocimiento general.⁷¹⁴

En cuanto al derecho específico a la participación, se otorga “*a todo el mundo*”⁷¹⁵ el derecho a intervenir directamente, o a través, de asociaciones ciudadanas en la gestión de los asuntos públicos; pero, sólo, a través de los órganos, instancias o mecanismos de participación previstos en el reglamento; y, con el fin de aportar sugerencias y propuestas.⁷¹⁶

Es decir, que en el último caso, se trataría de oportunidades mediatizadas de intervención en el desarrollo de la gestión municipal.

Ello se confirma, con el otorgamiento del derecho de Iniciativa Ciudadana, a los habitantes empadronados mayores de dieciséis años, para proponer la aprobación de una disposición municipal o materia referida al Distrito o a uno de sus barrios, no relacionada con la aprobación de ordenanzas fiscales y de precios públicos.⁷¹⁷

Pero además, en cualquier caso, tales iniciativas tienen en el reglamento variados requisitos de validación, que van desde un mínimo de población, hasta la

⁷¹⁴ Ibidem artículo 4. Subrayado nuestro.

⁷¹⁵ Ibidem, artículo 5.1.

⁷¹⁶ Ídem.

⁷¹⁷ Ibidem, artículo 7.

contabilización de los asociados en las entidades y federaciones ciudadanas, que se oponen en exceso, al carácter libre con el que deben ser ejercidas.

Paralelamente, mediante la Iniciativa Ciudadana también podría ser solicitada en Barcelona, al igual que en Madrid, la realización de actividades de interés público y de competencia municipal, en cuyo caso los ciudadanos “...*deben aportar medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal.*”⁷¹⁸

Es importante destacar, que las entidades, fundaciones, organizaciones y asociaciones ciudadanas pueden ejercer en esta Gran Ciudad, competencias municipales, o participar en nombre del Ayuntamiento en la gestión de servicios o equipamientos, “... *cuya titularidad corresponda a otras administraciones públicas.*” Esta “*gestión cívica voluntaria*” puede ser utilizada, de acuerdo al reglamento, para actividades y servicios de gestión indirecta, pero incluida como derecho de la ciudadanía en materia de participación, sería de carácter no lucrativo.⁷¹⁹

Sin embargo, tampoco respecto a ella, se observan mecanismos de activación de responsabilización social.

Como “*órganos de participación*” se prevén: el Consejo de Ciudad, que en lo general desarrollaría las atribuciones previstas en el artículo 36 de la Carta de Barcelona⁷²⁰; y los Consejos Sectoriales.

Al primero, se le define como el “*máximo órgano consultivo y de participación*”, en el cual los representantes de la ciudadanía y del mismo Ayuntamiento,

⁷¹⁸ Ídem.

⁷¹⁹ Ibidem, artículo 12.

⁷²⁰ A saber: el debate del Programa de Actuación, los presupuestos municipales, los grandes proyectos de ciudad y los indicadores de los resultados de la gestión municipal.

debatirían los principales asuntos de la ciudad. A resaltar, la presencia de hasta quince personas escogidas aleatoriamente, *“de entre un registro de ciudadanos y ciudadanas que hayan manifestado su voluntad de participar en el mismo.”*⁷²¹

En forma específica en el Consejo de Ciudad de Barcelona se desarrollarían, además de funciones consultivas y de asesoramiento, las de proponer iniciativas ciudadanas, solicitar la convocatoria de audiencias públicas, y *“proponer el impulso de procesos participativos, consultas ciudadanas y referéndums, así como jurados ciudadanos”*.⁷²²

Los Consejos Sectoriales, tendrían la función de emitir dictámenes sobre determinadas actuaciones municipales, incluyendo los presupuestos municipales correspondientes a su sector temático, previa la realización de un *“informe participativo.”*⁷²³

Su propio reglamento interno de funcionamiento determinaría el número de sus integrantes, el cual en todo caso estaría formado por un regidor o regidora de cada grupo municipal y *“por representantes escogidos de entre las entidades del ámbito objeto del Consejo”*⁷²⁴ ; y a título individual, por expertos, consensuados ente el Ayuntamiento y las entidades ciudadanas.

Para la aprobación de proyectos urbanísticos de gran envergadura o de especial trascendencia, planes temáticos o sectoriales que afecten al conjunto de la ciudadanía, disposiciones municipales de especial relevancia ciudadana, y

⁷²¹ Ibidem, artículo 15.

⁷²² Ibidem, artículo 18.j).

⁷²³ Ibidem, 21.

⁷²⁴ Ibidem, artículo 19.

planes de actuación municipal, “se deben impulsar de manera preceptiva procesos de participación.”⁷²⁵

Las fases de “los procesos de participación”, serían: la información y comunicación a la ciudadanía afectada; la fase de aportaciones ciudadanas, tanto de la propia ciudadanía y de las asociaciones; y la “fase de devolución”, en la cual el Ayuntamiento daría respuesta a las aportaciones.

No obstante: “Este posicionamiento municipal no se puede recurrir de manera independiente, del acto definitivo en que se formalice la decisión municipal dictada por el órgano competente.”⁷²⁶

Esto último reforzaría el carácter predominantemente consultivo de la participación de los ciudadanos, de acuerdo a las vigentes Normas de Participación de Barcelona.

En ese orden de ideas, las Audiencias Públicas, que pudieran ser convocadas incluso para la población menor de dieciséis años;⁷²⁷ y las Consultas Ciudadana propiamente dichas, por iniciativa del Ayuntamiento, a propuesta del Consejo de Ciudad, o por iniciativa ciudadana.⁷²⁸

Y, en definitiva, en Barcelona:

“En ningún caso, los procesos de participación, y los demás órganos o medidas de participación ciudadana pueden producir menoscabo de las facultades decisorias de los órganos representativos de la corporación municipal. La materialización efectiva de los procesos de participación ciudadana no puede provocar el efecto de impedir que los procedimientos

⁷²⁵ Ibidem, artículo 22.

⁷²⁶ Ibidem, artículo 23.

⁷²⁷ Ibidem, artículo 26 y siguientes.

⁷²⁸ Ibidem, 28 y siguientes.

administrativos se resuelvan expresamente dentro del plazo legalmente establecido.” (Subrayado nuestro).⁷²⁹

Recapitulación.

Así como la Ley de Capitalidad de Madrid de 2006, y sus leyes autonómicas de 2004 permiten definir las nuevas tendencias acerca del tratamiento dado al tema de la participación en dicha gran ciudad, lo mismo podría afirmarse con relación a la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006; que como se ha estudiado, ha sido fuente de abundante doctrina, y será, de valiosa jurisprudencia, relacionada con el tema de su impugnación.

Como era de prever en el tema de la reforma, en efecto dicho texto se aparta de la interpretación de lo básico apegada a las leyes estatales dictadas conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución, para asumir una posición hegemónica del reparto competencial a través de dicho Estatuto, tan sólo apegada a la misma Constitución.

En tal sentido, destaca la inclusión de la competencia acerca del Régimen Local como exclusiva de la Generalitat; incluyendo la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y los demás entes locales, “... *en los ámbitos especificados en el artículo 84*”, que, como se ha indicado, se refiere no a las competencias municipales, sino a la de los gobiernos locales en general, como dato a destacar a título ilustrativo.

⁷²⁹ Ibidem, artículo 22.2.

Asimismo, incluye dentro de la categoría de competencia exclusiva, aspectos igualmente relacionados con la autonomía, como lo serían el régimen de los bienes del dominio público, comunales y patrimoniales, y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

Incluso a los municipios, “... ente local básico de la organización territorial de Cataluña y el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos”⁷³⁰, se les impone el que corresponda a la Generalitat, el control de la adecuación al ordenamiento jurídico de sus actos y acuerdos, y la impugnación correspondiente, si procediere, ante la jurisdicción contenciosa administrativa.⁷³¹

Otros aspectos como la “tutela” en materia económica y patrimonial, son igualmente contradictorias con las potestades tributaria y financiera previstas precisamente en el artículo 4 de la Ley de Bases; los que junto a las contradicciones a la potestad reglamentaria prevista en la misma disposición, se alejan del espíritu de Tribunal Constitucional, de cuya sentencia 240/2006, se extrae la consideración de ciertas regulaciones de la ley 57/2003, como de desarrollo de la autonomía constitucional prevista en los artículos 137, 140 y 141; y “... definitorios de los “elementos esenciales” o del “núcleo primario” del autogobierno de los entes locales territoriales”.⁷³²

De especial relevancia, el que la materia referente a los mecanismos de participación, aún respecto al ámbito de lo local, sea competencia exclusiva de la Generalitat; los cuales a pesar de formar parte de los derechos de los vecinos

⁷³⁰ Ibidem, artículo 86.1.

⁷³¹ Ibidem, artículo 86.5.

⁷³² STC 240/2006.

previstos en el artículo 18 de la Ley de Bases, han sido pretendidamente extraídos⁷³³ por el Estatuto, como de competencia no exclusiva de la Comunidad; y en general, igualmente “extraídos” del conjunto de los mecanismos participativos previstos en otros textos legales y reglamentarios, y aún estatales, en correspondencia a la opinión de la Doctrina local, suficiente citada.

Destaca entonces la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña, para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria, por ella misma, o por los entes locales, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro mecanismo de consulta popular⁷³⁴, aunque dejando fuera al referéndum, por ser “*competencia del Estado*”; en un doble atentado contra la participación: una respecto a la intromisión de lo autonómico en materia local, y otra, en contra de la libertad en el ejercicio de tales derechos por parte de los ciudadanos y ciudadanas, tanto en la Comunidad Autónoma, como en los municipios.

Esta posición hegemónica del ordenamiento jurídico de Cataluña, de acuerdo al contenido de su Estatuto de 2006, es verdaderamente importante, si se toma en cuenta, que al menos en el caso de Madrid, el peso de la regulación jurídica de la

⁷³³ “El hecho de que estatutariamente una determinada cuestión o aspecto se reconduzca a una materia de la exclusiva competencia autonómica, no puede determinar irremisiblemente, el desapoderamiento del Estado para incidir en la misma siempre que por su contenido el Estado disponga del correspondiente título competencial y así lo haya declarado el Tribunal Constitucional.” Recurso de Impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña del PP., p. 148.

En tal sentido debe ser recordado, que ese artículo 18, atribuye el derecho a solicitar las consultas, en los términos previstos en la Ley; y el artículo 71 ejusdem, de forma compartida entre la legislación estatal y la autonómica establece que, ese derecho se haya condicionado tanto por la mayoría absoluta del Pleno, como de la autorización del gobierno de la Nación.

En el caso de los referenda, “... el Estatuto no puede condicionar [...] la competencia exclusiva que la Constitución a tribuye al Estado.” Recurso de Impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña del PP., p. 202.

⁷³⁴ Ibidem, artículo 122

participación está precisamente en un Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Madrid del año 2004; y en el de Barcelona, como ha sido observado, en el de sus Distritos, entre otras razones por la efectiva incorporación de la participación deliberativa, decisoria y de control, por parte de los ciudadanos y ciudadanas; en sentido ampliamente considerados, e incluso a título tanto individual.

La solución al problema estaría pues en la consideración de Barcelona como de régimen especial, y por tanto al margen de las disposiciones estatutarias.

Y en tal sentido es importante resaltar, que precisamente en forma contraria, y si se quiere contradictoria, al espíritu del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en efecto la Ley 1/2006 que regula el Régimen Especial de Barcelona, prevé la atribución de competencias, no sólo derivada del propio texto legislativo, sino también de lo previsto en la legislación básica del régimen local, así como por la legislación sectorial.

Asimismo, por su remisión, se encuentra también vigente la Ley 22/1998 de la Carta Municipal de Barcelona, la que prevé, que se debe asegurar al municipio de Barcelona sus competencias, con el fin de garantizar la autonomía constitucional y el régimen de capitalidad, mediante “... *el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo 2 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local*”⁷³⁵, la Carta Europea de Autonomía Local, “*la legislación del Estado*” y la de Cataluña (sic), abriendo un abanico de posibilidades, cerradas por la reforma del Estatuto de Cataluña en el año 2006.

⁷³⁵ Artículo 58 de la Carta Municipal de Barcelona Ley/ 22/1999 de 30 de Diciembre.

Incluso se señala que en cualquier caso, el Ayuntamiento puede prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos, no expresamente atribuidos a otras administraciones públicas.

De igual forma, en lo que al tema específico se refiere, establece a la participación como garantía por parte del Ayuntamiento⁷³⁶, dejando su desarrollo a disposiciones reglamentarias por éste aprobadas.

Así es como en su Preámbulo, se establece la necesidad de que la gestión pública profundice en los mecanismos de participación ciudadana, definiendo y previendo la regulación jurídica de los Distritos, por parte de los Reglamentos, como órganos territoriales para la gestión, la descentralización ciudadana, y la participación.

Serían entonces los reglamentos, las disposiciones de carácter general aprobadas por el Concejo Municipal, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, y por ende amparados por la autonomía local, los realmente específicos en cuanto al tema de la participación ciudadana en Barcelona; cuyas manifestaciones principales serían el Reglamento Orgánico del Municipio y los Reglamentos Internos de los Distritos,⁷³⁷ sin dejar de lado que también las normas de participación previstas en esta Carta, se desarrollarían por intermedio de disposiciones reglamentarias aprobadas por el Ayuntamiento.⁷³⁸

Todo unido, a que, como se viera, el Ayuntamiento se adjudique la legitimidad para recurrir directamente ante el Tribunal Constitucional, contra las leyes y

⁷³⁶ Ibidem artículo 30.1.

⁷³⁷ Ibidem, artículo 2a).

⁷³⁸ Ibidem, artículo 30.3.

disposiciones con fuerza de ley, del Estado y la Generalitat de Catalunya, o disposiciones de rango inferior, que vulneren la autonomía local garantizada por el artículo 140 de la Constitución.

En todo caso, debe ser dicho que no sólo han sido previstas normas reguladoras acerca de la participación en los reglamentos; incluso la Ley 22/1998 contiene un capítulo especial en cuanto a ello, e incluso se prevén casos de ensanchamiento de *“... la base social de la participación; incluyendo a determinados efectos expresamente a los menores de edad mayores de 16 años o de modo genérico a los jóvenes, así como a los extranjeros empadronados...”*⁷³⁹, aunque, salvo excepciones, se mantenga el carácter consultivo e informativo de la intervención de los ciudadanos.

Pero, aunque hasta en contraposición con el concepto de *“democracia participativa”*⁷⁴⁰, formalmente previsto en el propio Reglamento de Participación de Barcelona, se establezca el que: *“En ningún caso, los procesos de participación, y los demás órganos o medidas de participación ciudadana pueden producir menoscabo de las facultades decisorias de los órganos representativos de la corporación municipal”*⁷⁴¹; no queda duda que otras normas reglamentarias, como las que permiten la participación en lo que se refiere a las deliberaciones

⁷³⁹ PEMÁN GAVÍN, J.M. “El Nuevo Impulso a las Fórmulas de Participación Ciudadana en la Administración Local”. RARAP Revista Aragonesa de Administración Pública núm. 27. Diputación de Aragón. Zaragoza, 2005, p. 44.

⁷⁴⁰ Artículo 1 de las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona de 22 de Noviembre de 2002.

⁷⁴¹ Ibidem, artículo 22.2.

presupuestarias, son dignas de destacar, particularmente en comparación con la Gran Ciudad de Madrid.

Es el caso de las participaciones que se darían en el seno del Consejo Ciudadano del Distrito (*“Consell Ciudadà del Districte”*), de acuerdo al texto reglamentario correspondiente, integrado por representantes de las entidades y de las asociaciones y entidades del Distrito en representación de los barrios de Barcelona, y representantes de los Consejos Sectoriales de Participación del Distrito, así como, por ciudadanos y ciudadanas a título individual⁷⁴²; y que como funciones tendrían, en efecto, el debatir los programas, ordenanzas y reglamentos del Distrito, así como el presupuesto y los resultados de la gestión.

En términos generales, ese parece ser el espíritu de las Normas Reguladoras del Funcionamiento de los Distritos: la promoción de la participación ciudadana como derecho fundamental de la ciudadanía.

En tal sentido, el ejercicio de las competencias que les fueran transferidas, vía delegación o desconcentración a los Distritos, podría tener carácter decisorio y de control; algo verdaderamente importante sí se recuerda que, según estas normas, y aún la Ley 22/1998 de la Carta Municipal de Barcelona, el presupuesto municipal habría de garantizar que cada año el quince por ciento (15%) de los recursos ordinarios, *“com a mínim”*, fuera gestionado por esos Distritos.

En cualquier caso, en los Consejos de Distritos, que tendrían como atribución el control y fiscalización de los órganos de los Distritos, todas sus sesiones son de carácter público, y es importante recordar, que el orden del día incluiría luego de la fase informativa, una decisoria y otra de control.

⁷⁴² Artículo 40 de las Normas Reguladoras del Funcionamiento de los Distritos de Barcelona.

Asimismo dentro de los Consejos Sectoriales, aunque producto de la iniciativa de la Comisión de Gobierno, y dirigidos a realizar el seguimiento del gobierno del Distrito dentro de un área específica, podría también haber representantes de la ciudadanía *“a título individual”*, electos de acuerdo al reglamento interno de cada Distrito.

Incluso podrían formar parte, los representantes de las entidades y los usuarios a *“título individual”* de los *“Consejos de equipamiento”* que se creen en los Centros Cívicos de los Distritos, los barrios, y en general en los casos que determine el reglamento interno de los Distritos; con lo que el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución española, se puede mencionar como acertada.

En lo que respecta a las Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona, las expectativas no se cumplen al igual que en las normas legales y reglamentarias ya vistas.

Dejando aparte la contradicción ya expuesta con relación al carácter decisorio exclusivo *“de los órganos representativos de la corporación municipal”*, sólo puede ser mencionada la existencia de *“órganos de participación”*, como el Consejo de Ciudad y los Consejos Sectoriales, en los cuales cabría la posibilidad de intervención ciudadana en las deliberaciones aún presupuestarias y acerca de los grandes planes de la ciudad; aunque desde un plano no participativo en la realidad.

En cualquier caso en el Consejo de Ciudad, podrían ser propuestas iniciativas ciudadanas, audiencias públicas, y hasta proponerse procesos participativos, consultas ciudadanas, jurados ciudadanos e incluso referenda.

Pero ante la imposibilidad de lograr una intervención decisiva, y de control, junto con sus consecuencias, su texto se encuadra en la tradicional concepción de la participación en España.

Como comentario final, la incertidumbre acerca de qué peso tendrá sobre el régimen especial de Barcelona, su inmersión dentro de las reformas estatutarias de Cataluña de 2006, específicamente acerca de las posibilidades del ejercicio de los derechos relacionados con la participación ciudadana en la primera; tomando en cuenta los deseos de *“Interiorización”*, de la Comunidad Autónoma.

Ha de ser recordado que en el tema específico de la participación, la Doctrina de Barcelona ha manifestado que entre las competencias de la Comunidad Autónoma esté la de regular y fomentar los instrumentos de participación ciudadana; e incluso *“regular y autorizar los referéndums y las consultas populares municipales”*⁷⁴³; sin contar: con la hegemonía del derecho comunitario aún sobre el estatal, el que los municipios se encuentran comprendidos dentro de las instituciones comunitarias y, el que las provincias fueron omitidas en forma absoluta.

Como ejemplo, la opinión con respecto al tema de las Consultas Populares.

*“Como se sabe, en la actualidad están reguladas en el art. 71 LBRL, que ya prevé la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas⁷⁴⁴ e incluye una autorización del Gobierno, que no es constitucionalmente exigible para estos casos, por más que el Estado disponga de competencia exclusiva para dicha autorización”.*⁷⁴⁵ (Subrayado nuestro)

⁷⁴³ FONT I LLOVET, T. “El Régimen Local en los Estatutos de Autonomía”. Op.cit., p. 28.

⁷⁴⁴ Y la del Estado.

⁷⁴⁵ FONT I LLOVET, T. “El Régimen Local en los Estatutos de Autonomía”. Op.cit., p.28.

4. VALENCIA.

4.1 Introducción.

Luego del estudio de Madrid y Barcelona, la regulación respecto al tema de la participación y más aun del control social en Valencia, no puede menos que dejar de sorprender: por contener precisamente la reforma de su Estatuto de Autonomía aprobada en 2006, un número de competencias autonómicas aún mayor, sin mención alguna respecto a las locales; una omisión de la potestad reglamentaria local como forma de autonomía; y una escasa posibilidad de intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones de interés colectivo, aún desde un plano no decisivo y de control.

“Lo que se pretende, [...] es hacer una reforma de mucho más calado, una reforma sustancial que permita disponer de un Estatuto que, dentro del marco constitucional, esté equiparado al más alto nivel.... Por eso es necesario que se incorporen aquellas competencias acompañadas de la financiación adecuada, que permita a nuestro autogobierno gozar de un techo competencial lo más alto posible...”⁷⁴⁶

Si bien existía en la ciudad de Valencia una Carta de Participación Ciudadana anterior a la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, y cuyas normas además debían ser complementadas con las contenidas en el Reglamento de las Juntas Municipales de Distrito, no es sino hasta el 31 de Enero de 2007 cuando son publicados los Reglamentos Orgánicos de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia, y del Pleno⁷⁴⁷, aprobados a finales de 2006, con contenidos innovadores acerca del tema.

⁷⁴⁶ Preámbulo del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 2006.

Antes de ello, la ciudad se veía inmersa dentro de un marco jurídico comunitario, contrario a los criterios modernos acerca de la participación, dirigidos más que a la consulta y la información, a la “... *inmersión de los ciudadanos dentro del poder*”.⁷⁴⁸

*“En la Generalitat Valenciana se vienen aplicando desde hace tiempo mecanismos de participación ciudadana, [...] -que- se basan en planteamientos tradicionales y, en su mayor parte, tienen lugar en el marco de procedimientos administrativos. En ese sentido y dado su carácter preceptivo son habituales trámites tales como la audiencia al interesado, trámites de información pública o los informes emitidos por los denominados “Consejos Sectoriales”.*⁷⁴⁹

Situación, que propiciaría la creación de un Departamento de Cooperación y Participación, integrado a la Presidencia de la Generalitat Valenciana, como órgano propulsor de ciertas reformas dirigidas a lograr que el derecho a la participación se extienda hacia la incorporación efectiva en la vida pública, de los ciudadanos individual o colectivamente considerados, aun traspasando el ámbito de lo local.

*“Es evidente que las experiencias más innovadoras e intensas en materia de participación ciudadana se producen en el ámbito local, y ello puede ser debido a que es el nivel de administración más próximo al ciudadano, desde el que se prestan algunos de los servicios más importantes. Pero no es menos cierto que la participación ciudadana es igualmente conveniente e incluso en algunos casos más necesaria en los demás niveles de gobierno, es decir en los niveles regional o autonómico y estatal o central.”*⁷⁵⁰

⁷⁴⁷ Este último remite al Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, cuyas disposiciones actualizarían las previstas en la nombrada Carta de Participación Ciudadana de Valencia.

⁷⁴⁸ MORELL OCAÑA, L. “Los servicios de una Administración Cercana”. Revista de Estudios de la Administración Local (REAL). 292-293 Mayo-Diciembre 2003, p. 45.

⁷⁴⁹ VIDAL INFER, E. “El Fomento de la Participación Ciudadana desde un Gobierno Regional”. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Noviembre de 2006, p. 2. Puede leerse en la página web www.clad.org.ve .

Así es que como, más allá de los *“planteamientos tradicionales”*: *“La participación no es un fin en sí misma, sino un medio para conseguir algo. Ese algo es lograr una incorporación, una ampliación, incluso una “corresponsabilidad” de los ciudadanos en las decisiones públicas.”*⁷⁵¹

Antes de la culminación de los procesos de estudio y consulta previstos por el Departamento de Cooperación y Participación entre los años 2005-2007, y que incluyen un Anteproyecto de Ley Valenciana de Participación Ciudadana⁷⁵², hay aspectos a ser destacados dentro de los *“Ejes Fundamentales de los Principios Rectores de la Política Pública de Participación Ciudadana de la Generalitat Valenciana”*, como lo serían el mejoramiento de la democracia representativa, *“completándola con fórmulas de democracia participativa”*; la actuación *“de forma que la participación tenga un impacto efectivo en el proceso decisorio”*; la presencia participativa de los valencianos y valencianas domiciliadas en el exterior, y la participación infantil.⁷⁵³

Este último, dentro del programa *“Participar es cosa de Todos”*, se dirige al fomento de la intervención de los niños, *“... a través de una campaña de*

⁷⁵⁰ Ídem.

⁷⁵¹ VIDAL INFER, E. Op.cit., p. 3. Subrayado nuestro.

⁷⁵² Expuesto en la página web www.pre.gva.es/participa .

⁷⁵³ Entre otros también: garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una información clara y completa y a participar en las decisiones importantes; reforzar el espíritu de la ciudadanía, de pertenencia a la Comunidad; reconocer y potenciar el papel de las asociaciones y agrupaciones de ciudadanos como (sic) socios esenciales del desarrollo y mantenimiento de la cultura de participación.

*animación y divulgación de la participación ciudadana en el ámbito escolar, dentro de la enseñanza no formal”.*⁷⁵⁴

Esta preparación requeriría de monitores y de material didáctico “... que permita conocer a los niños qué es el derecho a participar y cómo se puede ejercer, preparando así a los niños para su ejercicio en la sociedad el día de mañana.”⁷⁵⁵

Incluso esta modalidad, inédita en todos los estudios conocidos por la investigadora⁷⁵⁶, buscaría además de sensibilizar a la población infantil, “*promover formas de participación infantil dentro del ámbito escolar*”⁷⁵⁷; dar formación a los profesores y profesoras sobre los derechos de los niños, en concreto acerca del derecho a la participación infantil; animar motivar y estimular a los niños y niñas y jóvenes para lograr una “*participación infantil activa*”⁷⁵⁸; y “*divulgar y sensibilizar*

⁷⁵⁴ VIDAL INFER, E. Op. cit., p. 11.

⁷⁵⁵ VIDAL INFER, E.. Op.cit., p. 12. Subrayado nuestro.

⁷⁵⁶ No obstante la participación “*juvenil*”, ha sido incluida en la Ley de Juventud de Castilla y León, la Ley de Juventud de la Rioja, la Ley de la Región de Murcia, la Ley Integral de Baleares, la Ley Canaria de Juventud y la Ley de Aragón, como una delimitación en estas leyes autonómicas, de las competencias en materia de juventud; dentro de ellas, han sido regulados, aspectos relacionados con la participación. Es el caso de la última ley citada, en la que se establece que es competencia de las Comarcas: “*Promover y autorizar la constitución de los concejos comarcales de la juventud como órganos de relación en los temas relativos a la juventud en el ámbito comarcal, con el fin de impulsar **la participación libre y eficaz** de personas jóvenes en el desarrollo político, social, económico, cultural y educativo de la comarca, así como la promoción del asociacionismo y la defensa de los intereses globales de la juventud en la misma.*” En cuanto a los municipios, se prevé la creación de oficinas de información joven; así como la promoción y autorización de la constitución de Consejos Locales de la Juventud como órganos de relación en los temas relativos a juventud, “... con el fin de impulsar la participación libre y eficaz de la población joven, en el desarrollo político, social, económico, cultural y educativo del municipio.”

Es digna de destacar la alusión, en ambos ámbitos territoriales, de la participación **libre y eficaz**. GRANDE ARANDA, J.I. “Régimen Jurídico de la Juventud”. Año 2008. Pendiente de Publicación.

⁷⁵⁷ Ídem. Subrayado nuestro.

⁷⁵⁸ Ídem. Subrayado nuestro.

*a la sociedad valenciana sobre el derecho a la participación infantil y de su importancia.*⁷⁵⁹

Es evidente la contrariedad profunda con respecto al concepto mismo de participación ciudadana, orientado en forma unánime hacia la intervención “*libre y eficaz*” en el campo de las decisiones públicas; lo que incluye la consulta, la deliberación y el control.

A nuestro entender, es asimilable a la Recomendación del Comité de Ministros de los Estados Miembros de la Unión Europea de 6 de Diciembre de 2001 Sobre la Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública en el Nivel Local, según la cual: se debe mejorar la educación para el ejercicio de la ciudadanía e integrar en los programas escolares y de formación el objetivo de promover la conciencia de las responsabilidades que cada individuo debe asumir en una sociedad democrática; pero no, al deber de los poderes públicos de “... *promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*”⁷⁶⁰, dado que en principio la ciudadanía se adquiere en España a los dieciocho años.

Al margen de lo anterior, como se ha mencionado, también en 2006, la Comunidad Autónoma de Valencia ha visto en fecha reciente, reformar su Estatuto de Autonomía; por lo que las normas relacionadas con la participación ciudadana

⁷⁵⁹ Ídem.

⁷⁶⁰ Artículo 48 de la Constitución española de 1978. Subrayado nuestro.

y el control social en la ciudad de Valencia, habrían de ser estudiadas en el marco de la “*norma institucional básica*” de la Generalitat⁷⁶¹

Es importante señalar que en él, hay un importante número de competencias exclusivas que se regirían por el Derecho –comunitario- Valenciano con preferencia sobre cualquier otro, incluyendo el Estatal entendido como supletorio;⁷⁶² y que el Estatuto, solo prevé en principio, la necesidad de asumir la legislación básica del Estado, con relación a las competencias compartidas.⁷⁶³

Primer elemento que permitirá asociar aquel, con el régimen Estatutario de Cataluña, dejando a salvo el estudio posterior del contenido de dichas normas; las cuales, como una importante variación, no otorgan a la ciudad de Valencia, el ser objeto de régimen especial.

4.2 Estatuto de Autonomía de la Comunitat de Valencia de 2006.

Como una nacionalidad histórica, “*dentro de la unidad de la Nación española*”⁷⁶⁴, la Comunidad Autónoma Valenciana busca como objetivos, la consecución específica de su autogobierno, el reforzar la democracia, y, garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus

⁷⁶¹ Artículos 1 y 5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia.

⁷⁶² Ibidem, artículo 45.

⁷⁶³ Ibidem, artículo

⁷⁶⁴ Artículo 1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia.

fines;⁷⁶⁵ aunque, con respecto al último, sin prever normas de ejecución del espíritu del legislador.

Como primer aspecto, gozan de la condición política de valencianos, sólo los ciudadanos españoles, tanto residentes en Valencia como en el exterior⁷⁶⁶, y sus descendientes, en cumplimiento de lo previsto en las normas legales y reglamentarias.⁷⁶⁷

Los valencianos, asentados fuera de la Comunidad, tendrían derecho a solicitar *“el reconocimiento de su valencianidad, entendida como el derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del Pueblo Valenciano”*.⁷⁶⁸

Como titulares de tal condición, sólo los valencianos tendrían derecho a intervenir de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Autónoma de Valencia; debiendo en contrapartida la Generalitat promover, la participación *“de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos”*.⁷⁶⁹

Asimismo, sólo se le otorga a los valencianos y valencianas, como ciudadanos españoles y europeos, la titularidad de los derechos, deberes y libertades previstos en la Constitución Española; y en el ordenamiento de la Unión Europea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de

⁷⁶⁵ Ibidem, artículo 1. 3.

⁷⁶⁶ *“Los ciudadanos españoles residentes en el exterior ... gozarán de los mismos derechos políticos definidos en este Estatuto.”* Artículo 3.3.

⁷⁶⁷ Ibidem, artículo 3.

⁷⁶⁸ Ibidem, artículo 3. 3.

⁷⁶⁹ Ibidem, artículo 9.4.

Derechos Civiles y Políticas y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Europea de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, y la Carta Social Europea.⁷⁷⁰

Huelga decir, que tanto la Constitución como dichos tratados, contemplan el otorgamiento de derechos, deberes y libertades, a otros ciudadanos y ciudadanas, europeos o no.

En el caso de los extranjeros, se hace mención tan solo a los inmigrantes, y en referencia al deber de la Generalitat de defender “... *los derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana*”;⁷⁷¹ si bien como se ha hecho referencia en el estudio del Estatuto de Cataluña, la competencia acerca de la inmigración es exclusiva del Estado, de acuerdo con la Constitución.

En cuanto a lo anterior, y la gestión pública y la transparencia, se determina que: “*Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado*”⁷⁷², una Ley de Les Corts debe regular el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas.⁷⁷³

No queda del todo claro si dichos derechos son extensivos a los extranjeros, dado que a pesar de la expresa redacción limitativa para ellos, se prevé el deber de la Generalitat de velar, conforme a la Carta de Derechos Sociales: “... *para que las mujeres y hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social,*

⁷⁷⁰ Ibidem, artículo 8.

⁷⁷¹ Ibidem, artículo 10.3.

⁷⁷² Ibidem, artículo 9.1

⁷⁷³ Ídem.

*familiar y política, sin discriminaciones de ningún tipo [...] en igualdad de condiciones.*⁷⁷⁴

En cualquier caso, y pese al derecho a la participación individual de rango constitucional, Les Corts representan al pueblo, y por medio de dicha representación, tienen la potestad legislativa; y, como funciones, aprobar los presupuestos de la Generalitat; controlar la acción del Consell; elegir al Presidente de la Generalitat; exigir responsabilidad política tanto a él mismo, como al Presidente del Consell; ejercer el control parlamentario “... sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de La Generalitat” ; presentar ante la mesa del Congreso proposiciones de ley, y nombrar a los Diputados encargados de ejercer su defensa⁷⁷⁵; y solicitar al Gobierno del Estado la adopción de proyectos de ley, entre otras.⁷⁷⁶

La iniciativa legislativa corresponde a Les Corts y al Consell, de acuerdo al Estatuto y el Reglamento de Les Corts. La iniciativa legislativa de Les Corts, la ejercerían los Grupos Parlamentarios y los Diputados, de acuerdo al Reglamento de Les Corts; e independientemente, por la iniciativa popular, en la forma que se regule por la Ley y el Reglamento de Les Corts.⁷⁷⁷

Las Consultas Populares, “... de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado”, podrían ser propuestas en el ámbito de la Comunidad Autónoma,

⁷⁷⁴ Ibidem artículo 11.

⁷⁷⁵ Sin perjuicio del derecho de los valencianos y valencianas de elegirlos, por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Artículo 23.1.

⁷⁷⁶ Ibidem, artículos 21 y 22.

⁷⁷⁷ Ibidem, artículo 26.

sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas “o locales”, pero sólo por el Presidente de La Generalitat⁷⁷⁸, quien es a su vez el Presidente del Consell⁷⁷⁹. Éste último sería elegido por Les Corts, de entre sus miembros;⁷⁸⁰ y, a su vez, el President de la Generalitat, nombra los miembros del Consell, órgano colegiado de gobierno de la Generalitat, con funciones ejecutivas, administrativas y reglamentarias.⁷⁸¹

Tomando en cuenta lo anterior, la no-conformidad con la “*legislación del Estado*” a que alude el artículo 71 de la Ley 57/2003, es también evidente. De acuerdo a la ley básica local estatal, la competencia para convocar consultas populares en el nivel local, correspondería no al Presidente de la Generalitat, sino al Alcalde.

*“De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma [...], los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular...”*⁷⁸²

La duda que pudiera surgir acerca de sí tal disconformidad obedecería a que se trataría de una consulta popular en el ámbito de la Comunidad Valenciana, se disipa al constatar en el texto jurídico, que como competencia compartida de la Generalitat, ha quedado regulado “... *el sistema de consultas populares*”

⁷⁷⁸ Ibidem, artículo 28.5.

⁷⁷⁹ Ibidem, artículo 28.1.

⁷⁸⁰ Ibidem, artículo 27.

⁷⁸¹ Ibidem artículo 29.

⁷⁸² Artículo 71 de la Ley 57/2003.

*municipales en su ámbito*⁷⁸³, de acuerdo a la ley orgánica de referenda y el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Asimismo, se rechaza la asimilación de consultas populares-referenda, fundamentándose en lo esencial, en el carácter no vinculante para la autoridad, en el caso de las primeras.

Tómese en cuenta que en este Estatuto, si bien se establece que las competencias exclusivas se rigen por el derecho valenciano con preferencia sobre cualquier otro, y es de tal carácter, el régimen local⁷⁸⁴, dicha exclusividad se ejercería sin perjuicio de lo que dispone el 149.1.18 de la Constitución; es decir sin perjuicio de la Ley de Bases de carácter estatal.

Por lo que el criterio para definir el carácter de competencia exclusiva autonómica, se presenta también confuso con relación al régimen local; ya que de acuerdo a lo visto, tanto en el caso de las competencias exclusivas, como en el de las compartidas, la actuación comunitaria se ajustaría a la legislación estatal.

*“En el marco de la legislación básica del Estado, y en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias...”*⁷⁸⁵ nótese que acá el criterio también es diferente respecto al Catalán⁷⁸⁶, ya que en el segundo, las competencias compartidas además de incluir la potestad legislativa y la función ejecutiva, se

⁷⁸³ Artículo 50.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat de Valencia.

⁷⁸⁴ Ibidem, artículo 49.1. 8.

⁷⁸⁵ Ibidem, artículo 50.

⁷⁸⁶ En el cual la competencia exclusiva implica de *“forma íntegra”*.

refieren también a la potestad reglamentaria, en el marco de las bases que fije el Estado, en normas con rango de ley.⁷⁸⁷

Sin embargo, dicho Estatuto, deja a salvo la potestad normativa de los municipios, en el ámbito de sus competencias propias⁷⁸⁸, las cuales aunque no especificadas, se referirían a las del artículo 84.2, acerca de los gobiernos locales de Cataluña.

Punto, en el que también se aprecia una notable diferencia entre ambos Estatutos, ya que si bien se enuncia en el Valenciano que las Entidades Locales administren con autonomía sus asuntos propios, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, no existe tal especificidad ni para los municipios, ni para los entes locales en general.

Incluso, los municipios estarían regulados, en el marco de la legislación básica del Estado, por una Ley –paralela- de Régimen Local de la Comunidad Autónoma Valenciana⁷⁸⁹; siendo que la competencia del 149.18.1 tantas veces aludida, es de tipo exclusivo para el Estado español.

Asimismo, en forma contraria al aumento del número de competencias autonómicas entre: a) exclusivas por disposición estatutaria⁷⁹⁰, algunas de las

⁷⁸⁷ Artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁷⁸⁸ Ibidem , artículo 84.1.

⁷⁸⁹ Ibidem, artículo 64.1

⁷⁹⁰ Con relación a las materias de: organización de sus instituciones de gobierno; conservación, desarrollo y modificación de del Derecho Civil Foral Valenciano; normas procesales y de derecho administrativo derivadas del Derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de La Generalitat; cultura; patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de la Constitución; archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito no estatal; investigación, academias, sin perjuicio de la Constitución; régimen local, sin perjuicio del artículo 149.1. 18. de la Constitución; ordenación del

cuales remiten también a leyes estatales; b) exclusivas por transferencia del Estado⁷⁹¹; c) exclusivas sin perjuicio del artículo 149 de la Constitución y “*de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado*”⁷⁹²; d) exclusivas en virtud del desarrollo y ejecución de la legislación de la Unión Europea, en materias de la competencia de la Comunidad Autónoma⁷⁹³; compartidas, es decir con competencia de desarrollo legislativo y ejecución dentro del marco de la legislación básica del Estado;⁷⁹⁴ y ejecutivas de la legislación del

territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; montes, aprovechamiento y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo al apartado 1 del artículo 149 de la Constitución; higiene; turismo; obras públicas que no tengan la calificación legal de interés del Estado; carreteras y caminos cuyo itinerario transcurra íntegramente dentro de la Comunidad; ferrocarriles, transporte terrestres, marítimos, fluviales y por cable; puertos, aeropuertos, helipuertos y servicio meteorológico, sin perjuicio de la Constitución; aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de la Comunidad, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, siempre que el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas sin perjuicio de la Constitución; pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre; artesanía; ordenación farmacéutica, sin perjuicio de la Constitución; establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercancías y valores, de acuerdo con la legislación mercantil; cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de seguridad social, respetando la legislación mercantil; colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, sin perjuicio de la Constitución; fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico y benéfico asistencial, de voluntariado social, dentro de la Comunidad; servicios sociales; juventud; promoción de la mujer; instituciones públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad; personas con discapacidad y otros, incluida la competencia acerca de la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación; deportes y ocio; publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos; espectáculos; casinos juego y apuestas, con excepción de las apuestas mutuas deportivo benéficas; estadística de interés para la comunidad; Cámaras de la Propiedad, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras Agrarias, sin perjuicio de la Constitución; instituciones de crédito corporativo, público y territorial, y Cajas de Ahorro, de acuerdo con la legislación básica del Estado; comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios, libre circulación de bienes, legislación sobre la defensa de la competencia y la legislación del Estado; y administración de justicia, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.5 de la Constitución. Artículo 49.1.

⁷⁹¹ Ibidem artículo 49.2.

⁷⁹² Ibidem, artículo 49.3

⁷⁹³ Ibidem, artículo 49.4.

⁷⁹⁴ Ibidem, artículo 50.

Estado⁷⁹⁵, en forma contraria a esta amplitud, el Estatuto prevé que Les Corts impulsen la autonomía local, exclusivamente mediante la delegación de la ejecución de funciones y competencias, y la descentralización.⁷⁹⁶

Sin duda en violación de la Carta Europea de Autonomía Local.⁷⁹⁷

Situación que se repite y agrava, para las Comarcas y las Diputaciones Provinciales; en cuyo último caso sólo se señala que tendrían las funciones previstas en la legislación del Estado, y las transferidas o delegadas por la Comunidad Valenciana⁷⁹⁸, y siendo además, que tales Diputaciones son consideradas “*instituciones de la Generalitat*”⁷⁹⁹.

“Las Diputaciones Provinciales actuarán como instituciones de la Generalitat y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de ésta, en tanto que se ejecuten competencias delegadas por la misma.

Si una Diputación Provincial no cumpliere las obligaciones que el presente Estatuto y otras leyes de Les Corts le imponen, el Consell, previo requerimiento al presidente de la Diputación de que se trate, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de tales obligaciones.”⁸⁰⁰

⁷⁹⁵ Ibidem, artículo 51.

⁷⁹⁶ Ibidem, artículo 64.2.

⁷⁹⁷ Incluso otras competencias son localizadas fuera de las disposiciones citadas. Es el caso de las competencias exclusivas, “*de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica [...] en los términos que disponen los artículos 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*”; artículo 52 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Otras competencias exclusivas en los artículos 53 y 54 ejusdem. Otra competencia compartida en el artículo 56, y de un modo disperso por todo el texto legal.

⁷⁹⁸ Ibidem, artículo 66.

⁷⁹⁹ Ibidem, 66.4.

⁸⁰⁰ Ibidem, artículo 66.4 y 66.5.

“Les Corts [...] podran revocar la delegación de la ejecución de aquellas competencias en que la actuación de las Diputaciones atente al interés general de la Comunitat Valenciana.”⁸⁰¹ (Subrayado nuestro)

Todo ello sin duda en violación de la autonomía prevista en el artículo 137 de la Constitución.

Tómese en cuenta además, que precisamente la ciudad capital y provincia de Valencia, junto la de Alicante y Castellón, constituyen el territorio de la Comunitat Valenciana; por lo que este Estatuto le niega a la primera, la especialidad que otros le otorgan a sus capitales.⁸⁰²

Contiendo con el tema de las competencias, es realmente destacable la Disposición Adicional Segunda, según la cual: “... *cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas por el presente Estatuto [...] obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización*”⁸⁰³; por lo que el régimen local podría correr la suerte del de Cataluña, aunque sin la ventaja del reconocimiento a la especialidad de Barcelona.

En cualquier caso, como una excepción al carácter no participativo del Estatuto Valenciano, quedaría su disposición según la cual, los Ayuntamientos deben establecer medidas para la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la elaboración de sus presupuestos⁸⁰⁴; pero no su seguimiento y control.

⁸⁰¹ Ídem.

⁸⁰² Ibidem, artículo 2.

⁸⁰³ Número 3. Subrayado nuestro.

⁸⁰⁴ Ibidem, artículo 70.2.

Aunque siempre, respecto a la Generalitat, el presupuesto sea único y de criterios homogéneos con el Estado; y a ser aprobado exclusivamente por Les Corts, previa elaboración por el Consell.⁸⁰⁵

Asimismo, a la Sindicatura de Comptes, correspondería el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, de los entes locales, y en general del sector público de Valencia.

*“En cuanto al procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato, habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule.”*⁸⁰⁶

Por lo que, en definitiva, la fuente del poder y del control en la Comunidad, provendría de la representación popular otorgada a Les Corts, incluyendo las competencias relacionadas con la disolución anticipada⁸⁰⁷, las mociones de censura⁸⁰⁸, y una nueva elección de Presidente de la Generalitat, en los casos de renuncia, dimisión, incapacidad, defunción o pérdida de la cuestión de confianza,⁸⁰⁹ esta última relacionada con la aprobación del programa político de gobierno por los miembros de Les Corts.⁸¹⁰

Como se observa no fue prevista la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas, más allá de la actuación de Les Corts, pudieran aprobar, o no, tal

⁸⁰⁵ Ibidem, artículo 76.

⁸⁰⁶ Ibidem, artículo 39.

⁸⁰⁷ Ibidem, artículo 27.6 y 28.4.

⁸⁰⁸ Ibidem, 28.2 y 28.3

⁸⁰⁹ Ibidem, artículo 27. 7.

⁸¹⁰ Ibidem, artículo 27.3

programa de gobierno, ni intervenir bajo la figura del control social, en cuanto a las solicitudes de responsabilidad política de sus gobernantes.

Incluso El Consell responde políticamente ante Les Corts.⁸¹¹

Por lo que la representatividad como problema se confirma en este texto estatutario; no así el tema de la participación de los ciudadanos y ciudadanas, vigente, por las remisiones hechas a la legislación básica del Estado, basadas en la Constitución.

4.3 Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia de 2006.

Si bien no es un texto jurídico que destaque por sus rasgos participativos, no puede pasarse por alto el que su *“finalidad”* sea el régimen jurídico de la organización, gobierno y administración del Ayuntamiento de Valencia, *“con el objetivo de satisfacer los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, en los términos recogidos en la Carta Europea de la Autonomía Local”*.⁸¹²

De acuerdo al Principio de Participación Democrática, expresamente regulado, la organización y funcionamiento del Ayuntamiento de Valencia debe garantizar:

⁸¹¹ Ibidem, artículo 30.

⁸¹² Artículo 1 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia de 29-12-2006. Subrayado nuestro.

“... *la más amplia participación democrática en el gobierno municipal*”; y: facilitar
 “... *la intervención activa de los vecinos en la toma de decisiones.*” ⁸¹³

Garantías, que como se verá, no fueron correspondidas en oportunidades ciertas para los ciudadanos y ciudadanas, de acuerdo al texto reglamentario en estudio; salvo en lo que a los Distritos se refiere.

Como una novedad se aprecia, el reconocimiento por el Ayuntamiento de Valencia, de competencias, a ser ejercidas de acuerdo con la Constitución, la legislación básica estatal sobre régimen local, y la legislación de régimen local que apruebe la Comunidad Valenciana, en lo que podría ser considerada una respuesta, al carácter centralista del Estatuto de Autonomía de 2006. ⁸¹⁴

Es así como se prevé, que el Ayuntamiento de Valencia organice “... *y ejerza sus competencias dentro de los límites de la autonomía reconocida y protegida por la Constitución española*” ⁸¹⁵; y con base en lo anterior:

“El Ayuntamiento de Valencia adoptará todas las medidas administrativas y ejercerá todas las acciones procesales que considere oportunas frente a cualquier actuación o situación que constituya una vulneración del contenido constitucionalmente protegido de dicha autonomía local.” ⁸¹⁶
 (Subrayado nuestro)

⁸¹³ Ibidem, artículo 6. Subrayado nuestro.

⁸¹⁴ Ha de ser recordado que este Reglamento Orgánico fue aprobado el 29 de Diciembre, del mismo año en que se aprobó el Estatuto, y publicado en la Gaceta Oficial el 31 de Enero de 2007.

⁸¹⁵ Artículo 4.1. del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia.

⁸¹⁶ Ibidem, artículo 4.2

En cumplimiento de lo anterior, el Ayuntamiento sí ejercería competencias propias, como lo establece la Carta Europea de Autonomía Local, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad; aunque sin ninguna especificación.⁸¹⁷

Asimismo, en el caso de las competencias atribuidas por delegación, las técnicas de dirección y control por los delegantes, deben respetar “... *en todo caso la potestad de autoorganización del Ayuntamiento*”,⁸¹⁸ y ésta, debe regirse por las leyes estatales 30/1992 y 7/1985 de 2 de Abril y las restantes aplicables; o por la legislación comunitaria.⁸¹⁹

De igual forma, en cuanto a los Principios Rectores de las Relaciones con otras Administraciones Públicas, dejando establecido que el Ayuntamiento debe ajustar las mismas, al respeto “*a los respectivos ámbitos de competencia*”⁸²⁰, es él, el que debe coordinar “*el ejercicio de sus competencias*” con otras Entidades Locales y con el resto de las Administraciones Públicas, cuando dichas competencias trasciendan el interés del municipio.⁸²¹

Y, aunque el espíritu del reglamentista está sobreentendido, se reafirma que: “*Las funciones de coordinación garantizarán en todo momento el pleno respeto a la autonomía local del Ayuntamiento de Valencia.*”⁸²²

⁸¹⁷ Ibidem, artículo 10.

⁸¹⁸ Ibidem, artículo 11.

⁸¹⁹ Ibidem, artículo 12.

⁸²⁰ Ibidem, artículo 20.1.

⁸²¹ Ibidem, artículo 20.2.

⁸²² Ibidem, artículo 20.3.

En cuanto su Organización Administrativa, se establece una división funcional en Áreas de Gobierno y gestión desconcentrada por medio de Distritos, altamente importante, a los efectos del presente estudio.

La composición, organización y funcionamiento de los órganos municipales, deben garantizar la transparencia y la máxima proximidad a los intereses de los vecinos,⁸²³ en relación al ámbito Distrital, asumiéndose además, que dicha división territorial se convierta en instrumento de participación ciudadana; particularmente, como se verá, a través del Consejo de las Juntas Municipales de Distrito, y todo, en ejecución del marco jurídico previsto en la Ley 7/1985 de 2 de Abril.

Así es como en los Distritos de la Gran Ciudad de Valencia, su gobierno y administración corresponden a las Juntas Municipales de Distrito y a su Concejal-Presidente; y las primeras, a su Presidente, Vicepresidente y Consejo, estando este último integrado por el Presidente, el Vicepresidente, y los Vocales nombrados por el Alcalde, entre los vecinos que figurasen inscritos en el censo electoral, con residencia en la demarcación territorial de la Junta Municipal.⁸²⁴

Aunque, previa propuesta, tanto de nombramiento, como de cesación, por los Grupos Políticos Municipales.⁸²⁵

Pese a ello, las sesiones de los Consejos de las Juntas Municipales de Distrito son públicas y deben ser comunicadas a las Asociaciones de Vecinos y Entidades

⁸²³ Ibidem, artículo 7.

⁸²⁴ Ibidem artículo 82.

⁸²⁵ Ibidem, artículos 84 y 85 .

Ciudadanas, pudiendo el Presidente conceder la palabra a sus representantes,⁸²⁶ llamando la atención, que en tal caso, los Concejales del Ayuntamiento de Valencia, podrían también intervenir con voz, pero sin voto.⁸²⁷

En definitiva, que: *“Las Juntas Municipales de Distrito son órganos de gestión desconcentrada cuya finalidad es aproximar la gestión municipal a los vecinos⁸²⁸ e incentivar su participación en los asuntos de la competencia municipal...”*⁸²⁹

Es importante destacar que se ha otorgado al Consejo de la Junta Municipal de Distrito, el formular el avance parcial del Proyecto de Presupuesto Municipal, *“en aquellas materias que corresponden a las funciones asumidas por la Junta Municipal de Distrito”*, a fines de su elevación a la Junta de Gobierno Local, para su estudio y eventual incorporación al Proyecto de Presupuesto de la Corporación⁸³⁰; por lo que las posibilidades de intervención decisiva de los vecinos vocales es poco más determinante; y de allí, se intuye, la vinculación política en su nombramiento y cesación.

Al margen de lo anterior, llama precisamente la atención que el Alcalde o la Junta de Gobierno Local puedan atribuir competencias a las Juntas Municipales de Distrito, *“siempre que versen”*⁸³¹, con materias como: la participación en la elaboración del proyecto de Presupuesto del Ayuntamiento, *“competencias en*

⁸²⁶ Ibidem, artículo 88.

⁸²⁷ Ibidem, artículo 89.7.

⁸²⁸ Es importante destacar, que no se señala como condición una específica nacionalidad, ya que los requisitos para ser vocal serían la mayoría de edad, estar inscritos en el censo electoral y residir en la demarcación territorial correspondiente a la Junta Municipal de Distrito; artículo 84.4.

⁸²⁹ Ibidem, artículo 80.2.

⁸³⁰ Ibidem, artículo 98.3.

⁸³¹ Ibidem, artículo. 94.

materia de salud pública”, gestión de subvenciones y ayudas, organización y supervisión de centros sociales, clubes de jubilados, comedores y “*otras prestaciones sociales*”, parque y jardines, gestión de licencias de obras, participación en proyectos urbanos dentro de su ámbito territorial, estacionamientos, señalizaciones, permisos de ocupación de la vía pública, entre otras⁸³²; las cuales con evidencia se refieren en muchos de los casos, a competencias tanto estatales como comunitarias.

Más aún, si se toma en cuenta que de acuerdo a este Reglamento Orgánico: corresponde específicamente a los Concejos de las Juntas Municipales de los Distritos, el impulso y orientación de las materias que sean de la competencia de las Juntas de Gobierno Local⁸³³; así como: *“Las restantes competencias que expresamente le atribuyan por delegación el Alcalde o la Junta de Gobierno Local.”*⁸³⁴

Es decir que lejos de atribuírsele competencias a los municipios y provincias en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, este instrumento reglamentario lo hace a favor de las Juntas Municipales y sus Consejos, en pretendida sustitución.

Esto se afirma, porque como se ha visto, tanto las leyes estatales básicas, como el Estatuto Valenciano, pecan por su omisión en cuanto al tema se refiere.

Sin embargo, como ya ha sido señalado, son aplicables a estas omisiones como las del estatuto Valenciano, por criterio del Tribunal Constitucional, los artículos 25 y 26 de la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del

⁸³² Ídem.

⁸³³ Ibidem, artículo 98.

⁸³⁴ Ibidem 98.3.

Gobierno Local, algunas de cuyas competencias, por cierto, no fueron contempladas ni aún para el caso de las Juntas Municipales y sus Consejos en el Ayuntamiento de Valencia.

En cuanto a la delegación a los Consejos de las Juntas Municipales de Distrito, de competencias que le deleguen los Alcaldes o la Junta de Gobierno Local, establece el Reglamento en estudio, que: *“Corresponden al Alcalde de Valencia las competencias previstas en la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y cualesquiera otras que le atribuyen las leyes del Estado o de la Comunidad Valenciana.”*⁸³⁵

Y, siendo que la competencia antes que genérica, en materia administrativa, es siempre expresa, *“son funciones”*⁸³⁶ del Alcalde de acuerdo a la ley estatal, y por ende según el Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración de Valencia, delegables a los Consejos de las Juntas Municipales de Distrito: representar al Ayuntamiento, dirigir la política el gobierno y la administración municipal, establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad, convocar y presidir las sesiones del Pleno y las de la Junta de Gobierno Local, nombrar y cesar a los Tenientes de Alcalde y a los Presidentes de los Distritos, ordenar la publicación, ejecución y cumplimiento de los acuerdos de los órganos ejecutivos del Ayuntamiento, dictar bandos, decretos e instrucciones, adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, ejercer la superior dirección del personal al

⁸³⁵ Ibidem, artículo 30.

⁸³⁶ Consideradas también como competencias en el mismo artículo, respecto a la delegación a las Juntas de Gobierno Local.

servicio de la administración municipal, la jefatura de la policía municipal, establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva, el ejercicio de las acciones judiciales en materia de su competencia, las facultades de revisión de oficio, la autorización y disposición de gastos en materia de su competencia, y las demás que le hubieran podido establecer las leyes estatales y comunitarias, a los municipios, y no se atribuyan a otros órganos municipales⁸³⁷; y, como se observa, ninguna se refiere al objetivo a perseguir, por tales órganos de gestión desconcentrada, incluido lo referente a la participación.

Incluso, algunas de estas “competencias” pudieran ser delegadas según la Ley 57/2003, a las Juntas de Gobierno Local, sus miembros, los demás Concejales, Coordinadores Generales, Directores Generales u órganos similares⁸³⁸; pero no a ningún órgano -colegiado- de la organización Distrital.

Ha de ser recordado, que éstos son órganos dotados de gestión desconcentrada en la gestión, no de asuntos del Alcalde, sino de los municipios.

Por lo tanto este estudio deja a salvo, cualquier otro en referencia a su posible inconstitucionalidad.

Mención aparte, la negativa a considerar que más allá de las posibilidades de “participación de los vecinos” como vocales en dichos Consejos, el derecho de palabra concedida a los representantes de las Asociaciones de Vecinos y Entidades Cívicas⁸³⁹; ó, la incorporación de los vecinos o sus representantes, como miembros de los Grupos de Trabajo de la Junta Municipal, dirigidos a

⁸³⁷ Artículo 124.4 de la Ley 57/2003.

⁸³⁸ Ibidem, artículo 124..5.

⁸³⁹ Ibidem, artículo 88.

realizar estudios, relativos a las necesidades específicas del Distrito,⁸⁴⁰ puedan ser en efecto instrumentos eficaces de participación mas que de información.

Esta tendencia se observa también, en algunas funciones de las Juntas Municipales, dirigidas tan sólo a informar a los vecinos de la actividad municipal, “a través de los correspondientes órganos de información de cada Junta Municipal de Distrito.”⁸⁴¹

Mas allá, en poblados y barriadas específicamente señalados, el Alcalde podría nombrar “*un representante personal entre los vecinos residentes*”, a fin de que realizasen, sin especificar, funciones “*tradicionalmente encomendadas a los Alcaldes de Barrio*”⁸⁴², aunque siempre bajo la forma de delegación.⁸⁴³

En cuanto al régimen presupuestario, el económico financiero, el control financiero, y el control de eficacia, la regulación jurídica provendría no sólo de los Estatutos, sino también de la Ley de Bases de Régimen Local, la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, la Ley de Haciendas Locales, y otras de régimen local; por lo que sin duda la posibilidad de intervenir como vocal en la elaboración del presupuesto del Ayuntamiento, resalta aún más para los vecinos por su relevancia.

4.4 Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 2006.

⁸⁴⁰ Ibidem, artículo 91.

⁸⁴¹ Ibidem, artículo 93 e).

⁸⁴² Ibidem, artículo 103.

⁸⁴³ Ibidem, artículo 104.

En virtud de lo previsto en el Régimen de los Municipios de Gran Población contenidos en el Título X de la Ley 7/1985 de 2 de Abril (sic), se dirige este texto a regular el Pleno del Ayuntamiento de Valencia, como órgano de “*superior control y fiscalización*”⁸⁴⁴; y de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal.⁸⁴⁵

Fuera de dicha representación, aunque sus sesiones serían públicas, a fin de que garanticen “*la máxima proximidad de la gestión municipal a los intereses de los vecinos de Valencia*”⁸⁴⁶, el público asistente debería guardar silencio en todo momento y no podría permitirse (sic) manifestaciones de agrado o desagrado, correspondiendo al Alcalde las funciones disciplinarias para mantener el orden, incluida la expulsión.⁸⁴⁷

Concluidas las sesiones, los ciudadanos y ciudadanas tendrían derecho a obtener copias de los acuerdos, pero sólo en aquellas materias en que sean afectados.⁸⁴⁸

En el caso del procedimiento de aprobación de ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones municipales de carácter normativo, tras la “*aprobación inicial del Pleno*”, el texto provisional se remitiría a información pública, a fin de que “*los interesados*”, pudieran presentar reclamaciones o sugerencias.

⁸⁴⁴ Artículo 89.2b. del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 29-12-2006.

⁸⁴⁵ Ibidem artículo 1.

⁸⁴⁶ Ibidem, artículo 62.1.

⁸⁴⁷ Ibidem, artículo 62.3.

⁸⁴⁸ Ibidem, artículo 88.3.

En otros aspectos relacionados con la transparencia y el control, son considerados como derechos con ellos relacionados: los ruegos, las preguntas con respuesta oral en el Pleno, las interpelaciones al Alcalde o a los miembros del gobierno municipal, la moción de censura y la cuestión de confianza.

En cuanto a los ruegos y las preguntas, en ambos casos se trataría de actuaciones de los Concejales.⁸⁴⁹

En el caso de las interpelaciones, “... *requerimientos de explicaciones sobre un hecho, una situación o una decisión del equipo de gobierno municipal, que den lugar a un debate en el Pleno*”⁸⁵⁰, se trataría igualmente, de iniciativas de los Concejales y de los Grupos Políticos Municipales.

Finalmente, y con relación al régimen jurídico de la moción de censura y de la cuestión de confianza al Alcalde, el procedimiento se traslada expresamente al Régimen Electoral General.

Por lo que en función de la omisión evidente de canales de participación por parte de los ciudadanos y ciudadanas, como Disposición Adicional Única se remite al Reglamento de Participación Ciudadana de Valencia, su posible intervención en el Pleno y sus Comisiones.

4.5 Carta de Participación Ciudadana.

⁸⁴⁹ Ibidem, artículos 137, 139.1 y 140.1.

⁸⁵⁰ Ibidem, artículo 143.1.

Anterior a todos los instrumentos jurídicos estudiados del año 2006, la presente Carta de Participación, aprobada por el Ayuntamiento de Valencia en ejecución del Título V del Capítulo IV acerca de la Información y Participación Ciudadana de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986, mantiene la concepción mediatizada y consultiva acerca de la participación.

En tal sentido se prevé el deber de las Corporaciones de facilitarla, pero *“... sin menoscabo de que las facultades de decisión sigan correspondiendo a los órganos representativos regulados por la Ley”*⁸⁵¹.

De igual forma, en la misma Exposición de Motivos, se señala que es voluntad política de ese Ayuntamiento, *“... tener en cuenta la opinión de los ciudadanos”, tanto individual como a través de sus entidades y asociaciones*⁸⁵², a través de la normativa prevista en la Carta en estudio, *“... como instrumento que garantice, facilite y haga más eficaz tal objetivo.”*⁸⁵³

En cualquier caso, este derecho, como un aspecto que fue tomado en cuenta en los textos jurídicos posteriores de Valencia ya analizados, al referirse al de participación individual, se refiere no sólo a los valencianos y valencianas, sino también a todos los habitantes empadronados en el término municipal;⁸⁵⁴ incluyendo el derecho a la obtención de copias y certificaciones de los Acuerdos

⁸⁵¹ Exposición de Motivos de la Carta de Participación Ciudadana de Valencia.

⁸⁵² Ídem. Subrayado nuestro.

⁸⁵³ Ídem.

⁸⁵⁴ Artículo 2 de la Carta de Participación Ciudadana de Valencia.

adoptados por los órganos municipales, aunque sólo si lo solicitaren por escrito y acreditaren un interés directo.⁸⁵⁵

Otros derechos vinculados al derecho a la participación son igualmente mediatizados, como regla general; y en esencia opuestos a la idea misma acerca de ella.

Por ejemplo, nuevamente se presenta el que correspondería al Pleno del Ayuntamiento o al de la Junta Municipal de Distrito, el resolver discrecionalmente, acerca de las solicitudes de Iniciativa Ciudadana que planteen los ciudadanos y las asociaciones y entidades, acerca de determinada actividad; para cuyo fin aportarían medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal;⁸⁵⁶ e incluso el que sí el derecho a la iniciativa hubiera sido individual, se requeriría del aval de un número mínimo de doscientas (200) firmas, que serían verificadas por la Administración Municipal.⁸⁵⁷

En cuanto al Derecho de Petición, éste debería realizarse mediante escrito dirigido a los órganos municipales, *“... quienes contestarán en el plazo de dos meses, transcurridos los cuales sin existir pronunciamiento se entenderá agotada la vía administrativa.”*⁸⁵⁸

Pero independientemente de lo anterior, la presencia del vecino o representante de la entidad, que la haya formulado como propuesta, para explicar

⁸⁵⁵ Ibidem, artículo 4.1.

⁸⁵⁶ Ibidem, artículo 15.

⁸⁵⁷ Ibidem, artículo 16.

⁸⁵⁸ Ibidem, artículo 17.

y defender la petición, deberá también ser autorizada por el Presidente del órgano colegiado de que se trate.⁸⁵⁹

Las asociaciones o entidades ciudadanas de interés municipal podrían *“participar”* en los Plenos de la Corporación, para lo cual habrían de realizar peticiones a la Alcaldía. El público asistente podría también hacerlo, pero a través del turno de ruegos y preguntas, y por medio de *“un único representante”*, ajustándose a lo solicitado al menos con cinco (5) días de anticipación, y mediante escrito razonado.⁸⁶⁰

De igual forma, sólo podrían asistir representantes de las asociaciones o entidades a las sesiones de las Comisiones Informativas, *“... cuando en sus órdenes del día se halle algún punto para el que la voz de los afectados pueda ayudar a la toma de decisiones.”*⁸⁶¹

Asimismo: *“El Pleno regulará, de acuerdo con la Ley, la participación de los ciudadanos”,* en los Consejos de Administración de los patronatos, sociedades, empresas públicas, organismos autónomos y demás *“fórmulas de gestión de los servicios municipales”*, por medio de representantes de las asociaciones de intereses generales o sectoriales o de interés ciudadano.⁸⁶²

⁸⁵⁹ Ídem.

⁸⁶⁰ Ibidem, artículo 6.

⁸⁶¹ Ibidem artículo 7.

⁸⁶² Ibidem, artículo 8.

“La participación” en empresas municipales que gestionen servicios públicos, se realizaría por medio de Consejos Sectoriales, cuya organización, composición y ámbito de actuación, *“... corresponderá al Pleno de la Corporación.”*⁸⁶³

Título aparte, en cada Junta Municipal habrían de crearse Comisiones Consultivas de Distrito, en las cuales sí podrían participar, tanto representantes de las asociaciones y entidades de interés general o sectorial, como vecinos residentes; aunque en estos casos, como su nombre lo indica no se trataría de facultades decisorias, sino de funciones dirigidas al asesoramiento, al estudio y la propuesta.⁸⁶⁴

Reclamaciones acerca de las deficiencias y anomalías en los servicios públicos municipales por parte de los vecinos, se plasmarían *“... en un libro de sugerencias, peticiones y quejas”*, para su tramitación y respuesta por los servicios correspondientes.⁸⁶⁵

Finalmente esta Carta de Participación Ciudadana de Valencia, establece como competencia del Alcalde, previo acuerdo del Pleno por mayoría absoluta y autorización del Gobierno del Estado, el referéndum para aquellos asuntos relevantes de interés local, pero sólo si fueren propuestos por la mayoría de las entidades de interés ciudadano registrados en el Ayuntamiento, o por el cinco por cien (5%) del censo electoral. Dicha *“consulta”* se decidiría mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.⁸⁶⁶

⁸⁶³ Ídem.

⁸⁶⁴ Ibidem, artículos 9 y 10.

⁸⁶⁵ Ibidem, artículo 18.

Todas las disposiciones anteriores, se complementarían con las que regulen a las Juntas Municipales de los Distritos, cuyo objetivo, como ha sido ya destacado, en lo legal, sí “... *tiende a posibilitar y fortalecer la participación ciudadana en su ámbito territorial.*”⁸⁶⁷

Recapitulación.

Nuevamente un Estatuto de Autonomía del 2006, como el de la Comunitat Valenciana, aporta luces acerca del concomitamiento acerca del, o no, carácter participativo de su gobierno; aunque en el de Valencia la intención de aumentar el número de competencias, sea con evidencia su objetivo fundamental.

Ante tal realidad, cualquier otro tema, como el relacionado con el cumplimiento de la Carta Europea de la Autonomía Local, debe esperar por las conclusiones del trabajo del Departamento de Cooperación y Participación de la Comunidad de Valencia, del cual provendrían textos jurídicos aun más recientes.

Antes de ello, la contrariedad en el Estatuto de Autonomía Valenciano entre el régimen aplicable a sus competencias exclusivas, hace pensar en una concepción acerca de lo básico, además de contradictoria, carente de estabilidad jurídica, por cuanto existen competencias exclusivas de diferente calificación y algunas de ellas se encuentran sometidas a artículos específicos constitucionales y legales, y otras no.

⁸⁶⁶ Ibidem, artículos 27 y 30.

⁸⁶⁷ Ibidem, Disposición Final.

Dentro de las últimas, precisamente se encuentra la correspondiente al régimen local, con remisión a la Ley de Bases, en cumplimiento del artículo 149.1.18 de la Constitución, expresamente incluido.

Tal competencia “*exclusiva*”, interpretada en forma favorable, otorgaría a los entes locales la autonomía que le niega la norma comunitaria.

Es el caso de las potestades reglamentarias y de autoorganización, y la tributaria y financiera para Municipios y Provincias, previstos en el artículo 4 de la Ley 57/2003; así como la atención de asuntos propios, como los contenidos en los artículos 25 y 26 ejusdem.

No corre la misma suerte la participación ciudadana, la que tan sólo es señalada en términos formales, y sin remisión alguna, ni aun al contenido insuficiente, pero mínimo, de las leyes 7/1985 de 2 de Abril y 57/2003 de 16 de Diciembre.

Por lo que a la espera de la Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad de Valencia, el que como se verá, no ofrece garantías, la rigurosidad del Estatuto de Autonomía, contrasta aún más con un Reglamento de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia, que devuelve al menos a los Ayuntamientos de los municipios, potestades pretendidamente perdidas por el Estatuto, aunque sin sustituir las omisiones respecto al régimen competencial; como se ha señalado, siempre derivable de la actuación tanto del legislador estatal como del autonómico, y en su ausencia, de la labor del Tribunal Constitucional.

Preocupa, no obstante, que frente a algunas similitudes con el “*caso Catalán*”, la Gran Ciudad de Valencia no forme parte de un régimen especial, por lo que el

resultado de las hipotéticas impugnaciones, serían de mayor relevancia de lo que se ha creído suponer.

En Cataluña, el Estatuto ha “blindado” las competencias exclusivas, en detrimento de las locales, y no municipales o provinciales, y aún de las estatales, en una ampliación interesada de las instituciones del Gobierno de la Generalitat, que incluye la desaparición de las Provincias.

Y, en Valencia, el Estatuto ha hecho una omisión expresa de competencias locales propias, y considera a las Diputaciones provinciales como instituciones autonómicas, tan sólo resarcible a través de la aplicación de criterios jurisprudenciales basados en la Constitución, por falta de un régimen especial.

Y, desde luego, sí la participación ciudadana presenta al nivel municipal como su escenario vital, no extraña la insuficiencia con que el tema ha sido tratado en el texto comunitario, en ese sentido, de una forma más negativa incluso que en el de Cataluña.

Por eso sobresale tanto el Reglamento Orgánico y Administración del Ayuntamiento de Valencia; y dentro de él, la presencia de vecinos como vocales en los Consejos de las Juntas Municipales de los Distritos de la ciudad, en los cuales la competencia para participar en la elaboración del proyecto de Presupuesto del Ayuntamiento, se presenta como una importante excepción, de una participación ciudadana principalmente concebida en términos tradicionales, es decir bajo una óptica consultiva, y no decisiva, y mucho menos de control.

Aunque sin olvidar, aspectos como la presencia del elemento político en la designación de los miembros de tales vocales de los Consejos de las Juntas

Municipales; contrario, como ha sido estudiado, al derecho a la libre participación, tanto individual como colectiva, previsto en la Constitución.

En todo caso, estas iniciativas, se presentan como una respuesta en el tiempo, a un texto autonómico centralista, tanto en el nivel territorial como en el ciudadano.

Aunque, no parece el futuro ofrecer mayor garantía.

Aún en la fase de elaboración y consulta la próxima Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad, y asumiendo su carácter pionero como texto legal autonómico, sigue manteniendo esa línea confusa a la que se ha hecho alusión.

Si bien en su Exposición de Motivos se le otorga a la misma, el carácter “*de pilar básico sobre los que se asienta nuestro sistema democrático*”, partiendo de que la participación es: “***La intervención efectiva de los ciudadanos en todo el ciclo de la acción política, desde el diagnóstico de los problemas que preocupan a la ciudadanía hasta la toma de decisiones por las instituciones políticas competentes y el seguimiento de los acuerdos adoptados ... en función de los intereses planteados por ellos mismos***”⁸⁶⁸; y, son abundantes en dicho texto legal, las “*Manifestaciones del Derecho a la Participación Ciudadana en el ámbito de la Generalitat*”⁸⁶⁹, ciertas disposiciones no son congruentes y a veces hasta inconstitucionales.

En forma contradictoria, se dice por ejemplo, que la participación ciudadana debe ser continua, aunque se establezca como objeto de la Ley, hacerla efectiva,

⁸⁶⁸ Destacado nuestro.

⁸⁶⁹ Información para la Participación Ciudadana, Derecho de Acceso a Archivos y Registros, Derecho de petición, Derecho a la Iniciativa Legislativa, Derecho a Participar en la elaboración de Anteproyectos Legislativos y Programas Sectoriales; Derecho a la Iniciativa Normativa y Derecho a Recabar la Colaboración de la Generalitat para la Realización de Actividades de Carácter Cívico.

“... como competencia exclusiva que corresponde a la Generalitat para la organización de sus instituciones de gobierno”⁸⁷⁰ .

Esto en contra de que el derecho a la participación ciudadana en lo político, está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en escalada en otros Tratados Internacionales de absoluta vigencia en España; y además integrante de los derechos constitucionales consagrados tanto para españoles como extranjeros, en el tantas veces señalado artículo 23.

Pero es el caso que el proyecto de ley se contradice en sí mismo, frente a dichas afirmaciones, al definir como participación ciudadana: “El derecho fundamental que ostentan los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos.”

Un derecho fundamental, no puede ser concebido entonces como competencia exclusiva de la Generalitat.

Al margen de lo anterior, como fin del texto normativo, se prevé el fomentar la participación del ciudadano, en forma individual y colectiva, “*fortaleciendo el tejido asociativo entre los valencianos*”.

No obstante, siendo también una ley comunitaria, aunque desde luego sin el mismo rango del Estatuto de Autonomía, sorprende que a los efectos de dicha Ley, se considere como ciudadano no solo a los valencianos y valencianas, sino también a “*todas las personas físicas, con independencia de su nacionalidad.*”

Generalidad también contraria a la Constitución, que como ha sido afirmado antes, solo otorga el derecho a participar a los extranjeros bajo la forma de sufragio activo y pasivo, en las elecciones municipales, y como vía excepcional.

⁸⁷⁰ Subrayado nuestro.

Finalmente, de ser aprobado, el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad, en período de consulta y elaboración, “... *no resulta de aplicación a las Entidades Locales de la Comunidad Valenciana*”, por lo que la importancia de la Carta de Participación Ciudadana de la ciudad de Valencia, resaltaría aún más.

Ello a pesar de que dicha Carta, denota un desfase lógico aún con relación a las leyes estatales a las que hace referencia.

Incluso su Disposición Final, señala la necesidad de ser complementada con el Reglamento de Juntas Municipales de Distrito, cuyo objetivo sí tiende a posibilitar y fortalecer la participación ciudadana en su ámbito territorial.

De ese desfase reconocido, provendría también la remisión a un nuevo texto reglamentario contentivo de normas más relacionadas con el tema, que incluso podrían ser de momento, las disposiciones acerca del Pleno y hasta las del Reglamento Orgánico y Administración del Ayuntamiento de Valencia, previamente citados y estudiados.

La previsión, de que “*a través de sus Ordenanzas*”, se pudiera establecer instrumentos y técnicas de participación iguales o diferentes, u otras “*que consideren oportunas, adaptadas a sus propias peculiaridades organizativas*”; obvia la majestad del reglamento orgánico, como manifestación de la autonomía constitucional.

En cualquier caso, y remitiéndonos a la actualidad, no se aprecia en el anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad de Valencia, la materialización en vías efectivas para que no sólo haya “*una intervención de los*

ciudadanos en la toma política de decisiones”,⁸⁷¹ “sino también para que estos últimos puedan controlar de forma efectiva los acuerdos adoptados por las instancias públicas”.⁸⁷²

Antes bien, se prevén más que todo, mecanismos *“para hacer llegar a la Administración las inquietudes de los ciudadanos.”*⁸⁷³

Como manifestaciones del Derecho a la Participación Ciudadana en la Generalitat se presentan: la Información para la participación ciudadana, el derecho a la Iniciativa Legislativa de acuerdo al Estatuto de la Comunitat Valenciana, y el Derecho a Recabar la colaboración de la Generalitat en la realización de actividades cívicas.

Como instrumentos, la Audiencia Ciudadana, los Foros de Consulta, los Paneles Ciudadanos y los Jurados Ciudadanos; estos últimos definidos como: *“Grupos de ciudadanos seleccionados como muestra representativa de la sociedad, cuyo función básica es valorar el resultado de una iniciativa concreta o un programa de actuación que se haya llevado a cabo por parte de la Generalitat o de sus órganos o instituciones dependientes.”*

No obstante, la selección de dicha muestra, la haría el órgano que haya llevado a cabo la actividad o el programa; y en cualquier caso, el resultado debe ser incorporado a los informes o memorias anuales, por lo que su naturaleza se desvía hacia lo consultivo.

⁸⁷¹ Características del Anteproyecto de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

⁸⁷² Ídem. Subrayado nuestro.

⁸⁷³ Ídem.

Por lo tanto, también en Valencia, como en otras grandes ciudades, el peso del tema de investigación quedaría soportado por normas reglamentarias; de allí el énfasis en destacar las omisiones en el texto estatutario de 2006.

5. SEVILLA y MALAGA⁸⁷⁴.

5.1 Introducción.

5.1.1 Sevilla.

Mucho más interesante, el tema en estudio se presenta en estas cuarta y sexta Grandes Ciudades españolas, a través de interesantes posibilidades tan sólo incluídas, como es la tendencia vista hasta ahora, en reglamentos orgánicos en función del ejercicio de la potestad reglamentaria y de autoorganización municipal; y por medio de una organización Distrital, recogida también en los reglamentos orgánicos correspondientes, que tendría como objetivo: *“Una mejor organización, distribución de competencias, prestación de servicios, [...] -y el- facilitar el desarrollo de la participación ciudadana”*.⁸⁷⁵

Ello sin perjuicio de la aplicación de las normas estatales y autonómicas correspondientes, como es el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía 6/1981 de 30 de Diciembre, expresamente remitido en el caso de la regulación de la Consulta Popular en el propio Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla; y que en la actualidad ha sido derogado por Reforma publicada el 17 de Enero de 2007.

En confirmación de lo primero, merece una especial atención la aplicación en Sevilla, de la experiencia tan consolidada como exitosa, de los presupuestos participativos originados en el continente americano, concretamente Brasil; y la

⁸⁷⁴ Se hace el Estudio de las dos ciudades andaluzas, por disponer de un mismo Estatuto de Autonomía.

⁸⁷⁵ Artículo 1 del Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distrito de 2005.

cual, a pesar de “no encontrarse especificada en el texto constitucional” de dicho país⁸⁷⁶, sí se fundamenta en la autonomía municipal y las menciones expresas a la participación ciudadana en el texto constitucional sudamericano.

“La participación de la población es también directriz del gobierno municipal, que promueve una gestión participativa buscando tomar las decisiones de gobierno con la población. A nivel de la ciudad, el Presupuesto Participativo es uno de los principales instrumentos de participación.”⁸⁷⁷ (Subrayado nuestro)

No obstante, en Andalucía, hasta su reciente régimen autonómico de 2007, omite expresamente la modalidad de los presupuestos participativos, manteniéndose la competencia gubernamental, a pesar de estar éstos contenidos en reglamentos o “*autorreglamentos*” como los de Sevilla, su capital, aprobados en fecha anterior.

Pero, en cualquier caso, siguiendo la estela de alrededor de cincuenta (50) ciudades europeas, es élla, “*la ciudad más grande*”⁸⁷⁸ en la que se han regulado estos procesos de democratización de los presupuestos municipales; en los

⁸⁷⁶ VITALE, D. “Reforma del Estado y Democratización de la Gestión Pública: la Experiencia Brasileña del Presupuesto Participativo.” Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia no. 34., Caracas, Editorial Texto C.A., 2006, p. 135

⁸⁷⁷ Revista de Administración Municipal del Instituto Brasileño de Administración Municipal. Brasil, p.7.

⁸⁷⁸ SINTOMER, I. “Los Presupuestos Participativos en Europa. Retos y Desafíos”, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia no. 31. Caracas, Editorial Texto, C.A., 2005. Otras ciudades son Rubí, San Feliu de Llobregat, Córdoba, Puente Genil, Albacete, Jerez de la Frontera, Getafe Figaró- Montmany (España); Roma XI, Venecia, Grottammare Hamm, Pieve Emmanuele (Italia); Mons (Bélgica); Salford (Inglaterra) Palmela (Portugal); Hamm, Berlín Lichtenberg y Berlín Marzahn, (Alemania); Poitou-Charentes, Saint-Denis, Bobigny, Morsang-sur-Orge, Pont-de-Claix, Poitiers (Francia), entre otras p. 66.

cuales, siguiendo la experiencia de Porto Alegre como el caso más conocido⁸⁷⁹, se pretende también lograr, que los habitantes en forma directa y a través de representantes estrechamente controlados, decidan tanto en la formulación de las prioridades, como en la elaboración de los presupuestos, como en su seguimiento y control, como en su regulación por medio de reglamentos.

La metodología Brasileña, “...la más influyente de Europa”,⁸⁸⁰ tiene las características siguientes:

- Asambleas abiertas a todos, nacionales o extranjeros.
- Consejeros delegados estrechamente controlados (en ocasiones por mandato imperativo).
- Criterios formales de distribución de recursos.
- Reglamento explícito, elaborado y modificado por los habitantes.
- Períodos anuales de deliberación, y de control social, en forma individual y colectiva.
- Valor vinculante; y
- Cogestión.

En definitiva, que por medio de Asambleas en las cuales los mayores de dieciséis (16) años tienen derecho a voz y voto, y están abiertas a todos, habitantes de la región o de la ciudad, ciudadanos o extranjeros Brasileños, **se constituye una verdadera democracia participativa, basada en el poder de**

⁸⁷⁹ Mas no el único, ya que se cuentan más de cien (100) en Brasil, para el año 2006.

⁸⁸⁰ SINTOMER I..Op. cit, p. 70.

decisión, construída desde abajo⁸⁸¹; la que en complemento de la representativa, equivale a: *“Un cuarto poder [...] que no sustituye sino que se articula con los otros tres poderes clásicos el ejecutivo, el legislativo y el judicial”*⁸⁸².

Es decir, que a través de ellos:

“... los residentes de cada municipio participan directamente en las asambleas públicas [...] para debatir el contenido del proyecto de ley de presupuesto y definir las inversiones para el ejercicio presupuestario.

*La función de elaborar el proyecto de presupuesto originalmente atribuída al Poder Ejecutivo, pasa a ser compartida con la sociedad civil [...] la población interfiere directamente en la gestión del Ejecutivo colaborando con él.”*⁸⁸³ (Subrayado nuestro)

Entre los habitantes de Porto Alegre y los Consejos de Presupuestos Participativos estarían los delegados, elegidos directamente por la propia comunidad en las Asambleas; y quienes conocen las prioridades de los habitantes, *“incentivan las discusiones y fiscalizan la aplicación de los recursos.”*⁸⁸⁴

Y, a su vez, los Consejos de Presupuestos Participativos, estarían integrados por lo general por dos (2) habitantes de cada región, *“... en algunos casos*

⁸⁸¹ BACQUÉ, M.H., REY, H. y SINTOMER, Y. Gestion de Proximité et Democratie Participative: les nouveaux paradigmes de l'áction publique? (2005) citados por SINTOMER, I. Op. cit., p. 76.

⁸⁸² Ídem.

⁸⁸³ VITALE, D. Op. cit., p. 155.

⁸⁸⁴ VITALE, D.. Op. cit., p. 161.

*elegidos directamente por las comunidades, en otros casos escogidos por los delegados.*⁸⁸⁵

El Poder Ejecutivo organiza y divulga el proceso, prepara las propuestas presupuestarias y la versión final para ser enviada a la Cámara de Concejales; y el Poder Legislativo aprueba, o no, el proyecto de presupuesto, o propone o aprueba enmiendas.

Sin embargo, el papel que juegan estos representantes se minimiza por el hecho de que el control social, respecto a los presupuestos participativos en Porto Alegre, es viable.

De hecho los presupuestos participativos son considerados, junto con las planificaciones locales participativas, la formulación participativa de políticas públicas, y las audiencias públicas para el control de los servicios privatizados, como experiencias claves de control social⁸⁸⁶; que como fuera indicado en la primera parte, permite que cualquier actor, individual o colectivo pueda actuar en función de intereses públicos, a través del monitoreo con autonomía sobre acciones decisorias, pasadas y futuras; y por medio de recursos tanto directos, como el poder del veto, las elecciones y las deliberaciones públicas; como indirectos, mediante el ejercicio de las acciones consagradas jurídicamente.

En Porto Alegre, las prioridades presupuestarias son decididas previamente por los habitantes en las asambleas públicas; la actuación de los delegados no es política, ni remunerada, y sí estrechamente controlada por aquellos; se haya

⁸⁸⁵ Ídem.

⁸⁸⁶ Tomando como base los preceptos formulados por la página del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) . Página web www.clad.org.ve.

instaurada la rendición de cuentas, tanto de los delegados como de los consejeros, como punto previo a la asamblea pública; así como la transparencia, la que se extiende hasta la posibilidad en forma permanente de que los habitantes puedan obtener información por internet, teléfono o en forma directa; y todo, como punto previo al ejercicio de: *“Mecanismos de control que posibiliten la responsabilización de los representantes ante el pueblo.”*⁸⁸⁷

*“... en sistemas exclusivamente representativos, el control popular y la presión por publicidad y transparencia son mucho más precarios pues las personas están menos enteradas sobre qué asuntos y en que forma están siendo decididos. Cuanto más fuerte sea la participación y la presión popular, mayor será el vínculo entre los representados y sus representantes.”*⁸⁸⁸ (subrayado nuestro)

Sin embargo: *“Hay, [...] muchos tipos y formas de presupuestos participativos, unos con más participación directa y otros con la mera consulta.”*⁸⁸⁹

Y, en ocasiones, dentro de una misma Comunidad Autónoma como en España, la visión y las formas de ejercicio de la gestión pública, sorprenden por su disparidad.

5.1.2 Málaga

También en Málaga, la concepción sobre la participación ciudadana, de acuerdo a su ordenamiento jurídico, se sustenta más en canales más o menos

⁸⁸⁷ VITALE, D. Op.cit., p. 150.

⁸⁸⁸ VITALE, D. Op. cit., p. 165. Subrayado nuestro.

⁸⁸⁹ NISTAL, T.. Op.cit., p. 91.

directos de información y consulta, que en posibilidades ciertas de intervención en las decisiones de interés colectivo.

A tal efecto puede ser indicado en forma preliminar, que uno de los objetivos centrales del Reglamento de Participación Ciudadana de Málaga, es alcanzar la promoción de la participación de la ciudadanía y de las organizaciones en las que ésta se agrupa, en la gestión de los intereses generales de la ciudad; aunque, sin perjuicio de las facultades de decisión de los correspondientes órganos municipales.⁸⁹⁰

En la misma tendencia, la Exposición de Motivos especifica aún más el espíritu del reglamentista, al señalar que:

*“... se regulan en esta normativa tanto la participación indirecta por medio de Asociaciones y Entidades de Voluntariado, además de la que se realiza a través de órganos municipales que se crean expresamente para facilitar dicha participación, como la directa, por medio de mecanismos derivados de los derechos de la participación individual, con el fin de acercar la opinión de todos a los centros de decisión.”*⁸⁹¹ (Subrayado nuestro)

El ayuntamiento de Málaga se rige, como en el caso de las anteriores Grandes Ciudades españolas, tanto por normas del estado, como de la Comunidad Autónoma Andaluza, como de él mismo, en ejercicio de la autonomía y potestades de autogobierno y organización; y dentro de ellas destaca el estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, porque, se trataría de un instrumento jurídico de reciente aprobación, que no recoge aspectos tan importantes como la aplicación de experiencias de presupuestos participativos, entre otras.

⁸⁹⁰ Artículo 2.3 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga.

⁸⁹¹ Exposición de Motivos del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga.

Por el contrario, como se vera, refuerza el carácter representativo-político de la participación ciudadana; y la inexistencia de canales de control social.

Nuevamente se comprobará, el hecho de que, a pesar de los recientes instrumentos jurídicos estatutarios, es en los reglamentos orgánicos municipales, en donde podrían ser localizadas vías ciertas de ejercicio del derecho a la participación de los ciudadanos.

Hecho, que no se cumple en el caso del derecho al control popular en las Grandes Ciudades de España.

5.2 Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007.

La Comunidad Autónoma Andaluza, cuya capital es precisamente Sevilla, en la cual tiene su sede el Parlamento, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno⁸⁹², es una “*nacionalidad histórica*”, en el marco de la unidad de la nación española, de acuerdo al artículo 2 de la Constitución.⁸⁹³

Sus poderes emanan de la Constitución de España y del pueblo, “*en los términos del presente Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica.*”⁸⁹⁴

En tal sentido, y dentro del ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz sería de aplicación preferente, “... *teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio.*”⁸⁹⁵

⁸⁹² Artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007.

⁸⁹³ Ibidem, artículo 1.

⁸⁹⁴ Ibidem, artículo 1. 3.

Asimismo, como objetivo básico de la Comunidad, ha sido previsto el fomento de la *“calidad de la democracia”*, facilitando la participación de todos los Andaluces en la vida política, económica, cultural y social⁸⁹⁶; lo que implicaría su intervención decisiva, en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas; y la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, *“... en aras de una democracia social avanzada y participativa.”*⁸⁹⁷

Si bien los titulares y destinatarios de los derechos sociales y las políticas públicas serían en principio todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, con relación al derecho a la participación ciudadana, su atribución se destina sólo a los andaluces y andaluzas.⁸⁹⁸

Asimismo, y relacionado con lo anterior, sólo los andaluces y andaluzas tendrían tal derecho, directamente o por medio de representantes, comprendiéndose dentro de él: el poder elegir a los miembros representativos de la Comunidad Autónoma y concurrir como candidatos; promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento, y participar en la elaboración de leyes; promover la convocatoria de consultas populares *“... por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos”*⁸⁹⁹; el derecho a la petición individual y colectiva por escrito; y *“... el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza.”*⁹⁰⁰

⁸⁹⁵ Ibidem, artículo 42.1.

⁸⁹⁶ Ibidem, artículo 10.1.

⁸⁹⁷ Ibidem, artículo 10.19.

⁸⁹⁸ Ibidem, artículos 12 y 30 sobre el derecho a la participación política.

No obstante, como ha sido ya previamente estudiado, el derecho a la participación política es ampliamente recogido por los tratados internacionales acerca de derechos humanos.

Por lo que en este Estatuto se dispone que la Junta de Andalucía debe establecer los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea, y a los extranjeros residentes, los derechos políticos enunciados, “... *en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea.*”⁹⁰¹

Pero, además, fuera del ámbito de la participación política, sí se concede y se garantiza “a todos”, el derecho a “*Buena Administración*”⁹⁰²; que comprendería el de participar plenamente en las decisiones que les afecten; que sus asuntos sean tratados de una manera objetiva e imparcial y resueltos en plazo razonable, y el derecho de acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos, cualquiera sea su soporte, con las excepciones previstas en la ley.⁹⁰³

No obstante, como destinatarios de políticas públicas en los asuntos públicos, el derecho de participación en tales asuntos, se excluye expresamente para los

⁸⁹⁹ Ibidem, artículo 30 c)

⁹⁰⁰ Ibidem, artículo 30 e)

⁹⁰¹ Artículo 30.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007.

⁹⁰² Ibidem, artículo 31.

⁹⁰³ Ídem.

extranjeros; al incluirse como derecho de participación política, el que su ejercicio corresponda exclusivamente, a los andaluces y andaluzas.⁹⁰⁴

Al margen de lo anterior, se continúa atribuyendo en este Estatuto al igual que en otros, a las Comunidades Autónomas, competencias relacionadas con la inmigración, pese a la exclusividad del 149.1.2 de la Constitución; y específicamente relacionadas con la integración de los inmigrantes y su participación social, económica y cultural; así como la competencia ejecutiva “... *en materia de autorizaciones de trabajo*”; incluyendo su tramitación inicial y resolución, los recursos, y el régimen de inspección y sanción.⁹⁰⁵

En cuanto al ámbito competencial, cierta similitud se presenta con los Estatutos estudiados, por establecerse cuatro (4) categorías de competencias, aunque respetando la Constitución y las leyes básicas estatales.

Las exclusivas serían aquellas que comprenden la potestad legislativa, la reglamentaria y la función legislativa “... *íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución.*”⁹⁰⁶ Las compartidas, se refieren a la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, “*en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley*”⁹⁰⁷. Las ejecutivas, incluyen la potestad de organización de su propia administración y en general aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, la aprobación de reglamentos para la ejecución de las

⁹⁰⁴ Ibidem, artículo 12 con remisión al 30.

⁹⁰⁵ Ibidem, artículo 62.

⁹⁰⁶ Ibidem, artículo 42.2.1.

⁹⁰⁷ Ibidem, artículo 42.2.2.

leyes del Estado⁹⁰⁸; y la última categoría, la constituyen competencias con relación a la aplicación del derecho comunitario.⁹⁰⁹

Sin embargo, y a pesar de tal rigidez, en lo que respecta a la competencia autonómica acerca del régimen local, igual que en Valencia, se le otorga a la Comunidad su ejercicio “*exclusivo*”, aunque “... *respetando el artículo 149.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local*”⁹¹⁰.

Incluso, dentro de las competencias exclusivas sobre organización territorial, corresponde a Andalucía: “*respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141*”.⁹¹¹

- a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Andalucía.⁹¹² Que son al efecto los municipios, las provincias y las demás entidades territoriales creadas por ley⁹¹³; y
- b) La creación, la supresión y la alteración de los términos de los entes locales y las comarcas que puedan constituirse, así como su denominación y símbolos.⁹¹⁴

⁹⁰⁸ Ibidem, artículo 42.2.3.

⁹⁰⁹ Ibidem, artículo 42.2.4.

⁹¹⁰ Ibidem, artículo 60.1

⁹¹¹ Ibidem, artículo 59.

⁹¹² Ídem.

⁹¹³ Ibidem, artículo 89.

⁹¹⁴ Ídem.

Éllo, cuando precisamente la propia Constitución establece que el contenido de los Estatutos debe -solamente- contener:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; y
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.⁹¹⁵

Precisamente, dentro de las “*competencias exclusivas*”, ha asumido la Comunidad Autónoma de Andalucía, “... la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y demás entes locales”, en los ámbitos especificados en el Título III⁹¹⁶; el cual se refiere a las competencias municipales y provinciales, y demás aspectos relacionados con la organización territorial de la Comunidad. Todo de una forma, que recuerda lo previsto en el artículo 84 del Estatuto Catalán.

Otras competencias exclusivas sobre el mismo tema serían para Andalucía, el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales, así como

⁹¹⁵ Artículo 147.2 de la Constitución Española de 1978.

⁹¹⁶ Artículo 60 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Subrayado nuestro.

las modalidades de prestación de los servicios públicos; y el régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.⁹¹⁷

Por lo que llama la atención por contradicción, el que se señale, que:

“La administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local.”
(subrayado nuestro)⁹¹⁸

Ámbito competencial local en todo caso evidentemente disminuido, ante la amplitud que se reserva la Comunidad Autónoma por el presente Estatuto.

Sin embargo, y pese a lo anterior, la situación para los entes locales mejora respecto a las otras reformas estatutarias ya estudiadas, ante la inclusión de competencias propias para los municipios, “en los términos que determinen las leyes”, sólo sujetas a controles de constitucionalidad y legalidad⁹¹⁹; así como competencias transferibles y delegables a los Ayuntamientos, que en el caso de

⁹¹⁷ Ídem.

⁹¹⁸ Ibidem, artículo 89.2.

⁹¹⁹ Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial; gestión de los servicios sociales comunitarios; ordenación y prestación de servicios básicos como abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos, limpieza diaria, prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros; conservación de las vías públicas urbanas y rurales; ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas; cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción. Defensa y protección del patrimonio y artístico andaluz; cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública; regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y lugares de concurrencia pública; defensa de usuarios y consumidores; promoción del turismo; promoción de la cultura, planificación y gestión de actividades culturales; promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público; cementerio y servicios funerarios; y las demás establecidas por las leyes.

estar referidas a la prestación o ejercicio, quedarían bajo la planificación y control en la Junta de Andalucía. La ordenación, la planificación y la coordinación general, cuando se considere conveniente, a la Comunidad.⁹²⁰

Asimismo, este Estatuto reconoce la autonomía constitucional a favor de las Provincias, denominándolas como entidades locales con personalidad jurídica propia, constituídas por la agrupación de municipios;⁹²¹ y cuyo gobierno y administración autónomos, debe corresponder a las Diputaciones Provinciales.⁹²²

Unido a lo anterior, se reconoce a las Provincias, las competencias incluídas en el artículo 96.3 literales de la a) a la c)⁹²³; sin perjuicio de que la Junta de Andalucía, coordinare la actuación de las Diputaciones en lo que se refiere a dichas competencias, en materias de interés general para Andalucía.

“La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los planes provinciales de obras y servicios.”⁹²⁴

⁹²⁰ Ibidem, artículo 93.

⁹²¹ Ibidem, artículo 96.1.

⁹²² Ibidem, artículo 96.2.

⁹²³ En referencia a: la gestión de las funciones propias de coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población, así como la prestación de servicios supramunicipales, “en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma”; las que con carácter específico “le vengán atribuídas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma”; y las que pueda delegarle para su ejercicio la Comunidad Autónoma, bajo su dirección y control.

⁹²⁴ Ibidem, artículo 96.4.

En el caso de las Comarcas, la ley del Parlamento de Andalucía podría establecer tanto su creación, como sus competencias; además de requerirse del acuerdo de los Ayuntamientos afectados; y de la aprobación del Consejo de Gobierno.⁹²⁵

Es importante señalar que, por lo tanto, este Estatuto sí diferencia en forma meridiana la organización territorial de la Comunidad Autónoma respecto de la institucional. De acuerdo a lo anterior, se establece que son del segundo grupo, es decir parte de su organización institucional, el Parlamento, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno.⁹²⁶

Asimismo, puede ser apreciado como positiva, la inclusión de normas expresas acerca de la participación ciudadana en la Comunidad; que se refieren a derechos tanto individuales como indirectos, por medio de las asociaciones y organizaciones, mediante la utilización de procedimientos administrativos, o la elaboración de disposiciones⁹²⁷; y *“... el acceso de los ciudadanos a la Administración de la Junta de Andalucía, que comprenderá en todo caso sus archivos y registros, sin menoscabo de las garantías constitucionales y estatutarias.”*⁹²⁸

No obstante, la intermediación en el ejercicio de la participación, se confirma una vez más, tanto en el caso de la inclusión de formas de participación dentro de la Comunidad Autónoma, como en los entes locales.

⁹²⁵ Ibidem, artículo 97.

⁹²⁶ Artículo 99 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

⁹²⁷ Ibidem, artículo 134.a)

⁹²⁸ Ibidem, artículo 134 b)

Es así como el Estatuto Andaluz, otorga al Parlamento y al Consejo de Gobierno la potestad legislativa, y a los Diputados la Iniciativa Legislativa; incluyendo la de los Ayuntamientos; pero tanto la última, como “*la legislativa popular*”, requieren de una ley del Parlamento de Andalucía para su ejercicio, en el marco de la ley orgánica prevista en la Constitución.⁹²⁹

Los ciudadanos, por medio de las organizaciones y asociaciones, podrían también participar en el procedimiento legislativo, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.⁹³⁰

De igual forma, se prevé en el Estatuto en estudio, que mediante ley, se regulen las modalidades de consulta popular en la Comunidad Autónoma; correspondiéndole a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva:

“... para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum.” (Subrayado nuestro)⁹³¹

Incluso, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma, al Presidente de la Junta le correspondería proponer, la celebración de consultas populares no sólo acerca de temas de interés general, sino también en materias locales, de acuerdo con el artículo 78⁹³² del mismo Estatuto y la legislación del Estado; a pesar de ser el contenido del primero, de competencia exclusiva.

⁹²⁹ Ibidem, artículos 108 y 111.

⁹³⁰ Ibidem, artículo 113.

⁹³¹ Ibidem, artículo 78.

Esto último, en cualquier caso obviando la competencia otorgada a los Alcaldes, por la legislación básica del Estado, conforme al mismo artículo 149.1.18 de la Constitución; y en general la iniciativa legislativa y el derecho a solicitar consulta populares, como derechos de los vecinos en la Ley 57/2003, en los términos previstos en la misma Ley de Bases estatal.

Asimismo, a una Ley -comunitaria- se remite la organización y funcionamiento de la evaluación de políticas públicas;⁹³³ agregándose un elemento más, al contenido programático de tales derechos de participación, en el presente Estatuto de 2007.

Con respecto a la participación de los andaluces y andaluzas en la Administración de Justicia, se establece su ejercicio como en otras Comunidades Autónomas, por medio de Jurado, sólo en el caso de procesos penales, en los casos y formas legalmente establecidos; y de conformidad con la legislación estatal.⁹³⁴

Finalmente, la Junta de Andalucía es la institución sobre la que gira el autogobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estando este conformado, como se ha dicho, por el Parlamento, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno.

El Parlamento representa al pueblo de Andaluz, cuyos miembros elegidos por sufragio, no estarían sujetos a mandato imperativo, por mención expresa.⁹³⁵

⁹³² Ya citado. Se refiere a las Consultas Populares como competencia exclusiva de la Junta de Andalucía.

⁹³³ Ibidem, artículo 138.

⁹³⁴ Ibidem, artículo 154.

Dentro de sus funciones estaría el control de la acción del Consejo de Gobierno, y “... sobre la acción de la Administración situada bajo su autoridad”⁹³⁶; el examen, enmienda y aprobación de los presupuestos; la exigencia de responsabilidad política al Consejo de Gobierno; y el control de las empresas públicas andaluzas, entre otras.⁹³⁷

En cuanto al Presidente de la Junta, se prevé que él sea responsable políticamente ante el Parlamento⁹³⁸; y en forma similar, que el Consejo de Gobierno responda políticamente ante el Parlamento de forma solidaria; así como aspectos relacionados con la posible dimisión del Presidente de la Junta ante el Parlamento, por asuntos relacionados con la Cuestión de Confianza, acerca de la presentación del programa de gobierno, o por una declaración de política general.⁹³⁹ ; todo, sin ninguna intervención ciudadana posible.

Asimismo el Estatuto de Andalucía establece la Moción de Censura, por medio de la cual, el Parlamento puede exigir la responsabilidad política del Consejo de Gobierno, por mayoría absoluta. De ser aprobada, el Presidente de la Junta debería presentar su dimisión.⁹⁴⁰

Otro mecanismo de control horizontal, es decir ajeno a los ciudadanos, lo constituye la posibilidad de que el Presidente de la Junta, previa deliberación del

⁹³⁵ Ibidem, artículo 101.1.

⁹³⁶ Ibidem, artículo 106.3

⁹³⁷ Ibidem, artículo 106.

⁹³⁸ Ibidem, artículo 117. 3.

⁹³⁹ Ibidem, artículo 125.

⁹⁴⁰ Ibidem, artículo 126.

Consejo de Gobierno, “y bajo su exclusiva responsabilidad”, pueda decretar la disolución del propio Parlamento, fijándose fecha para las nuevas elecciones.

Igual consideración a la hechas anteriormente, en referencia a la posibilidad de que se estime como no extraordinaria dada su gravedad e importancia, a esta disolución anticipada; en vista de la interpretación del texto jurídico en estudio, según el cual: “No procederá nueva disolución antes de que haya transcurrido un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 118.3.”⁹⁴¹

De acuerdo a esta última disposición, y por añadidura, y como excepción a que no pueda haber una nueva disolución antes de transcurrido un (1) año de la anterior, el Parlamento también podría ser disuelto, cuando ningún candidato a Presidente⁹⁴² de la Junta, o su programa, hubiera obtenido la aprobación de la mayoría de entre los miembros del Parlamento, luego de transcurrido el plazo de dos (2) meses.⁹⁴³

Es conveniente destacar además, que no existe la posibilidad en el contenido de este Estatuto, de que los ciudadanos y ciudadanas, interfieran ni conozcan, tales programas de gobierno, tanto en el último caso relacionado con la disolución del Parlamento, como en la Cuestión de Confianza aludida con anterioridad.

La dependencia al Parlamento se observa también, en la regulación del Defensor del Pueblo Andaluz, y de la Cámara de Cuentas, que aunque definido el primero como “... órgano de control externo de la actividad económica y

⁹⁴¹ Ibidem, artículo 127.

⁹⁴² Que debe ser elegido entre los miembros del Parlamento. Una vez elegido, y nombrado por el Rey, el Presidente de la Junta procedería a designar a los miembros del Consejo de Gobierno.

⁹⁴³ Ibidem, artículo 128.

presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y del resto del sector público de Andalucía”, depende, al final, “*orgánicamente*”, del Parlamento.⁹⁴⁴

No obstante, dentro de los principios de actuación y gestión de competencias de la Junta de Andalucía, se incluye tanto la transparencia como la actuación en “*proximidad con los ciudadanos*”.⁹⁴⁵

Y, quizá uno de los aspectos más llamativos en lo que se refiere a la conjunción de normas que regulan jurídicamente a la ciudad de Sevilla, gire en torno a la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza.

En tal sentido, y sin contar con el apoyo ciudadano, el Estatuto atribuye al Consejo de Gobierno, la elaboración y ejecución del Presupuesto de la Comunidad Autónoma; y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control.⁹⁴⁶

Éste, que será único para toda la comunidad, debe incluir “*necesariamente*” la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía, de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes,⁹⁴⁷ siendo que, como se ha dicho y será estudiado en forma posterior, en Sevilla la participación de los ciudadanos se encuentra prevista para la elaboración de sus presupuestos.

Si los presupuestos participativos de Sevilla son un elemento de valoración de la variación de criterios en España, acerca de un mismo tema; la permanencia en

⁹⁴⁴ Ibidem, artículo 130.

⁹⁴⁵ Ibidem, artículo 133.1.

⁹⁴⁶ Ibidem, artículo 190.1.

⁹⁴⁷ Ibidem, 190.2.

2007 de una participación ciudadana de carácter exclusivamente representativo político, lo serían a su vez, acerca de la importancia, o no, que se otorga a la intervención de los ciudadanos y ciudadanas, en la toma de decisiones fundamentales de la Comunidad Autónoma de la que forman parte esencial; y del peso de las disposiciones reglamentarias o *“autorreglamentarias”*.

En Málaga también la concepción sobre la participación ciudadana, de acuerdo a su ordenamiento jurídico, se sustenta más en canales más o menos directos de información y consulta, que en posibilidades ciertas de intervención en las decisiones de interés colectivo.

A tal efecto puede ser indicado en forma preliminar, que uno de los objetivos centrales del Reglamento de Participación Ciudadana de Málaga, es alcanzar la promoción de la participación de la ciudadanía y de las organizaciones en las que ésta se agrupa, en la gestión de los intereses generales de la ciudad; aunque, sin perjuicio de las facultades de decisión de los correspondientes órganos municipales.⁹⁴⁸

En la misma tendencia, la Exposición de Motivos especifica aún más el espíritu del reglamentista, al señalar que:

*“...se regulan en esta normativa tanto la participación indirecta por medio de Asociaciones y Entidades de Voluntariado, además de la que se realiza a través de órganos municipales que se crean expresamente para facilitar dicha participación, como la directa, por medio de mecanismos derivados de los derechos de la participación individual, con el fin de acercar la opinión de todos a los centros de decisión.”*⁹⁴⁹ (Subrayado nuestro)

⁹⁴⁸ Artículo 2.3 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga.

El Ayuntamiento de Málaga se rige, como en el caso de las anteriores Grandes Ciudades españolas, tanto por normas del Estado, como de la Comunidad Autónoma Andaluza, como de él mismo, en ejercicio de la autonomía y potestades de autogobierno y organización; y dentro de ellas destaca el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, porque, como fuera ya señalado en el estudio de la ciudad de Sevilla, se trataría de un instrumento jurídico de reciente aprobación, que no recoge aspectos tan importantes como la aplicación de las experiencias de presupuestos participativos, entre otras.

Por el contrario, como se ha dicho, ese Estatuto refuerza el carácter representativo-político de la participación ciudadana; y la inexistencia de canales de control social.

En cuanto al derecho a la participación política, que incluiría el de poder elegir a los miembros representativos de la Comunidad y concurrir como candidatos, promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento y participar en la elaboración de las leyes, promover la convocatoria de consultas populares, la petición individual y colectiva; y, específicamente: “... *el de participar activamente en la vida pública andaluza*”⁹⁵⁰, se excluye a los extranjeros y extranjeras, ante la atribución de dichos derechos, en forma expresa, a los andaluces y andaluzas.⁹⁵¹

⁹⁴⁹ Exposición de Motivos del Reglamento de Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga.

⁹⁵⁰ Artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007.

⁹⁵¹ *Ibidem*, artículo 82.

Ello a pesar de las disposiciones constitucionales acerca del derecho al sufragio, y el de haber sido atribuido “a todos”, el derecho a una buena administración, lo que comprendería el de participar plenamente en las decisiones que les afecten.⁹⁵²

Además, el carácter representativo es reforzado por el derecho del Parlamento y del Consejo de Gobierno, a la Iniciativa Legislativa dentro de la Comunidad; siendo la popular de carácter programático, y en todo caso, a través de organizaciones y asociaciones en los términos del Reglamento del Parlamento.⁹⁵³

Asimismo, correspondería a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva en materia de consultas populares, encuestas, audiencias públicas, y foros de participación; salvo el referéndum.⁹⁵⁴

De igual forma, a la Junta de Andalucía, conformada por el Parlamento, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno, corresponde en lo básico el autogobierno autonómico; siendo además que a este último, es al que se le atribuye el control de la acción del Consejo de Gobierno y toda la administración pública bajo su autoridad; el examen, enmienda y aprobación de los presupuestos, la exigencia de la responsabilidad política al Consejo de Gobierno y al Presidente de la Junta, y el control de las empresas públicas andaluzas, la Cámara de Cuentas y el Defensor del Pueblo Andaluz, entre otras.⁹⁵⁵

⁹⁵² Ibidem artículo 31.

⁹⁵³ Ibidem, artículo 111.2.

⁹⁵⁴ Ibidem, artículo 78.

⁹⁵⁵ Ibidem, artículos 106, 117, 125, 126, 127, y 130.

Como se señalara, en forma programática se prevé la regulación de la participación de tipo individual y colectiva, con relación a los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les pudieren afectar; y el acceso de los ciudadanos andaluces a la gestión de la Junta de Andalucía, sin menoscabo de las garantías constitucionales y estatutarias.⁹⁵⁶

Nuevamente se comprueba en la realidad, el hecho de que, aún en el caso de instrumentos jurídicos estatutarios recientes, es en los reglamentos orgánicos municipales, en donde podrían ser localizadas vías ciertas de ejercicio del derecho a la participación de los ciudadanos.

Hecho, que como se ha visto y se verá, no se cumple en el caso del derecho al control popular en las Grandes Ciudades de España.

5.3 Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distrito de Sevilla de 2005.

Doble objeto íntimamente relacionado con el tema en estudio, señala este texto reglamentario: la regulación de la organización, funcionamiento y atribuciones de las Juntas Municipales de Distrito de Sevilla y la de los Consejos de Participación Ciudadana; como una forma de confirmación del papel que estos órganos han de jugar en el ejercicio de tales derechos ciudadanos.

Como objetivos de la desconcentración Distrital, el reglamentista sevillano señala el lograr *"... un mayor acercamiento del gobierno municipal a la ciudadanía*

⁹⁵⁶ Ibidem, artículo 134.

*[...] dando a esas zonas una mayor presencia en el proceso de toma de decisiones y un aumento en la eficacia y eficiencia en los procedimientos administrativos disminuyendo la burocracia.*⁹⁵⁷

Las Juntas Municipales de Distrito, “... son órganos creados para facilitar la participación ciudadana y la desconcentración de funciones del Ayuntamiento”, constituyéndose tantas Juntas como Distritos existieran en Sevilla.⁹⁵⁸

Entre sus importantes funciones destacan, el lograr la proximidad de la gestión municipal a los vecinos y vecinas; permitir su máxima participación y la de los colectivos y entidades en la actividad del Ayuntamiento; “... servir de cauce a las aspiraciones del vecindario”; garantizar la efectividad de los derechos y deberes de los vecinos y vecinas reconocidos en la legislación local; y fomentar el asociacionismo.⁹⁵⁹

Es importante hacer mención, que como denominador común en el régimen jurídico local de Sevilla acerca de la participación ciudadana, existe en él, una diferenciación manifiesta entre la representación política y la civil.

Las entidades ciudadanas son definidas como asociaciones sin fines de lucro, que tienen por objeto la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos y vecinas de Sevilla, “... y cuyos fines no sean exclusivamente de carácter político, sindical, mercantil o religioso”.⁹⁶⁰

⁹⁵⁷ Ibidem, artículo 2. Subrayado nuestro.

⁹⁵⁸ Ibidem, artículo 3

⁹⁵⁹ Ibidem, artículo 4.

⁹⁶⁰ Ibidem, artículo 5.

Son órganos de gobierno de las Juntas Municipales, el o la Presidenta, y el Pleno como “*órgano de representación colectiva del Distrito*”⁹⁶¹; este último integrado por su Presidente o Presidenta. y por veintidós (22) vocales, que representarían tanto a las agrupaciones políticas como a las entidades ciudadanas, en los términos señalados.

Nótese entonces, que tales entidades ciudadanas son, a pesar de su demarcación de lo político, parte del gobierno municipal.

Nótese también que las características del Pleno de las Juntas Municipales de los Distritos de Sevilla, difieren de lo que se ha estudiado a la fecha.

5.3.1 El Pleno de las Juntas Municipales de los Distritos.

Una magnífica oportunidad ciudadana se presenta en Sevilla, por medio de estas Juntas Municipales, cuyo Pleno tendría entre sus importantes atribuciones controlar y fiscalizar los órganos de gobierno del Distrito; aprobar o rechazar las cuentas anuales de ingresos y gastos, “... *como trámite previo a su fiscalización por el Pleno municipal*”⁹⁶²; formular avances del presupuesto municipal correspondientes a los servicios que presten, para su incorporación al presupuesto municipal; y emitir informes previos a la aprobación de las ordenanzas.⁹⁶³

En su composición, los veintidós (22) vocales representarían a los grupos políticos y a las entidades ciudadanas por partes iguales, de la siguiente forma:

⁹⁶¹ Ibidem, artículo 14.

⁹⁶² Ibidem, artículo 15.

⁹⁶³ Ídem.

once (11) representarían a los grupos políticos; y cuatro (4) a las asociaciones de vecinos, dos (2) a las asociaciones de mujeres y padres de alumnos de centros educativos, uno (1) a las Asociaciones de Mujeres, y cuatro (4) a las demás entidades ciudadanas.⁹⁶⁴

Para ser vocal sólo se necesitaría ser mayor de edad, vecino o vecina residente en el ámbito de la Junta, estar inscritos en el Censo Electoral y no estar incurso en las causales de inelegibilidad previstas en el Reglamento.

Los Concejales de la Corporación, y otras personas, podrían asistir al Pleno de las Juntas Municipales de Distrito, al igual que lo visto en Valencia, con voz pero sin voto.⁹⁶⁵

Es importante mencionar, que la designación de los representantes de las entidades ciudadanas se realizaría, no directamente por órganos gubernamentales, sino por los Consejos de Participación Ciudadana. Incluso, para concurrir en el proceso de selección, las entidades ciudadanas deberían estar adscritas al Consejo de Participación del Distrito correspondiente.^{966 967}

Estos últimos, trasladarían a los Alcaldes los datos personales de los seleccionados, y éstos, propondrían al Pleno del Ayuntamiento el nombramiento

⁹⁶⁴ Ibidem, artículo 14.

⁹⁶⁵ Ibidem, artículo 27.a

⁹⁶⁶ Ibidem, artículo 19.b.

⁹⁶⁷ Aunque los miembros de estos Consejos de Participación, son nombrados por el Ayuntamiento Pleno. Artículo 59.

*“... de los representantes designados/as por los Grupos Municipales y de los/as propuestos/as por los Consejos de Participación Ciudadana.”*⁹⁶⁸

A cada entidad ciudadana corresponderían los siguientes votos según el número de asociados⁹⁶⁹:

Entre 50-100 asociados: 1 voto.

Entre 101-300: 2 votos.

Entre 301-1000: 3 votos.

Más 1000: 4 votos.

Los grupos políticos y las entidades ciudadanas, a través de sus representantes, podrían presentar propuestas para su defensa en la sesión ordinaria del Pleno; así como ruegos, preguntas e interpelaciones.⁹⁷⁰

Asimismo, este Reglamento ha previsto la participación en el Pleno de las Juntas Municipales, de aquellas entidades ciudadanas que no formen parte de él como vocales, por medio del turno de ruegos y preguntas tras finalizar la sesión ordinaria, sobre temas concretos de interés municipal, que hayan sido, o no, objeto de debate.⁹⁷¹ *“Para poder ejercer este derecho de forma eficaz, se publicará en el tablón de anuncios del Distrito el Orden del día de los Plenos con suficiente antelación”.*⁹⁷²

⁹⁶⁸ Ibidem, artículo 16.

⁹⁶⁹ Ídem.

⁹⁷⁰ Ibidem, artículo 33.

⁹⁷¹ Ídem.

⁹⁷² Ídem.

Adicionalmente, el Pleno podría designar Grupos de Trabajo, en los cuales podría también participar, cualquier miembro del Pleno, o cualquier vecino.⁹⁷³

5.3.2 Los Consejos de Participación Ciudadana.

Además de las funciones anteriormente señaladas, los Consejos de Participación Ciudadana tienen en general, la de canalizar la participación de los ciudadanos y ciudadanas, y sus asociaciones, “...en los asuntos municipales de ámbito Distrital”, así como en los Consejos Territoriales de la Administración Municipal en el ámbito del Distrito⁹⁷⁴; en cualquier caso, como “...elementos claves de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.”⁹⁷⁵

“El número de Consejos coincidirá con el de las Juntas Municipales de Distrito.”⁹⁷⁶

Un representante por cada uno de los grupos políticos, representantes de las asociaciones inscritas en el Registro Municipal de Entidades, y un o una representante de los Consejos Sectoriales municipales, constituirían los Consejos Territoriales; los cuales además de constituir vías de participación ciudadana, podrían serlo también de control social, en virtud de que entre sus competencias estaría, la de designar a los y las representantes de las entidades ciudadanas en

⁹⁷³ Ibidem, artículo 42.

⁹⁷⁴ Ibidem, artículo 53.

⁹⁷⁵ Ibidem, artículo 61.

⁹⁷⁶ Ídem.

las Juntas Municipales de los Distritos de Sevilla; y serían entre otros sus objetivos:

-Fomentar la participación directa y descentralizada de la ciudadanía, colectivos y entidades en la actividad del Ayuntamiento, *“estableciendo a este efecto los mecanismos necesarios de información, impulso y seguimiento de sus actividades”*⁹⁷⁷; y

-Promover y fomentar el asociacionismo y la colaboración individual y entre organizaciones, potenciando la coordinación entre las diferentes instituciones o entidades que actúen en el territorio ya sean públicas o privadas.

No obstante, y pese a su importancia, el nombramiento de las y los miembros de estos Consejos, *“... correspondería al Ayuntamiento Pleno”*.⁹⁷⁸

Pese a lo último no cabe duda que las posibilidades ciudadanas, en este Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distrito de 2005, se extienden más allá de la representación política, y la consulta, hacia la directa, y de carácter decisivo y de control social.

5.4 Reglamento de Participación Ciudadana de Sevilla de 1999.

⁹⁷⁷ Ibidem, artículo 58b.

⁹⁷⁸ Ya citado.

En contraste con todo lo anterior, dentro del Preámbulo de este reglamento, vale la pena recoger, “*el intento*” de acercar a Sevilla, a un modelo que complemente la democracia representativa: “... *con instituciones que posibiliten la penetración de los ciudadanos en las estructuras administrativas para intervenir en la formación de decisiones que afectan al interés general.*”⁹⁷⁹

Sin embargo tales expectativas colisionan con el otorgamiento exclusivo de las facultades decisorias, a los órganos del gobierno local no ciudadano.

Como derechos y deberes en materia de participación ciudadana, se reconocen los previstos en el artículo 18 de la Ley 7/1985 de 2 de abril; es decir, el de ser elector y elegible; el de participar en la gestión municipal de acuerdo con las leyes; ser informado previa petición razonada; ejercer la iniciativa legislativa, pedir la consulta popular; así como aquellos otros previstos en las leyes,⁹⁸⁰ como la iniciativa colectiva para la adopción de acuerdos del Ayuntamiento del Pleno,⁹⁸¹ y la audiencia pública “... *para tratar aquellos temas de planificación y programación que afecten a todo el ámbito territorial de la ciudad*”⁹⁸²

En cuanto a las entidades ciudadanas, entendidas también a los efectos de este reglamento, como aquellas que no tengan ánimo de lucro, “... *y cuyos fines no sean exclusivamente de carácter político, sindical, mercantil o religioso*”⁹⁸³, le

⁹⁷⁹ Subrayado nuestro.

⁹⁸⁰ Artículo 3 del Reglamento de Participación Ciudadana de Sevilla.

⁹⁸¹ Ibidem, artículo 18.

⁹⁸² Ibidem, artículo 25.

⁹⁸³ Ibidem, artículo 30.

son atribuidas también derechos, si estuvieren inscritas, y sin perjuicio de los reconocidos a los vecinos (sic) en forma individual.⁹⁸⁴

Uno de los derechos atribuidos, sería el de solicitar al Ayuntamiento cualquier información sobre la gestión municipal, e instalar puestos de información pública⁹⁸⁵, teniendo el Ayuntamiento como contrapartida el deber de recoger y tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos y sus organizaciones, “... sin que ello menoscabe la facultad de decisión municipal.”⁹⁸⁶

En lo que se refiere a la participación en las sesiones, los representantes de las entidades ciudadanas podrían ser convocados a las Comisiones Informativas, pero sólo a los efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto a un tema concreto. Asimismo, las entidades ciudadanas podrían intervenir en el turno de ruegos y preguntas, finalizada la sesión del Pleno de la Corporación.⁹⁸⁷

Es importante destacar que de acuerdo a este Reglamento de Participación de Sevilla, las sesiones del Pleno son públicas, salvo en casos determinados; no siendo así las de las Comisiones de Gobierno ni las de las Comisiones Informativas.⁹⁸⁸

Las Entidades Públicas declaradas de Utilidad Pública Municipal, podrían asistir a las sesiones de las Comisiones Informativas, y a las de las Comisiones de

⁹⁸⁴ Llama la atención no obstante, que a dichas entidades se les atribuya la posibilidad de participar en la gestión de servicios sociales y culturales, en patronatos o centros dependientes del Ayuntamiento. Artículo 47 ejusdem.

⁹⁸⁵ Ibidem, artículo 33.

⁹⁸⁶ Ibidem, artículo 33.3. Subrayado nuestro.

⁹⁸⁷ Ibidem, artículo 35.

⁹⁸⁸ Ibidem, artículo 12.

Gobierno de los Organismos Autónomos, aunque en los dos casos, con voz pero sin voto.⁹⁸⁹

En cuanto a la Federación de Asociaciones de Vecinos y otras entidades que representen intereses generales, su derecho sería también el de intervenir tan sólo, en el turno de ruegos y preguntas, y el de hacer propuestas; las cuales habrían de ser consideradas por el Ayuntamiento y transmitidas al Pleno, “... sin detrimento de las facultades de decisión municipal.”⁹⁹⁰

Como órganos de participación, los Consejos Sectoriales, definidos como órganos colegiados de carácter consultivo, tendrían por finalidad canalizar la participación de los ciudadanos (sic) y de sus asociaciones en los asuntos municipales⁹⁹¹; y a tales fines, se prevé la presencia de representantes de las Entidades inscritas, de las Entidades de Utilidad Pública Municipal, de la Junta de Andalucía y otros; así como de representantes de los Grupos Políticos Municipales⁹⁹², dado que, como se expusiera anteriormente, se delimita claramente la representación civil, de la política, sindical, mercantil o religiosa.

Sea tal vez este punto, una de las pocas coincidencias relacionadas con el tema de la participación ciudadana, con respecto al reglamento orgánico de las Juntas Municipales de los Distritos, estudiado con anterioridad.

⁹⁸⁹ Ibidem, artículo 66.

⁹⁹⁰ Ibidem, artículo 37. Subrayado nuestro.

⁹⁹¹ Ibidem, artículo 70.

⁹⁹² Ibidem, artículo 75.

5.5 “Autorreglamentos” de Presupuestos Participativos de Sevilla.

Pero sí hay algo que caracterice a Sevilla, no es propiamente su Reglamento de Participación Ciudadana, sino la existencia de presupuestos participativos, a semejanza del modelo Brasileño.

Como ha ocurrido en las ciudades⁹⁹³ en las cuales se ha implantado esta modalidad, es en la previsión de presupuestos participativos como mecanismos de democracia directa, en los cuales sí se dan “procesos vinculantes” ciudadanos⁹⁹⁴, que implican que “... las decisiones tomadas se incorporarán a los Presupuestos Municipales”⁹⁹⁵, en donde se aprecia realmente los contrastes y los avances que en materia de participación ciudadana, hasta ahora meramente consultiva, informativa o de proposición, se han producido en España.

Ello incluiría, en cuanto al control social se refiere, las funciones de las Comisiones de Seguimiento en la ejecución de tales presupuestos participativos.

Como antecedente, expresamente ha sido señalado que en la implantación de tales iniciativas, se ha seguido el camino de Porto Alegre;⁹⁹⁶ la que a pesar de ser una forma de participación pionera desde el año 1989, no sólo se mantiene en la actualidad en su lugar de origen, una ciudad de un millón trescientos mil

⁹⁹³ Que no las “grandes ciudades”, en el sentido que del Título X de la Ley de Modernización del Régimen Local de 2003.

⁹⁹⁴ Declaración de Principios del Autorreglamento de Presupuesto Participativo de 2006.

⁹⁹⁵ Ídem.

⁹⁹⁶ De acuerdo a la información aportada por la página web de Sevilla: www.sevilla.es.

(1.300.000) habitantes,⁹⁹⁷ sino que ha sido tomada como referencia tanto en Sevilla, como en las demás ciudades americanas, europeas y dentro de ellas españolas, en las cuales existen tales presupuestos.

Estudios recientes indican que luego de períodos de ajuste en sus dos (2) primeros años, su asentamiento como referente se mantiene, por la percepción que tienen los habitantes sobre una intervención en la preparación, aplicación y control popular de las decisiones públicas, directamente relacionada con la satisfacción de sus necesidades.

Es decir, que: *“Los ciudadanos de Porto Alegre han tenido oportunidad de pasar por un proceso plenamente participativo”, a través del cual, han:*

- Expresado su comprensión de los problemas que afronta la ciudad.
- Delimitado prioridades, dentro de los problemas que merecen más inmediata atención.
- Seleccionando las prioridades.
- *“Tomado la decisión definitiva sobre el plan de inversiones; y:*
- Revisado los éxitos y fracasos del programa de inversiones.⁹⁹⁸

Ahora bien: *¿es transplantable la experiencia a otras realidades?*⁹⁹⁹

⁹⁹⁷ KLIKSBURG B. “¿Cómo Avanzar la Participación en América Latina, el Continente más Desigual?.” en REFORME. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia no. 37 de Febrero de 2007. Caracas, Editorial Texto, 2007, p. 37-80.

⁹⁹⁸ NAVARRO Z. “La Democracia Afirmativa y el Desarrollo Redistributivo: el Caso del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil” (1989-98) citado por Bernardo Kliskberg. Op. cit. p. 53.

¿Lo ha sido plenamente en Sevilla?

“El requisito previo más importante y decisivo que se debe tener en cuenta para emprender un presupuesto participativo social, es que las autoridades locales deben tener una fuerte voluntad política para compartir con sus electores una proporción considerable del poder que detentan.”¹⁰⁰⁰

Y, en Sevilla, son las propias Asambleas de Zona, que se organizan en los Centros Cívicos, las que elaboran cada año su reglamento con base a las experiencias de los años anteriores; y, se constituyen, en *“... el órgano decisorio principal de los Presupuestos Participativos.”¹⁰⁰¹*

Serían funciones de tales Asambleas: proponer, debatir y priorizar las propuestas de la ciudadanía; establecer *“... criterios para ponderar las votaciones con criterios de equilibrio y solidaridad”¹⁰⁰²*; elegir a los delegados y delegadas; y, como se ha dicho, debatir y aprobar el autoreglamento.

Sus decisiones, *“... constituyen el mandato vinculante de los delegados y delegadas”¹⁰⁰³*, los cuales asumen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los presupuestos participativos durante el año de su vigencia.¹⁰⁰⁴

⁹⁹⁹ NAVARRO Z. “Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil” (2005) citado por Bernardo Kliskberg Op. cit. p. 70.

¹⁰⁰⁰ NAVARRO Z. “Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil” (2005) citado por Bernardo Kliskberg. Op. cit. p.p 70 y 71,

¹⁰⁰¹ Artículo 6 del Autorreglamento de Presupuesto Participativo de 2006.

¹⁰⁰² Ídem.

¹⁰⁰³ Ídem.

¹⁰⁰⁴ Ídem.

En función de la definición de tres (3) niveles territoriales: la Zona, el Distrito y la Ciudad, son elegidos de entre los delegados y delegadas elegidos en las Asambleas de Zona, los delegados que formarán parte de los Consejos de Distrito y los Consejos de Ciudad, con voz y voto, “... dentro de los límites de su mandato.”¹⁰⁰⁵

Estos últimos, entregarían el listado definitivo de las inversiones, mantenimiento y programas de actividades, a los delegados y delegadas de las distintas áreas de la Junta Municipal de Distrito¹⁰⁰⁶; y ésta lo entregaría al Pleno del Ayuntamiento, una vez “... realizado el estudio de viabilidad legal y económica, para su inclusión en el presupuesto municipal.”¹⁰⁰⁷

Es importante mencionar, que una vez finalizada la lista de propuestas, “... no habrá rectificación de ningún tipo, sin que sean informados los delegados y delegadas correspondientes, para su aprobación, antes de ser entregada al Ayuntamiento.”¹⁰⁰⁸

Serían en principio vinculantes, para el Ayuntamiento, las propuestas aprobadas por la Asamblea de Zona, sin perjuicio de sus atribuciones legales

En Sevilla se han dado experiencias de este tipo para el período 2005-2006 y para el 2006-2007; estando el 2007-2008 en fase de preparación y aprobación para la presente fecha.

¹⁰⁰⁵ Ibidem , artículos 12 (Consejos de Distrito) y 15 (Consejos de Ciudad.)

¹⁰⁰⁶ Como se verá más adelante, a la Junta Municipal de Distrito, al Pleno del Ayuntamiento y a los Consejos Sectoriales se les tiene, como “Órganos y Grupos de Trabajo Municipales”, de “democracia representativa”. Declaración de Principios, ejusdem.

¹⁰⁰⁷ Ídem.

¹⁰⁰⁸ Ídem.

5.5.1 Autorreglamento de 2006-2007.

En función de todo lo anteriormente expresado, en efecto estos presupuestos participativos, son considerados como: “... *una apuesta innovadora de cogestión pública ciudadana, que propugna como principio básico la Democracia Directa*¹⁰⁰⁹ [...]”; teniendo “... *como objetivo principal, generar un espacio ciudadano de debate y decisión, donde el órgano de base es la Asamblea de Zona.*”¹⁰¹⁰

Como cogestión pública es definido, el espacio de interacción entre la ciudadanía, los y las representantes políticos/as (sic), y el personal técnico; en el que:

“Los/as ciudadanos/as a través de su participación activa proponen, deciden, y comunican, se informan y ejecen el control del proceso [...]” y los “representantes políticos/as electos/as se comprometen a discutir sus propuestas con la ciudadanía, así como a asumir las decisiones y ejecutarlas.”¹⁰¹¹ (Subrayado nuestro)

“El principio de cogestión pública también supone establecer un seguimiento ciudadano sobre los gastos a medida que se va ejecutando el presupuesto.”¹⁰¹²

La democracia directa es aludida expresamente, al señalarse que su formalización se hará a través de asambleas públicas, en las cuales se garantice una participación igual y universal: “*una persona un voto*”.¹⁰¹³

¹⁰¹⁰ Ídem.

¹⁰¹¹ Ídem.

¹⁰¹² Ídem.

En Sevilla que, como se indicara, existen tres (3) niveles territoriales: la Zona, el Distrito y la Ciudad, fueron establecidas dieciocho (18) “zonas de participación”, dentro de los Centros Cívicos.

Los órganos ciudadanos serían: la Asamblea de Zona, el Consejo de Distrito y el Consejo de Ciudad; y los órganos y grupos de trabajos municipales (“principio de cogestión”) serían: las Juntas Municipales de Distrito, los Grupos de Trabajo de las Juntas Municipales de Distrito, el Pleno del Ayuntamiento y los Consejos Sectoriales. A estos últimos, la Comisión de Seguimiento debería informar acerca de la ejecución presupuestaria.

*“...la Asamblea de Zona constituye la base universal y directa de los Presupuestos Participativos. En ella pueden participar todas las personas mayores de 16 años residentes en la zona”*¹⁰¹⁴; siendo importante agregar, que:

*“Los/las representantes políticos/as electos/as podrán integrar las mesas de coordinación de las asambleas, -pero- no pueden votar ni ser electos/as como delegados/as. Pueden participar con voz a los efectos de presentar a discusión en las asambleas programas y propuestas de gobierno o dar explicaciones sobre la gestión municipal que sean requeridas por los/las participantes.”*¹⁰¹⁵

Con ello, se mantiene la diferencia en la reglamentación Sevillana, entre la representación política y la civil; y se invierte el rol de las y los representantes políticos electos, los cuales en la mayoría de los casos ostentan la capacidad

¹⁰¹³ Ídem. Subrayado nuestro.

¹⁰¹⁴ Artículo 6 del Autorreglamento de Presupuesto Participativo de Sevilla de 2006

¹⁰¹⁵ Ibidem, artículo 8.5.

absoluta de votar, quedando a los ciudadanos y ciudadanas, o a sus representantes, solo la posibilidad de emitir voz.

Es muy importante señalar también, por su carácter excepcional, que las decisiones de las Asambleas de Zona, deben ser tomadas en lo posible por consenso, quedando el sistema de votación como *“último recurso”*¹⁰¹⁶.

Estas decisiones además: *“constituyen el mandato de los/as delegados/as electos/as y son vinculantes para los mismos”*¹⁰¹⁷.

En el período 2006-2007, se previó que los delegados y delegadas fueran seis (6) personas por Zona para el Consejo de Distrito, y otras seis (6) para el Consejo de Ciudad; elegidas, en ambos casos, en las Asambleas de Zona, con voz y voto, dentro de los límites de su mandato.¹⁰¹⁸

Además, como referencia a la revocatoria o la remoción, como forma de responsabilización: *“Las personas con responsabilidades delegadas, serán cesadas por la asamblea, cuando incumplan su mandato...”*¹⁰¹⁹

En la promoción, realización, ejecución, y control de los Presupuestos Participativos de Sevilla, deben intervenir tanto grupos de trabajo motores, como comisiones de autoreglamento y de seguimiento; la cual, en el caso de la última, *“... se constituye una vez aprobado el Presupuesto Municipal, y ejercerá sus funciones hasta que concluya la ejecución de las propuestas aprobadas en el*

¹⁰¹⁶ Ibidem, artículo 9.4.

¹⁰¹⁷ Ibidem, artículo 9.5.

¹⁰¹⁸ Ibidem, artículos 12 y 15.

¹⁰¹⁹ Ibidem, artículo 40.

*Presupuesto Participativo del ejercicio para el cual fueron elegidos sus integrantes.*¹⁰²⁰

Los grupos motores, estarían conformados por cualquier ciudadano o ciudadana, y los delegados o delegadas elegidos en las Asambleas; las comisiones de autorreglamento, por cuatro (4) delegados entre titulares y suplentes; y las de seguimiento, por las personas que hubieren cumplido las funciones de delegados o delegadas en los Consejos de Distrito o en el Consejo de Ciudad.¹⁰²¹

No obstante, y pese a su complejidad, este autoreglamento omite posibles acciones ciudadanas de control social, relacionadas con la inejecución o la desviación del presupuesto participativo por parte de los gobernantes, como lo sería la solicitud de revocatoria del mandato; prevista sí en el caso del incumplimiento por parte de las personas con responsabilidades delegadas, como se indicara previamente¹⁰²².

Asimismo, prevé que sea el Gobierno municipal, el que determine las áreas y organismos cuyo presupuesto anual se deba someter a debate. Otras áreas y organismos serían considerados gastos fijos.¹⁰²³

Aspectos en Sevilla, que marcan una distancia respecto a Porto Alegre, y otros municipios brasileños, en los cuales la administración municipal somete a la deliberación popular, *“la totalidad de los recursos destinados a inversión”*.¹⁰²⁴

¹⁰²⁰ Ibidem, artículo 24.2

¹⁰²¹ Ibidem, artículos 19, 22 y 24.

¹⁰²² Se cita nuevamente al artículo 40 ejusdem.

¹⁰²³ Ibidem, artículo 32.1.

En forma contraria, en la Gran Ciudad Andaluza, para el período 2006-2007: *“Las propuestas aprobadas [...] se incorporarán al Presupuesto Municipal atendiendo al orden de prioridad resultante del proceso recogido en el mismo y hasta el límite máximo de gasto autorizado en cada uno de los conceptos correspondientes.”*¹⁰²⁵

*“Las propuestas de los presupuestos participativos que se someterán a debate y votación [...] no podrán coincidir con las inversiones y gastos de mantenimiento o las actividades y programas contemplados en los gastos fijos propuestos por el gobierno municipal”.*¹⁰²⁶

*“Aquellas propuestas que, no siendo sometidas a debate y votación, hagan referencia a competencias municipales, serán trasladadas como sugerencias a los organismos municipales correspondientes.”*¹⁰²⁷

Pese a lo anterior, la interrogante acerca de sí en Sevilla se ha aplicado en forma positiva tal experiencia, puede ser afirmativamente respondida si se toma en cuenta que los ajustes que se requieren, bien podrían ser resueltos a lo largo del tiempo.

5.6 Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Málaga de 2005.

¹⁰²⁴ VITALE, D. Op. cit.,p. 172

¹⁰²⁵ Artículo 32.2 del Autorreglamento de Presupuesto Participativo de Sevilla de 2006.

¹⁰²⁶ Ibidem, artículo 34

¹⁰²⁷ Ibidem, artículo 34.6

Si bien no puede decirse que sea éste un instrumento participativo en esencia, la presencia de normas jurídicas relacionadas, hace inevitable su estudio, en cuanto al tema en cuestión.

Es el caso de la Consulta Popular, prevista por aprobación de la mayoría absoluta del Pleno y con la autorización del gobierno de la Nación¹⁰²⁸; o del derecho de los ciudadanos a obtener copias y certificaciones de los acuerdos de los Órganos de Gobierno y administración municipales y sus antecedentes; y a consultar los Archivos y Registros, de acuerdo a la Ley.¹⁰²⁹

Sin embargo es en la previsión de la descentralización territorial a través de Distritos y Barrios, y *“los entes descentralizados de servicios”*, en donde se hace conveniente fijar la atención.

De acuerdo a este reglamento, las Juntas de Distrito tienen por finalidad: *“... acercar el poder municipal a los ciudadanos, facilitando la información y el control de la gestión municipal que se ejerce en el ámbito territorial correspondiente, propiciando el ejercicio del derecho a la crítica y proposición de soluciones a los problemas que les conciernen.”*¹⁰³⁰

Esas Juntas Municipales, estarían integradas por el Presidente, un Concejal libremente nombrado por el Alcalde, el Consejo de Distrito y el Pleno; y dentro del segundo, los Vocales podrían ser tanto Concejales *“... como vecinos propuestos por los Grupos Municipales...”*¹⁰³¹. *“Grupos Municipales”* que pudieran ser

¹⁰²⁸ Artículo 39 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga.

¹⁰²⁹ Ibidem, artículo 111.

¹⁰³⁰ Ibidem, artículo 141. Subrayado nuestro.

políticos, a tenor de lo dispuesto para la cesación de los Vocales en sus cargos.¹⁰³²

Correspondería al Consejo de Distrito: examinar las peticiones e “... *iniciativas individuales y colectivas de los vecinos*”, y proponer a los Órganos de Gobierno Municipal la solución que corresponda, aunque a través de informes no vinculantes; velar por la máxima información y difusión a todos los vecinos; y, específicamente, fomentar “... *los cauces de participación ciudadana en el Distrito.*”¹⁰³³

En cuanto al Pleno del Distrito, definido como órgano de asesoramiento y consulta, “... *integrado por las organizaciones populares existentes en el mismo para la defensa de los intereses comunitarios de los ciudadanos*”¹⁰³⁴, también se prevé la participación de los representantes de cada una de las Asociaciones de Vecinos del Distrito; de la Federación de Asociaciones de Vecinos; de los alumnos; y de un representante por cada uno de los grupos o sectores de las “*diferentes organizaciones democráticas con base popular*”¹⁰³⁵ del Distrito, a saber: las Asociaciones Juveniles, de Jubilados y Recreativo-Culturales (sic).

Estarían entre sus competencias: el presentar propuestas de trabajo “... *de obligatoria consideración por el Consejo*”; recabar información sobre la gestión municipal en el Distrito, y del cumplimiento de los acuerdos tomados por el

¹⁰³¹ Ibidem, artículo 153.

¹⁰³² Ibidem, artículo 155 a).

¹⁰³³ Ibidem, artículo 163.

¹⁰³⁴ Ibidem, artículo 164.

¹⁰³⁵ Ídem

Consejo y el Pleno; y solicitar la participación en las reuniones del Pleno de diferentes órganos de Gobierno Municipal, sobre temas del Distrito.¹⁰³⁶

Aunque, sin embargo, y para ratificar la tendencia general:

“Las competencias atribuídas a cada uno de los órganos reseñados ¹⁰³⁷ [...], nunca podrán ejercitarse menoscabando las facultades decisorias que, en todo caso, correspondan a los órganos representativos del Ayuntamiento establecidos en la Ley de Bases de Régimen Local...”¹⁰³⁸ (Subrayado nuestro)

En lo que respecta al Pleno del Ayuntamiento de Málaga, las agrupaciones o Federaciones de Asociaciones Defensoras de los Intereses de los Vecinos: *“... podrán efectuar una exposición ante el Pleno, [...] antes de su debate y votación, siempre que hubieran intervenido como interesados legítimos en la previa tramitación del expediente administrativo correspondiente y lo soliciten a la Alcaldía...”¹⁰³⁹; o, “... tras finalizar la sesión del Pleno Municipal”, intervenir en el turno de ruegos y preguntas para las agrupaciones o federaciones de asociaciones, los cuales podrían ser contestados en el acto, o “...cuando estén en disposición de hacerlo, por contar con la información necesaria”.¹⁰⁴⁰*

Como instrumentos de participación ciudadana previstos como tal por el Reglamento Orgánico de Málaga, estarían los Consejos de Sector integrados también por una representación de las organizaciones ciudadanas y otros

¹⁰³⁶ Ibidem, artículo 167.

¹⁰³⁷ El Presidente, el Consejo de Distrito y el Pleno de la Junta Municipal de Distrito.

¹⁰³⁸ Ibidem, artículo 149.

¹⁰³⁹ Ibidem, artículo 85.2. Subrayado nuestro.

¹⁰⁴⁰ Ibidem, artículo 85.3.

representantes,¹⁰⁴¹ aunque sus funciones se refieran a servir, sólo, de cauce de información y propuesta.¹⁰⁴²

Finalmente, se prevén Entes Descentralizados de Servicios, de acuerdo a lo previsto en la Ley de Bases de Régimen Local, los cuales permitirían la participación ciudadana¹⁰⁴³ en la gestión directa e indirecta de determinados servicios municipales, bajo la fiscalización y el control de la Corporación Municipal. Para su coordinación se crearían comisiones municipales informativas de “descentralización, desconcentración y participación vecinal”.¹⁰⁴⁴

En lo que respecta al tema específico del control de la administración, éste corresponde al Pleno del Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales, sin posibilidad ciudadana alguna, ni aún bajo la forma de la representación civil; incluyéndose dentro de sus competencias el poder destituir al Alcalde y los Concejales; controlar y fiscalizar los órganos de gobierno municipales¹⁰⁴⁵; y, aprobar y modificar los presupuestos, entre otras competencias,¹⁰⁴⁶ de una forma ya común, respecto a las Grandes Ciudades españolas ya estudiadas.

El público asistente a las sesiones del Pleno no podría intervenir en éstas, “... *ni tampoco proferir manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo la Alcaldía*

¹⁰⁴¹ Ibidem, artículo 175.

¹⁰⁴² Ibidem, artículo 146.

¹⁰⁴³ Incluso se prevé que trabajadores de las empresas participen en la gestión de éstas, aun cuando tengan “*íntegro capital municipal*”. Artículo 171.2.

¹⁰⁴⁴ Ibidem, artículos 170 y 171.

¹⁰⁴⁵ A la Comisión Especial de Cuentas, le correspondería informar acerca de las cuentas anuales, antes de su aprobación por el Pleno. Artículo 65.

¹⁰⁴⁶ Ibidem, artículo 52.

ordenar el desalojo de la sala de todo aquel ciudadano que, por cualquier causa, impida el normal desarrollo de la sesión.”¹⁰⁴⁷

Las agrupaciones o federaciones de asociaciones reconocidas, podrían realizar una exposición acerca de algún punto del debate del día, “... *antes de su debate y votación, siempre que hubieran intervenido como interesados legítimos en la previa tramitación del expediente administrativo correspondiente...*”¹⁰⁴⁸; y, podrían intervenir en el turno de ruegos y preguntas, siempre que lo hubieren solicitado con anterioridad.

Por lo tanto, como se dijo, la participación ciudadana se entiende siempre de un punto de vista no decisivo; y es con relación al tema del control social, en donde las carencias se aprecian de una forma absoluta.

5.7 Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Málaga de 2006.

Con 139 disposiciones, dos finales y una derogatoria, este Reglamento, ratifica el control social como problema actual en el derecho administrativo moderno, especialmente en el de las Grandes Ciudades de España; al servir de soporte a iniciativas para resolverlo, aun bajo la forma de proyectos de presupuestos participativos de fecha actual.

Ello, además de tomar como punto de referencia, el artículo 9.2 de la Constitución, que como se ha señalado, se refiere en concreto al deber de los

¹⁰⁴⁷ Ibidem, artículo 84. 1. Aun cuando no se haya citado, es común en otros textos ya analizados esta disposición.

¹⁰⁴⁸ Ibidem, artículo 84.2 .

poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

No obstante, la contrariedad entre esas disposiciones y este texto reglamentario, se presenta, por la falsa noción acerca de lo que en realidad implica la participación ciudadana, a través de enunciados como los que establecen al voluntariado, previsto como una forma espontánea y generosa de ayuda a quien lo necesita, como participación.

Importante es también señalar, la presencia de *“órganos municipales de participación sectoriales y territoriales”*, por medio de los cuales se garantizaría “un adecuado flujo de información”, y que sólo están concebidos para permitir a quienes ostentan el gobierno, el conocer la opinión de la ciudadanía y de las organizaciones y entidades que integran o representan.

De acuerdo a su Título Preliminar, el ámbito de aplicación del Reglamento Orgánico de Participación de Málaga, son: las formas, medios y procedimientos de información y participación de los vecinos, y las Entidades ciudadanas, en la gestión municipal, conforme a lo establecido en la Constitución y la legislación básica del régimen local; el reconocimiento del deber de hacer efectivos los derechos y deberes de los vecinos recogidos en la legislación básica de régimen local; y garantizar el acceso de los ciudadanos a los recursos y estructuras municipales, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos.¹⁰⁴⁹

Como derechos de los ciudadanos, son previstos: el de la participación individual y colectiva en la gestión municipal; el de petición; el de Iniciativa

¹⁰⁴⁹ Artículos 2.1, 2.6 y 2.7 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Málaga.

Popular; el de Consulta Popular; el de Información; y el de la Defensa de los Derechos de los vecinos, aunque girando todos en torno a una participación ciudadana de tipo consultiva o de emisión de proposiciones.

En el caso del derecho a la Iniciativa Popular, se le define como una forma de participación mediante la cual los ciudadanos, en forma directa o indirecta, “*proponen*” al Ayuntamiento que lleve a cabo una determinada actuación o actividad de competencia municipal, de interés público, mediante la presentación de propuestas de acuerdos, actuaciones o proyectos de reglamentos; y en cuya solicitud para la realización de determinada actividad de interés público, y caso de ser necesario, se debe indicar qué medios económicos y/o personales piensan aportar los peticionarios para colaborar en su realización.¹⁰⁵⁰

Asimismo, tales iniciativas deben ser sometidas a debate y votación del Pleno; y en todo caso se requeriría del previo informe de legalidad emitido por la o el Secretario General del Pleno; y cuando afecten a los derechos y obligaciones de contenido económico, del informe del Interventor General Municipal.¹⁰⁵¹

Esto sin contar con que las iniciativas en referencia, pudieran llevar incorporada una propuesta de consulta popular.

Mucho más mediatizado se encuentra dicho derecho, que requeriría como ha sido ya visto, también en Málaga, de un acuerdo previo por mayoría absoluta del Pleno y “...*autorización del gobierno de la Nación*”¹⁰⁵²; y del procedimiento que

¹⁰⁵⁰ Ibidem, artículos 10 y 11.

¹⁰⁵¹ Ibidem, artículo 11.

¹⁰⁵² Ibidem, artículo 12.1

contemple la normativa autonómica¹⁰⁵³, para terminar siendo su resultado: “... en ningún caso vinculante para el Ayuntamiento.”¹⁰⁵⁴

En cuanto al derecho a la Información Ciudadana, se establece el deber del Ayuntamiento de facilitar la “... *más amplia información sobre su actividad, la realizada por las Asociaciones y Entidades que gestionen proyectos y actividades relacionadas con los planes municipales*”; y la participación de todas y todos los ciudadanos en la vida local; pero, previéndose que: “*Las formas, medios y procedimientos de participación que la Corporación establezca, [...] no podrán significar en ningún caso menoscabo de las facultades de decisión que corresponden a los órganos municipales regulados por la ley.*”¹⁰⁵⁵

En lo que concierne al derecho a la Defensa de los Derechos de los vecinos, se crea la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, que tendría como objetivos: el recibir sugerencias y reclamaciones vecinales, estudiar las iniciativas y alternativas propuestas por las y los ciudadanos, formular propuestas acerca de deficiencias en la Administración Municipal, y satisfacer las necesidades de las y los malagueños.¹⁰⁵⁶

Ajenos a la participación ciudadana y al control social, son además de lo señalado, el que con relación a la actuación de la Comisión, pudieran ser

¹⁰⁵³ Ibidem, artículo 12.2

¹⁰⁵⁴ Ibidem, artículo 12.3. Subrayado nuestro.

¹⁰⁵⁵ Ibidem, artículo 13.1 y 13.2.

¹⁰⁵⁶ Ibidem, artículo 19.

declaradas inadmisibles las sugerencias o reclamaciones de los ciudadanos, “... que -precisamente- versen sobre el control político a los órganos municipales”¹⁰⁵⁷.

Asimismo, el carácter no participativo se aprecia, en la disposición reglamentaria acerca de la cual, sus decisiones, “en ningún caso”, podrían suponer la anulación de actos, resoluciones o acuerdos.¹⁰⁵⁸

Como órganos de participación, son definidos el Consejo Social de la Ciudad, los Consejos Sectoriales de Participación y los Consejos Territoriales de Participación, sí bien de acuerdo a su definición expresa, éstos:

*“Son órganos de colaboración, deliberación y asesoramiento y con capacidad de realizar propuestas de los que forman parte representantes de las administraciones, agentes social, así como Asociaciones y Entidades del Municipio en materia económica y social, que gozan de carácter consultivo y a través de los cuales se hace efectiva la participación y el acercamiento de los/las vecinos a los asuntos de interés público local.”*¹⁰⁵⁹ (Subrayado nuestro.)

En cuanto al Consejo Social de la Ciudad, ciertamente se le define “... como un órgano colegiado de carácter consultivo y de participación, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas”¹⁰⁶⁰; lo que hace deducir la imposibilidad de intervenciones directas por parte de los ciudadanos, aún en el caso de constituir,

¹⁰⁵⁷ Ibidem, artículo 21.7

¹⁰⁵⁸ Ibidem, artículo 23.1.

¹⁰⁵⁹ Ibidem, artículo 53.

¹⁰⁶⁰ Ibidem, artículo 56.

“... una plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación”¹⁰⁶¹, cuyas funciones radicarían en la emisión de informes, estudios y propuestas.¹⁰⁶²

Asimismo, los Consejos Sectoriales de Participación, son considerados como “... órganos de participación, información y propuesta”,¹⁰⁶³ estando integrados, entre otros, por el Alcalde o la Alcaldesa, los Concejales o Concejales, un Director o Directora designado por el Presidente o Presidenta y todas las instituciones y Entidades debidamente registradas, “... cuyo objeto se encuentre directamente relacionado con la temática del Consejo, y que sean admitidas en él, previa correspondiente solicitud “. ¹⁰⁶⁴

Dentro de sus funciones estarían: la elaboración de estudios e informes; fijar las líneas generales de actuación del Consejo Sectorial; sugerir iniciativas y formular propuestas a los órganos municipales competentes; aprobar la creación de mesas especiales o comisiones técnicas; “... promover aquellas actividades susceptibles de asegurar la participación de los y las ciudadanos y ciudadanas en las medidas y decisiones que les conciernen”; conocer y debatir los programas que le sean remitidos; y conocer las líneas presupuestarias de las áreas relacionadas con la temática de los Consejos, entre otras.¹⁰⁶⁵

Independientemente de lo anterior, frente a dichas funciones, llama la atención las restricciones relacionadas con la transparencia en lo que refiere a las

¹⁰⁶¹ Ídem.

¹⁰⁶² Ídem.

¹⁰⁶³ Ibidem, artículo 58

¹⁰⁶⁴ Ibidem, artículo 63.

¹⁰⁶⁵ Idem.

deliberaciones de los Consejos Sectoriales de Participación de Málaga, ya que aun cuando las sesiones serían públicas, el público asistente no podría intervenir en ellas, ni proferir manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Presidente ordenar el desalojo de la sala de todo aquel ciudadano que por cualquier causa, impida el normal desarrollo de la sesión.¹⁰⁶⁶

5.7.1 Organización Distrital.

Especial atención merece, la parte relacionada con los *“Distritos, La Participación Ciudadana y Desconcentración Municipal”*; siendo los primeros considerados, como divisiones territoriales propias de la ciudad de Málaga.¹⁰⁶⁷

Asimismo:

“Los Distritos son órganos desconcentrados territorialmente e instrumentos de participación ciudadana¹⁰⁶⁸, cuya finalidad es acercar el poder municipal a los/ las ciudadanos/as, facilitando y fomentando la información y el control de la gestión municipal que se ejerce en el ámbito territorial correspondiente y propiciando el ejercicio del derecho a la participación y la proposición de soluciones alternativas a los problemas que les conciernen.” (Subrayado nuestro)¹⁰⁶⁹

¹⁰⁶⁶ Ibidem, artículo 78. Incluso si el público *“observara un comportamiento perturbador”*, el Presidente podría disponer el desalojo o traslado de los miembros del Consejo a otro lugar para continuar los debates. Ídem.

¹⁰⁶⁷ Ibidem , artículo 92. 1.

¹⁰⁶⁸ Llama la atención sin embargo, que los Consejos de Distrito estén compuestos únicamente por representantes de las Federaciones, Confederaciones y Uniones de Asociaciones que integren mayoritariamente Asociaciones de vecinos de la ciudad, y un representante de los Consejos Sectoriales ; artículo 101.2.

Asimismo, corresponde a estos Consejos de Distrito, el examinar las peticiones e iniciativas individuales y colectivas de los/as vecinos/as, emitir informes no vinculantes, y proponer a los Órganos de Gobierno Municipal la solución que corresponda (artículo 114); con lo que la citada calificación de instrumento participativo, queda por lo menos en entredicho.

¹⁰⁶⁹ Ibidem, artículo 92.2

En tal sentido, ha sido previsto que los ciudadanos, intervengan en las Juntas Municipales de los Distritos, o se les canalice sus aspiraciones, hacia los órganos de gobierno municipales.¹⁰⁷⁰

En lo que se refiere a las Juntas Municipales, la importancia se extiende a que podrían tener sus propios presupuestos confeccionados, “... *a través de la participación ciudadana, en función de las necesidades que demanden los colectivos sociales y los/las vecinos/as del ámbito del Distrito.*”¹⁰⁷¹

Aunque al final dichos presupuestos, integran los generales del Ayuntamiento.¹⁰⁷²

Sin embargo, dicha intervención ciudadana y las competencias atribuidas (sic), y en abierta contradicción: “... **nunca** podrán ejercitarse menoscabando las facultades decisorias que, **en todo caso**, corresponden a los órganos del gobierno municipal establecidos por la normativa básica de régimen local.”¹⁰⁷³

Los Consejos Territoriales de Participación, son definidos también como “... *órganos colegiados de participación, información, asesoramiento y propuesta*”, aunque dirigidos al impulso y cauce de la participación ciudadana.¹⁰⁷⁴

¹⁰⁷⁰ Ibidem, artículo 94.

¹⁰⁷¹ Ibidem, artículo 97.

¹⁰⁷² Ídem.

¹⁰⁷³ Ibidem, artículo 96.

¹⁰⁷⁴ Ibidem, artículo 115.1

No obstante, aun cuando integrados tanto por organizaciones ciudadanas como por vecinos *“para la defensa de los intereses comunitarios”*, sus propuestas no serían vinculantes.¹⁰⁷⁵

Repitiendo tendencias, estarían dentro de sus atribuciones: el presentar propuestas de trabajo sobre temas de interés para el Distrito; informar y debatir las propuestas efectuadas por las Comisiones de Trabajo del Distrito; recabar información sobre la gestión municipal en el Distrito, así como sobre el cumplimiento de los acuerdos tomados en el Consejo del Distrito; y solicitar la participación en sus sesiones, antes de a los ciudadanos y ciudadanas, a los diferentes órganos de Gobierno Municipal o técnicos, sobre temas que afecten al Distrito.¹⁰⁷⁶

Con lo que el carácter consultivo con el que es entendida la participación ciudadana, se hace más que evidente.

5.8 El Presupuesto Participativo de 2007.

Pese al panorama anterior, una nueva etapa ha surgido en el año 2006 en cuanto al tema de la participación de los ciudadanos, y los movimientos asociativos en Málaga, a través de una experiencia piloto relacionada con la aprobación por parte del Pleno del Ayuntamiento, de las propuestas de aquellos, acerca del presupuesto -participativo- de 2007.

¹⁰⁷⁵ Ibidem, artículo 115.2

¹⁰⁷⁶ Ibidem, artículo 123.

Durante el período comprendido entre el 5 de Octubre y el 10 de Noviembre de 2006, se recibieron peticiones y sugerencias acerca de las necesidades de barrios y Distritos, que fueron evaluadas por los técnicos y sometidas a debate en asambleas distritales; y como resultado, de 3.277 propuestas, 889 fueron incluidas en el presupuesto.

No obstante es importante establecer que las propuestas fueron divididas entre aquellas “... que corresponden a Presupuestos Participativos y las que se asignan a otras partidas presupuestarias municipales, por el tipo concreto de petición”¹⁰⁷⁷; aunque, en todo caso, las peticiones viables serían suficientemente informadas, y se les haría un seguimiento de ejecución en forma continuada, por parte de los órganos de participación de Málaga de cada uno de los Distritos, y por el Consejo Sectorial de Participación.

Es precisamente el elemento que se refiere al control social, y que de acuerdo a lo estudiado previamente no ofrece suficientes garantías, el que marcaría la diferencia entre lo que ha sido hasta 2006 la concepción acerca de la participación ciudadana en Málaga; y lo que podría ser su correspondencia con la posibilidad de ejercicio del poder público por parte de los ciudadanos y ciudadanas, a través de la toma de decisiones y especialmente su control, en cuanto a tales presupuestos participativos.

No deja sin embargo de sorprender que a pesar de Sevilla y Málaga, en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tales iniciativas de participación y de control social, destaquen por su ausencia.

¹⁰⁷⁷ Ver en las páginas Web www.ayto-malaga.es y www.malagaes.com.

Incluso como ha sido visto en el capítulo correspondiente, sin contar con el apoyo ciudadano, el Estatuto atribuye al Consejo de Gobierno, la elaboración y ejecución del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control;¹⁰⁷⁸ y que el presupuesto sea único para la Comunidad, y que deba incluir “*necesariamente*” la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía, de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes.¹⁰⁷⁹

Con lo que queda confirmado el poco interés del legislador autonómico por este tipo de iniciativas, como se ha señalado, vitales desde el punto de vista de la democracia participativa y el control de los ciudadanos.

Recapitulación.

Una vez más se confirma que los adelantos en materia de participación, deben ser localizados en el derecho local, pese a contener el Estatuto de Andalucía, normas expresas acerca de dicho tema.

Sobresale este último por la ratificación de la autonomía constitucional atribuida a los municipios y provincias; así como por el listado de competencias propias, aunque dentro de los rígidos parámetros comunitarios.

¹⁰⁷⁸ Artículo 190.1. del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

¹⁰⁷⁹ *Ibidem*, 190.2.

Es obvio que si una organización requiera de una decisión de la Comunidad Autónoma para determinar incluso tales competencias y potestades propias, no puede hablarse realmente de autonomía, pese a los enunciados legales.

Es obvio igualmente, que si un derecho requiera siempre de la aprobación de un texto comunitario para su ejercicio, su naturaleza se convierte más que en ello, en una concesión.

Por esa razón, iniciativas como la de los presupuestos participativos de Sevilla, se perderían ante un presupuesto único para la Comunidad Autónoma; si bien como también lo son los textos jurídicos, aquellos son un elemento definidor del carácter participativo, o no, de un gobierno determinado; que ante lo estudiado, luce poco más que contradictorio, entre el comunitario y el local, en el tratamiento del tema de la participación ciudadana y el control social; y en el de la propia autonomía.

“... si bien el artículo 142 CE sólo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el artículo 137 de la Norma Suprema consagra, además del principio de suficiencia de las Haciendas Locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiéndose por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas...

Por ello la facultad de aprobar los presupuestos es, ciertamente ... una potestad decisoria fundamental sin que no cabe hablar de autonomía, y cuya privación por consiguiente, ha de considerarse contraria a la Constitución... ”¹⁰⁸⁰ (Subrayado nuestro)

Ajeno a estas especificidades del Estatuto Andaluz, que de alguna manera se repiten de las reformas anteriores, el carácter vinculante de las decisiones de las

¹⁰⁸⁰ STC 109/1998.

Asambleas de Zona en Sevilla, contrastan con la insistencia en otorgar tal carácter, exclusivamente, a las decisiones de los órganos gubernamentales en el Reglamento de Participación Ciudadana, sin duda el texto reglamentario menos afortunado en cuanto al tema en estudio se refiere.

No así el de las Juntas Municipales de Distrito de Sevilla, en el cual, como ha sido indicado en forma introductoria, la presencia de ciudadanos en los Plenos de las Juntas Municipales garantiza que sus intervenciones sustituyan la voz por el voto (una voz, un voto); y, particularmente, se alejen de las intervenciones exclusivamente políticas, como una característica realmente a destacar en el modelo sevillano.

Es reiterada en varios reglamentos orgánicos de Sevilla, la diferenciación entre entidades ciudadanas, y las políticas, sociales y hasta económicas. Sin duda es esto lo deseable; *“... las asociaciones y entidades ciudadanas no deben formar parte de la Administración, porque deben conservar siempre su autonomía de acción, su carácter crítico y reivindicativo, porque no deben enredarse en la madeja del poder, sino colocarse siempre enfrente...”*¹⁰⁸¹

Además este reforzamiento democrático, se observa también en el carácter vinculante, aún, de las participaciones individuales o directas; las cuales, salvo en el caso del propio Reglamento de Participación, formarían parte del gobierno municipal en el nivel de los Distritos.

De esa concepción ampliada del poder, sin lugar a duda, ha surgido la integración de las Asambleas de Zona, protagónicas absolutas, no sólo en lo

¹⁰⁸¹ SÁNCHEZ MORÓN, M. “Elementos de la Participación Ciudadana”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 221. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1984, p. 42.

referente a los presupuestos Distritales, sino hasta en la presentación de prioridades y el seguimiento de la gestión.

Tal vez se eche de menos una implicación mayor de los presupuestos participativos, acerca del total de los ingresos ordinarios; de la rendición de cuentas frente al electorado, pretendidamente sustituida tal vez, por la presentación de cuentas, en forma previa a la celebración de la Asamblea de Zona; pero sobre todo, de una responsabilización mayor en el control de la actuación de los entes del gobierno, no sólo en el seguimiento de la ejecución de los presupuestos participativos de Sevilla, algo precisamente común en el derecho español.

Salvo en el caso en el cual las representaciones civiles pudieran ser persuadidas de no ejercer sus mandatos, en concreto acerca de las responsabilidades otorgadas a las y los delegados, no existe la conjunción entre la rendición de cuentas y la revocatoria del mandato para los representantes políticos; por lo que pese a los planteamientos formales acerca del papel a jugar por la ciudadanía, son al final los procesos electorales, en esencia, los grandes controladores de la gestión pública, tanto en Sevilla como en España.

Sólo líneas maestras presenta el artículo 23 del texto constitucional, y por cierto en la implementación de la democracia directa en las asambleas de Zona, radica en el mismo país, uno de sus más importantes referentes.

Sin embargo, poco se gana ante la inmensidad del rango jurídico de los Estatutos de Autonomía en España. Y el Andaluz, contrasta con los reglamentos estudiados.

Por lo que una vez más, en las potestades de autogobierno, previstas como básicas del contenido de la Ley de Bases de Régimen Local, y sobre todo en la labor jurisprudencial, se extraen los cimientos para la aplicación de tales experiencias innovadoras.

En el caso de Málaga, se pone de manifiesto, una vez más, el énfasis en la organización Distrital como cauce de participación.

En el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga, las Juntas de Distrito se dirigen a: *“... acercar el poder municipal a los ciudadanos, facilitando la información y el control de la gestión municipal...”*¹⁰⁸²; aunque tales enunciados, y las disposiciones respecto al Pleno de los Distritos, insistan en la decisión en manos de los órganos representativos de gobierno, como limitante a las posibilidades de ejercicio de la participación individual en España.

*“Las competencias atribuidas a cada uno de los órganos reseñados ¹⁰⁸³ ..., nunca podrán ejercitarse menoscabando las facultades decisorias que, en todo caso, correspondan a los órganos representativos del Ayuntamiento establecidos en la Ley de Bases de Régimen Local...”*¹⁰⁸⁴

Así ha enfatizado como tantas veces el reglamentista.

Otras críticas relacionadas con el papel otorgado a las Comisiones de Sugerencias y Reclamaciones, como instrumentos de participación, se aplican también en el caso de Málaga, en el cual se establece incluso expresamente, que: con relación a la actuación de la Comisión, pudieran ser declaradas inadmisibles

¹⁰⁸² Artículo 141. Subrayado nuestro.

¹⁰⁸³ El Presidente, el Consejo de Distrito y el Pleno de la Junta Municipal de Distrito.

¹⁰⁸⁴ Ibidem, artículo 149.

las sugerencias o reclamaciones de los ciudadanos, “... *que versen sobre el control político a los órganos municipales*”¹⁰⁸⁵.

Fundamentalmente, las limitaciones a las autoridades del ámbito de los Distritos que se aprecian en el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga, se reiteran para el caso del texto acerca de la participación del que es un reflejo.

Sin embargo no puede ser pasado por alto, que las necesidades de los barrios y Distritos, evaluadas por los técnicos, fueron sometidas a debate en asambleas Distritales, para ser efectivamente incluídas en el presupuesto.

Y, aunque es muy pronto para concluir acerca de los resultados, es de esperar que la influencia de Sevilla haya motivado la implantación de tales iniciativas.

¹⁰⁸⁵ Artículo 21.7 del **Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Málaga**.

Capítulo 6: Zaragoza.

6.1 Introducción.

Con relación al tema de la participación ciudadana y el control social, Zaragoza podría destacar, por tener la reforma del Estatuto de Autonomía más reciente, respecto a los hasta ahora estudiados; y por su Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana de 2005, propuesto y aprobado para adaptar el Reglamento de 2002, a la Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local.

Sin embargo, con respecto a este último, si bien entre sus disposiciones se le otorga a “... *todos los vecinos de Zaragoza*”,¹⁰⁸⁶ el poder ejercer directamente su derecho a la participación en los asuntos públicos, “... mediante el acceso a las sesiones plenarias”¹⁰⁸⁷, el carácter consultivo e informativo previsto en dicho reglamento, a través de intervenciones reguladas “*con voz, pero sin voto*”, en órganos definidos como “*cauces -específicos- de participación ciudadana*”, ratificarían en aquella, los rasgos con los que mayoritariamente ha sido concebida la participación ciudadana; y, la escasa o ninguna posibilidad de ejercicio de control social.

En cualquier caso, en la ciudad de Zaragoza también su Ayuntamiento, además de regirse por “*las leyes administrativas generales*” y las específicas tanto del Estado, como de la Comunidad Autónoma de Aragón, en función de su

¹⁰⁸⁶ Artículo 7 del Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Zaragoza de 2005. Subrayado nuestro.

¹⁰⁸⁷ Ídem. Subrayado nuestro.

autonomía y potestad de autoorganización, se rige igualmente por Reglamentos orgánicos; como es el caso del Reglamento Orgánico Municipal, que establece el marco jurídico sobre el que se desarrolla e interpreta el de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana, aún por remisiones directas.

En definitiva, son aplicables en Zaragoza, además de las leyes administrativas generales: la 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el Real Decreto 2568/1986 de 28 de Noviembre sobre el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; las comunitarias, como la Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, y la ley 7/1999 de 9 de Abril de Administración Local de Aragón, entre otras; así como los Reglamentos locales, *“... dentro de los términos previstos en la legislación estatal y autonómica que sea aplicable.”*¹⁰⁸⁸

Ello, al margen del régimen especial previsto para Zaragoza, como capital de Aragón, previsto en la reforma del Estatuto de Aragón.¹⁰⁸⁹

6.2 Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007.

¹⁰⁸⁸ Ibidem, artículo 1.

¹⁰⁸⁹ Artículo 87 de la Reforma del Estatuto de Aragón.

Como se ha dicho, este instrumento jurídico reviste de la importancia que produce el ser el instrumento jurídico autonómico más reciente, en cuanto al tema del presente estudio se refiere.

No obstante como se verá, y pese a lo anterior, mantiene ciertas concepciones tradicionales contenidas en normas jurídicas autonómicas ya analizadas.

En primer lugar, en Aragón, concebida como una nacionalidad histórica y cuya capital y sede del gobierno es Zaragoza¹⁰⁹⁰, los poderes de su Comunidad Autónoma provienen del pueblo y de la Constitución; aunque al decir pueblo, se refiera exclusivamente al aragonés.

“La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieren podido corresponder en virtud de su historia, los que podrían ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición adicional primera de la Constitución.”¹⁰⁹¹

En lo que respecta a los derechos políticos, gozarían de la condición política de aragoneses, los ciudadanos españoles tanto residentes como en el extranjero, que hubieran tenido su última vecindad administrativa en Aragón, así como sus descendientes.

Sin embargo, los poderes públicos, dentro de lo previsto por la Constitución, estarían en el deber de *“... establecer las vías adecuadas para facilitar y potenciar*

¹⁰⁹⁰ Ibidem, artículos 1 y 54.

¹⁰⁹¹ Ibidem, Disposición Adicional Tercera.

la participación en las decisiones de interés general de los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón.”¹⁰⁹²

Antes de ello, es expresa la regulación en cuanto a que tan sólo los aragoneses tendrían el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón, y participar en la elaboración de las leyes.¹⁰⁹³

Los poderes públicos promoverían la participación social, se entiende también de los aragoneses, en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, “... así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico”.¹⁰⁹⁴

Los ciudadanos y ciudadanas, nacionales y extranjeros, sí tendrían derecho a solicitar, formular peticiones, reclamaciones y recursos, ante las Administraciones públicas, y a que fueran resueltos en plazo adecuado.¹⁰⁹⁵

Asimismo, este Estatuto incluye competencias con relación a la inmigración; siendo que, como se ha indicado, se entiende ésta como exclusiva del Estado en virtud de la Constitución; en concreto, acerca del deber de los poderes públicos de promover las políticas necesarias para su integración, “... la efectividad de sus derechos y deberes (que incluso se refieren a la aplicación del estatuto personal u

¹⁰⁹² Ibidem, artículo 4. Subrayado nuestro.

¹⁰⁹³ Ibidem, artículo 15.1 y 15.2.

¹⁰⁹⁴ Ibidem, artículo 15. 3. Así también previsto como principio rector de las políticas públicas en la Comunidad de Aragón. Artículo 20 a) ejusdem.

¹⁰⁹⁵ Ibidem, artículo 16.2

otras reglas de extraterritorialidad¹⁰⁹⁶), *su integración en el mundo educativo, y la participación en la vida pública.*¹⁰⁹⁷

También remite a la aplicación de los tratados internacionales en materia de Derechos humanos, en los cuales como se ha manifestado reiteradamente, los derechos acerca de la participación política son así considerados; no pudiendo ninguna de sus disposiciones “... *ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.*”¹⁰⁹⁸

Por lo que extraña que aun en un texto jurídico tan reciente, el derecho de los extranjeros a participar políticamente a través del sufragio activo o pasivo, conforme a los tratados y la ley, se omita nuevamente en forma expresa.

En cualquier caso, en cuanto a los derechos acerca de la participación ciudadana, las Cortes de Aragón, en representación del pueblo¹⁰⁹⁹, además de ejercer la potestad legislativa, incluyendo la regulación de la iniciativa legislativa popular¹¹⁰⁰, aprueban también los presupuestos de la Comunidad, e impulsan y controlan al Gobierno de Aragón¹¹⁰¹, entre otras de sus competencias constitucionales y legales.

¹⁰⁹⁶ Artículo 9.1.

¹⁰⁹⁷ Artículo 29. Subrayado nuestro.

¹⁰⁹⁸ Ibidem artículo 6.

¹⁰⁹⁹ Ibidem, artículo 34.

¹¹⁰⁰ Ibidem, artículo 42.2.

Estarían dentro de sus funciones: la iniciativa legislativa; la iniciativa de la reforma de la Constitución nacional; la aprobación del programa de gobierno de Aragón; el examen y la aprobación de sus cuentas y de las cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del control que corresponda a la Cámara de Cuentas de Aragón y el Tribunal de Cuentas; y la aprobación de los planes generales de desarrollo económico de la Comunidad.¹¹⁰²

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, único y que incluye todos los gastos e ingresos del sector público, corresponde en su elaboración y ejecución al Gobierno; y a las Cortes, su examen, enmienda, aprobación y control.¹¹⁰³

Esta representación, que excluye cualquier intervención ciudadana directa o colectiva de carácter no política, proviene del sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, por parte y siendo parte, los ciudadanos con la condición política de aragoneses¹¹⁰⁴; pese a lo cual y como se ha visto en otros Estatutos de Autonomía, las Cortes podrían ser disueltas, sin interferencia alguna directa de los electores y electoras.

Es el caso de lo previsto en el artículo 48 apartado 3, según el cual, procedería la disolución, sí transcurridos dos (2) meses a partir de su constitución, ningún candidato (sic) hubiese sido investido como Presidente del Gobierno de Aragón, a

¹¹⁰¹ Incluso la justicia de Aragón, “... *rendirá cuentas de su gestión ante las Cortes de Aragón.*” Artículo 59.3.

¹¹⁰² *Ibidem*, artículo 41.

¹¹⁰³ *Ibidem*, artículo 111.

¹¹⁰⁴ *Ibidem*, artículo 37.

elegir entre los Diputados y Diputadas de y por las Cortes de Aragón, por no habersele aprobado su programa.¹¹⁰⁵

De igual forma las Cortes pudieran ser disueltas, si el Presidente del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, la acordara, con anticipación al término natural; procedimiento que también como ya se ha visto, lejos de su esperada excepcionalidad, no podría producirse, “... *antes de que transcurra un año de la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 48, apartado 3.*”¹¹⁰⁶

Como habría de esperarse, el Presidente del Gobierno respondería políticamente ante las Cortes en Aragón, las cuales podrían incluso exigirla, mediante una moción de censura por mayoría absoluta.

*“Sí las Cortes de Aragón aprueban una moción de censura, cesarán al Presidente y, con él, su Gobierno.”*¹¹⁰⁷

*“Si la moción de censura no es aprobada por las Cortes, sus signatarios no podrán suscribir otra hasta transcurrido un año desde la fecha de la votación.”*¹¹⁰⁸

Igual comentario se hace en este estudio, acerca de la conversión de algo de carácter entendidamente excepcional, en ordinario.

La Cámara de Cuentas de Aragón, es el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable, y operativa del sector público de la Comunidad y

¹¹⁰⁵ Ibidem, artículo 48.

¹¹⁰⁶ Ibidem, artículo 52.

¹¹⁰⁷ Ibidem, artículo, 50.4.

¹¹⁰⁸ Ibidem, artículo, 50.5.

de las Entidades Locales del territorio, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas.¹¹⁰⁹

Sin embargo, también esta Cámara de Cuentas, depende “... *directamente de las Cortes de Aragón y ejercerá sus funciones por delegación de estas.*”¹¹¹⁰

En cuanto a la organización territorial de Aragón, la Comunidad se compone de municipios, comarcas y provincias, aunque por ley podrían ser reguladas entidades de ámbito territorial inferior.¹¹¹¹

Los primeros son considerados como: “*Los medios esenciales de participación de la comunidad vecinal en los asuntos públicos*”;¹¹¹² aunque a pesar de ello y de la autonomía municipal que se consagra como garantía, para el ejercicio de sus competencias y la defensa de sus intereses colectivos, nuevamente se aprecia un ámbito competencial estrecho, con relación al autonómico; y rasgos contradictorios comunes a otros textos estatutarios.

Exclusivas, compartidas y ejecutivas, las competencias de la Comunidad se extienden expresamente desde el artículo 71 al 79, entendiéndose como exclusiva, el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de las consultas populares tanto autonómicas como la determinación de las competencias municipales y locales, el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales; y la determinación de los órganos de gobierno para los entes

¹¹⁰⁹ Ibidem, artículo 112.1.

¹¹¹⁰ Ibidem, artículo 112.2.

¹¹¹¹ Ibidem, artículo 81.

¹¹¹² Ibidem, artículo 82.1.

locales creados por la Comunidad Autónoma, así como su régimen electoral, entre otras.¹¹¹³

Asimismo, fue prevista como competencia exclusiva el régimen de las Consultas Populares; incluyendo las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria, no solo por parte de la Comunidad Autónoma, sino también de los entes locales.¹¹¹⁴

En cualquier caso, a diferencia de otros Estatutos con fecha de aprobación cercana en el tiempo, las referidas competencias municipales no forman parte del texto comunitario, ni aún enunciadas, ni aún acerca de las de los entes locales en general.

Además, de que el ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Aragón¹¹¹⁵, implica la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando la autonomía municipal y la competencia estatal prevista en el 149.1 de la Constitución; pero sin alusión a la prevista en el ordinal 18 del mismo 149.1, acerca de la legislación básica.

Dicha remisión se hace tan sólo en el caso de las competencias compartidas,¹¹¹⁶ en las cuales el desarrollo legislativo y la ejecución de la

¹¹¹³ Ibidem, artículos 71, 72, 73 y 74.

¹¹¹⁴ Con excepción del referéndum. Artículo 71.27.

¹¹¹⁵ Ibidem, artículo 71.

¹¹¹⁶ Ibidem, artículo 75.

legislación básica “... que establezca el Estado en normas con rango de ley”¹¹¹⁷, sí se encuentra previsto.

No obstante llama la atención que, precisamente como compartida se establezca el desarrollo de las Bases del Estado, previstas en el artículo 149.1.18, para todas las administraciones públicas aragonesas, “.. *incluidas las Entidades Locales*”,¹¹¹⁸ siendo que “... *las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas*”, es, como se ha dicho, competencia exclusiva estatal en virtud de la misma disposición constitucional.

Extraña también el que se prevea como Principio de las Relaciones entre la Comunidad de Aragón y los entes locales, el respeto a los ámbitos competenciales respectivos,¹¹¹⁹ sí al mismo tiempo se otorga a sí misma como exclusiva, el determinar las competencias de los municipios y demás entes locales, dentro de las extensas competencias autonómicas; y sin atribución alguna a aquellos, ni en forma propia, ni por delegación, ni por transferencia.

En el mismo caso las Provincias, a las cuales se les atribuyen tan sólo funciones de cooperación, asistencia y prestación de servicios a los municipios y comarcas.¹¹²⁰

Incluso en materia de Hacienda, corresponde a la Comunidad Autónoma “... *la tutela financiera*” de las Entidades Locales, sin perjuicio de la autonomía.¹¹²¹

¹¹¹⁷ Ídem.

¹¹¹⁸ Ibidem, artículo 75.11ª.

¹¹¹⁹ Ibidem, artículo 85.2.

¹¹²⁰ Ibidem, artículo 84.

Y, aunque de acuerdo a la Constitución española se establezca que el gobierno y la administración de los municipios corresponde a los Ayuntamientos, en este Estatuto se prevé, que la Comunidad puede colaborar con las Entidades Locales en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus tributos;¹¹²² aunque respetando su autonomía financiera, y de conformidad con la legislación básica del Estado y la emanada de las Cortes de Aragón¹¹²³; siendo que precisamente la misma Constitución, atribuye a los municipios, provincias e islas, las potestades reglamentarias y de autoorganización, así como la tributaria y financiera.

6.3 Ley 7/1999 de 9 de Abril de Administración Local de Aragón.

Igual que en otros regímenes jurídicos ya estudiados, esta Ley autonómica anterior en el tiempo, sorprende por un contenido descentralizado y participativo; en este caso, respecto a municipios de menos de cien (100) y mil (1000) habitantes.

En primer lugar, es de destacar la sumisión a la Constitución española, y a la legislación básica de régimen local, que en este caso se refiere a la Ley 7/1985 de 2 de Abril; la que, como se ha indicado, no contiene un régimen especial para las Grandes Ciudades como Zaragoza, entre otras consideraciones.¹¹²⁴

¹¹²¹ Ibidem, artículo 114.1.

¹¹²² Ibidem, 114.2

¹¹²³ Ídem.

¹¹²⁴ Lo que sí hace esta Ley, al prever un régimen especial para Zaragoza, en el artículo 61 y siguientes.

Como entidades locales, se contemplan los municipios, las provincias, las comarcas, la entidad metropolitana de Zaragoza, las mancomunidades de municipios, las comunidades de la villa y tierra, y las entidades locales menores¹¹²⁵; incluyéndose también, una lista de competencias en forma expresa para los municipios¹¹²⁶, provincias¹¹²⁷, y entidades locales menores¹¹²⁸; así como también, potestades de las entidades locales aragonesas, en referencia a los reglamentos y la autoorganización, la materia tributaria y financiera, la planificación y la programación, entre otras.¹¹²⁹

La descentralización y la participación a ella asociada, se observa como se ha dicho, especialmente en la regulación del régimen de Concejo Abierto o Asamblea Vecinal¹¹³⁰ para los municipios con menos de cien (100) habitantes, y la que se

¹¹²⁵ Artículo 2 de la Ley 7/1999 de 9 de Abril de Administración Local de Aragón.

¹¹²⁶ Ibidem, artículo 42.

¹¹²⁷ Ibidem, artículo 62.

¹¹²⁸ Ibidem artículo 90. Debe ser indicado que entre las "Otras Entidades Locales", se incluyen la Comunidad de Albarracín, mancomunidades forestales, comunidades de tierras, pastos, aguas y otras análogas; y las cuales "... continuarán rigiéndose por sus propios Estatutos, pactos o concordias y demás normas consuetudinarias"; artículo 95.

¹¹²⁹ Ibidem , artículo 3.2.

¹¹³⁰ La organización básica se refiere a un gobierno municipal que corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales. La organización municipal se rige por el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno. La Comisión de Gobierno existirá sólo cuando el municipio supere los cinco mil (5.000) habitantes o en caso de población inferior, sí así es lo establezca el Reglamento orgánico o lo decida el Pleno. La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los Ayuntamientos. Además podrían existir otros órganos complementarios, determinados por el Ayuntamiento, de acuerdo a su Reglamento orgánico, "en ejercicio de la potestad de autoorganización ... sin otro límite que el respeto a lo dispuesto en la legislación básica estatal..."; artículos 27 y 28.

Como es una constante, corresponde al Pleno, además de la aprobación inicial del Reglamento orgánico y las ordenanzas, y la moción de censura del Alcalde, las cuentas presupuestarias y extrapresupuestarias el planteamiento de conflictos de competencia, y de defensa de la autonomía local; artículo 29.

regiría en forma dominante por los usos, costumbres y tradiciones locales¹¹³¹; y en la regulación de los “Pequeños municipios”, en el caso de menos de mil (1.000) habitantes, y los cuales, por disposición legislativa, gozarían de un “*régimen simplificado*”.¹¹³²

En el primer caso, los municipios estarían gobernados y administrados por el Alcalde y la Junta Vecinal, constituída por todos los electores;¹¹³³ la que tendría como atribución, precisamente, la elección del Alcalde, su destitución o vacancia.

Además, en estos municipios, el Alcalde y la Asamblea de Vecinos ejercen las competencias que las leyes otorgan al Alcalde y al Pleno, en la organización básica¹¹³⁴; por lo que es de destacar, que en función de lo anterior, las competencias reglamentaria y presupuestaria, corresponderían a los electores miembros de la Asamblea.

Incluso los Tenientes de Alcalde, podrían ser hasta un máximo de tres (3), electores.¹¹³⁵

En el caso de los Pequeños municipios, esta Ley autonómica expresamente señala que su organización responderá a “... *criterios de sencillez y participación ciudadana*”.¹¹³⁶

¹¹³¹ Ibidem, artículo 52.1.

¹¹³² Ibidem, artículo 58.

¹¹³³ Ibidem, artículo 48.1.

¹¹³⁴ Ibidem artículo 49.

¹¹³⁵ Ibidem, artículos 49 y 50.

¹¹³⁶ Ibidem, artículo 58.

Independientemente de lo anterior, también se incluyen órganos de gestión desconcentrada, como los Alcaldes de barrio nombrados como representantes personales del Alcalde, las Juntas de Distrito o Barrio, los Consejos Sectoriales y la organización de los núcleos separados de la Capitalidad.

A destacar, el que por lo general tanto los concejales como los representantes de las asociaciones vecinales en las Juntas, serían designados por el Alcalde; pero los primeros mediante propuesta de los grupos políticos, y los segundos, de las mismas asociaciones.¹¹³⁷

También, el que los *“núcleos separados de la capitalidad”*, se refieren a municipios de menos de cien (100) habitantes, pero en esta oportunidad, el gobierno no sería por Concejo Abierto, sino por uno de naturaleza desconcentrada. A título ilustrativo, el que sus Juntas de Vecinos puedan ejercer funciones consultivas, de propuesta e informe, gestión y administración de los equipamientos públicos; pero: *“En todo caso los acuerdos y resoluciones...serán susceptibles de impugnación mediante recurso ordinario ante el Alcalde.”*¹¹³⁸

Además de referencias a derechos de los vecinos relacionados con la participación¹¹³⁹, a manera de reflejo de la Ley 7/1985 reguladora de la Bases de Régimen Local, esta Ley de Aragón incluye también un Capítulo titulado Información y Participación Ciudadana.

¹¹³⁷ Ibidem, artículo 38.

¹¹³⁸ Ibidem, artículo 41.4.

¹¹³⁹ Ibidem, artículo 22.

Como principio general, se establece el que las Corporaciones locales, deban facilitar la más amplia información sobre su actividad; y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local, aunque:

“Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán, en ningún caso, menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley.”¹¹⁴⁰
(Subrayado nuestro)

Sin duda un punto cardinal de toda la presente investigación.

En cuanto a la información, se otorga el derecho a formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase anterior al trámite de audiencia, pero “... sólo serían tomados en cuenta”, por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución. Asimismo, se concede el derecho a acceder a los registros y archivos pero en los términos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común; y “... exigir responsabilidades de las Corporaciones locales y del personal a su servicio cuando así corresponda legalmente.”¹¹⁴¹

Como medios de participación ciudadana, fueron señalados los siguientes: remisión a los medios de comunicación social, de las convocatorias y orden del día de las sesiones; difusión adecuada y suficiente de las exposiciones públicas de actuaciones y proyectos de interés social; y oficinas de información al ciudadano e implementación de medios tecnológicos (sic).¹¹⁴²

Con lo cual la intención del legislador es evidente.

¹¹⁴⁰ Ibidem, artículo 152.2.

¹¹⁴¹ Ibidem, artículo 153.1.

¹¹⁴² Ibidem, artículo 155.

Las asociaciones para la defensa de los intereses de los vecinos, tendrían la consideración de entidades de participación ciudadana, si estuvieran inscritas en el registro respectivo; y en tal caso, podrían recabar información, elevar propuestas, y formar parte de los órganos de participación, e intervenir en el Pleno y en las Comisiones de estudio, informe o consulta, de acuerdo al Reglamento orgánico.¹¹⁴³

Dentro del mismo Capítulo acerca de la Información y la Participación Ciudadana, se incluyó igualmente el régimen de las Consultas Populares, pero como no como un derecho ciudadano, sino como de aprobación de la mayoría absoluta del Pleno.

Otros requisitos se refieren a exigencias de un porcentaje determinado de habitantes, previas a la consideración de convocatoria. Así es como en poblaciones de menos de cinco mil (5.000) habitantes, se requeriría del veinte por ciento (20%) como mínimo de sus suscripciones; en poblaciones de cinco mil (5.000) a cien mil (100.000), mil (1.000) habitantes más el diez por ciento (10%) de los habitantes que excedan de los cinco mil (5.000); y así en forma acumulativa hasta llegar a diez mil (10.000) habitantes más el cinco por ciento (5%), que excedan de los cien mil (100.000), en poblaciones que superen esa misma cantidad.

Añadido a lo anterior, que supera en mediaciones a la legislación básica, se exige la remisión a la Diputación General de Aragón, “... una copia del Acuerdo

¹¹⁴³ Ibidem, artículo 156.

adoptado por el Pleno del Ayuntamiento”, y al Gobierno del Estado, al que correspondería autorizar la consulta.¹¹⁴⁴

Con lo que la intención legislativa, también es igualmente clara.

6.4 Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza de 2005.

De acuerdo a su Exposición de Motivos, este Reglamento¹¹⁴⁵: *“Regula el conjunto de órganos a través de los que se ejerce el Gobierno y la Administración del Ayuntamiento de Zaragoza [...] introduciendo las novedades legislativas de obligada incorporación [...] y especialmente la acción ciudadana en el Ayuntamiento mediante la mejora de la información, la participación, incluso la gestión, y en definitiva la calidad democrática de Zaragoza.”*

En cuanto al logro de la segunda, se establecen Principios Generales de Participación Ciudadana;¹¹⁴⁶ y se regulan, *“cuatro órganos de participación ciudadana”* a saber: el Consejo Social de la Ciudad, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, los Consejos Sectoriales y las Juntas Municipales de Distrito, y las Juntas Vecinales de Barrios Rurales.

Dentro de los principios generales, destaca la intención de facilitar la más amplia información sobre la actividad del Ayuntamiento y la participación de *“todos los ciudadanos en la vida local”*¹¹⁴⁷; sí bien:

¹¹⁴⁴ Ibidem, artículo 157.

¹¹⁴⁵ Reglamento Orgánico aprobado por el Ayuntamiento de Zaragoza el 26-11-2004.

¹¹⁴⁶ Ibidem, Título IV.

“Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza no podrán, en ningún caso, menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.”¹¹⁴⁸ (Subrayado nuestro)

Lo que en principio dejaría a salvo las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana, en los cuatro (4) órganos municipales de participación ciudadana ya enunciados, regulados por este Reglamento orgánico y especialmente por el de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana.

En todo caso, estos principios generales serían: las Relaciones con los Ciudadanos, el Fomento de la Participación Ciudadana, la Asociación de Vecinos, las Consultas Populares, la Iniciativa Popular, las Nuevas Tecnologías, el Boletín de Información Municipal, y el Reglamento Orgánico; y todos menos el último, bajo el estudio y la interpretación, evidencian contradicciones con las líneas participativas ya expresadas.

Así es como en el caso del Fomento de la Participación Ciudadana, se señala que a las sesiones de las Comisiones del Ayuntamiento podrá convocarse, “... a los solos efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto de un tema concreto, a representantes de las asociaciones de vecinos o entidades de defensa de intereses sectoriales,...”¹¹⁴⁹

Con respecto al principio general de Consultas Populares, se requeriría del acuerdo por mayoría absoluta del Pleno, para que el Alcalde la solicite. En tal caso, debe haber sido requerida por un porcentaje específico de vecinos, el

¹¹⁴⁷ Ibidem, artículo 219.1.

¹¹⁴⁸ Ibidem, artículo 219.1 y 219.2

¹¹⁴⁹ Ibidem, artículo 221. Subrayado nuestro.

Ayuntamiento de Zaragoza remitirla a la Diputación General de Aragón, y el Gobierno de Aragón enviarla al Gobierno del Estado; “... *adjuntando, en su caso, un informe sobre la conveniencia de efectuar la consulta, a la vista del interés general*”¹¹⁵⁰.

Además, como es sabido, corresponde al Gobierno del Estado, “*autorizar la consulta*”, para que el Ayuntamiento de Zaragoza la convoque.¹¹⁵¹

En cuanto a la Iniciativa Popular acerca de propuestas de acuerdos, actuaciones, o proyectos de reglamentos, ésta debe ser suscrita por un porcentaje de vecinos indicado, sometida a debate y votación del Pleno, con previo informe de legalidad del Secretario General del Pleno, y si fuere el caso, del Interventor General Municipal; además de la posibilidad de que puedan llevar incorporada “... *una propuesta de consulta popular*”.¹¹⁵²

Con relación a los “*cuatro órganos municipales de participación ciudadana*”, el Consejo Social de la Ciudad, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, los Consejos Sectoriales y las Juntas Municipales de Distrito y las Juntas Vecinales de Barrios Rurales, poco dice este Reglamento, y remite su regulación jurídica al de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana.

Respecto al primero, además de las funciones que determine el Pleno, sólo se señala que son sus funciones la de emitir informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local; además de establecer una composición, por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y

¹¹⁵⁰ Ibidem, artículo 223.3.

¹¹⁵¹ Ídem.

¹¹⁵² Ibidem, artículo 224.

vecinales más representativas; ¹¹⁵³ aunque, como se ha dicho, su funcionamiento, se remita a lo previsto por el Reglamento Orgánico de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza.

La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, tiene como función la tutela de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal, pudiendo supervisar su actividad, pero dando cuenta al Pleno mediante un informe anual o extraordinarios.¹¹⁵⁴ Incluso su composición estaría conformada por representantes de “... todos los Grupos que integran el Pleno”,¹¹⁵⁵ y su funcionamiento también estaría regulado en el Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza.¹¹⁵⁶

Los Consejos Sectoriales, son definidos como “... órganos de información, control y propuesta de la gestión municipal,...”¹¹⁵⁷, acerca de los distintos sectores de actuación del Ayuntamiento, y con una remisión idéntica a las anteriores acerca de su funcionamiento.

Igualmente escueta es la redacción empleada con relación a las Juntas de Distrito, dado que sus funciones y organización se remiten también al Reglamento de Órganos Territoriales y de Participación Ciudadana, por ser considerados: “...

¹¹⁵³ Ibidem, artículos 193 y 194.

¹¹⁵⁴ Ibidem, artículo 196.

¹¹⁵⁵ Ibidem, artículo 197.

¹¹⁵⁶ Ibidem, artículo 199.

¹¹⁵⁷ Ibidem, artículo 202.

*órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora.*¹¹⁵⁸

Algo que ha quedado demostrado en los estudios anteriores.

Independientemente, como también es ya una constante hasta lo visto, es al Pleno del Ayuntamiento, “... *órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal*”¹¹⁵⁹ al que se le han atribuido las competencias de control y fiscalización del gobierno del municipio, en materia general.

Los ruegos -de los ciudadanos y ciudadanas asistentes- “... *sólo podrán ser debatidos, pero en ningún caso sometidos a votación.*”¹¹⁶⁰

Esa representación absoluta del Pleno en materia de control se hace evidente y expresa, cuando al regularse el derecho de todos los Concejales del Ayuntamiento a obtener todos los antecedentes, datos e informaciones necesarios para el ejercicio de su función,¹¹⁶¹ se señala que:

“El derecho de información de los Concejales tiene por finalidad garantizar el desarrollo ordinario de sus funciones, la participación en los procesos de decisión de los órganos de gobierno, el ejercicio de las facultades de control y fiscalización de la gestión municipal y en consecuencia, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.”¹¹⁶² (Subrayado nuestro).

¹¹⁵⁸ Ibidem, artículo 200.

¹¹⁵⁹ Exposición de Motivos del Reglamento Orgánico Municipal de Zaragoza.

¹¹⁶⁰ Artículo 106.1 del Reglamento Orgánico Municipal.

¹¹⁶¹ Ibidem, artículo 15. 1

¹¹⁶² Ídem.

Con lo que se deduce, que el control social no está planteado como derecho, a tenor de la redacción reglamentaria; y desde luego, que sólo a través de la participación en los procesos de decisión, de los Concejales, se lograría tal derecho por parte de los ciudadanos.

Incluso, los miembros del Ayuntamiento de Zaragoza deben respetar la confidencialidad de toda la información a que tengan acceso, “*sin darle publicidad.*”¹¹⁶³

Sin embargo, entre las competencias del Pleno, se aprecian algunas relacionadas con la participación ciudadana, tan importantes, como la votación de censura al Alcalde; la regulación del Consejo Social de la Ciudad; la regulación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones; la regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana; la división del Municipio en Distritos, y la determinación y regulación de sus órganos y de las competencias de sus órganos representativos y participativos.¹¹⁶⁴

En el caso de los otros órganos de control y fiscalización en el Ayuntamiento de Zaragoza, “... *independientemente de la creación y funcionamiento de otras Comisiones plenarias, permanentes o especiales,*”¹¹⁶⁵ la Comisión Especial de Cuentas y la Comisión de Vigilancia de la Contratación, tendrían, la primera, funciones de examen, estudio e informe de todas las cuentas presupuestarias y extra-presupuestarias que deba aprobar el Pleno¹¹⁶⁶; y la segunda, funciones

¹¹⁶³ Ibidem, artículo 15.5.

¹¹⁶⁴ Ibidem, artículo 62.c

¹¹⁶⁵ Ibidem, artículo 132.1

acordes con el carácter de órgano de control y vigilancia, de la actividad contractual municipal.¹¹⁶⁷

Adicionalmente, se prevé un órgano administrativo responsable de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, “... *en su triple acepción de función interventora, de función de control financiero y función de control de eficacia*”, denominado Intervención General Municipal¹¹⁶⁸; cuyo titular dependería orgánicamente de la Alcaldía, con “... *completo acceso a la contabilidad y a cuantos documentos sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.*”¹¹⁶⁹

No queda otra alternativa que localizar las posibilidades de intervención de los ciudadanos en el Reglamento de Participación de Zaragoza, tanto por las remisiones expresas que se hacen en este Orgánico Municipal, como en la evidente estrechez normativa observada hasta el momento.

6.5 Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana de 2005.

Previo a este texto jurídico, debe ser dicho que en el Ayuntamiento existía ya un Reglamento de Participación de Zaragoza de 2002, el cual regulaba los cauces

¹¹⁶⁶ Ídem.

¹¹⁶⁷ Ibidem, artículo 133.1.

¹¹⁶⁸ Ibidem, artículo 164.1.

¹¹⁶⁹ Ibidem, artículo 164.

necesarios dirigidos a recabar la opinión e intervención de los movimientos ciudadanos, en la gestión y principales decisiones de la ciudad.¹¹⁷⁰

“Pero en la práctica, los cauces y procedimientos establecidos se encuentran muy poco desarrollados, al igual que sucede en la mayor parte de los municipios del país, por falta de voluntad política para crear los mecanismos adecuados y facilitar la acción vecinal, o porque el propio movimiento asociativo no dispone de los recursos necesarios que se precisan para ello.”

“... la participación ciudadana de las entidades ciudadanas, aunque puede influir e incluso ha condicionado la toma de decisiones, en muy pocas ocasiones ha tenido un carácter decisorio.”¹¹⁷¹ (Subrayado nuestro)

Dentro de las Disposiciones Generales el reglamentista de 2005, destaca como objetivos centrales: la regulación de los cauces de participación ciudadana en la gestión Municipal de Zaragoza, por medio de la intervención en las Juntas Municipales, las Juntas Vecinales, y los Consejos Locales¹¹⁷², articulada a través del Consejo de la Ciudad de Zaragoza¹¹⁷³; la regulación de los Consejos de Distrito Municipales y las oficinas administrativas de las Juntas Municipales y Vecinales, *“... como órganos territoriales de desconcentración administrativa y acercamiento del Ayuntamiento de Zaragoza a los ciudadanos”*¹¹⁷⁴; la regulación de las formas de participación de la sociedad civil organizada y el fomento de la

¹¹⁷⁰ GÓMEZ B., C. “ Organizaciones Vecinales y Participación Ciudadana. El Caso de la Ciudad de Zaragoza”. RIO. Revista Internacional de Organizaciones, núm. 0, p. 60.

¹¹⁷¹ Ídem.

¹¹⁷² Artículos 2 y 3.

¹¹⁷³ Ibidem, artículo 1.

¹¹⁷⁴ Ídem. Incluso de acuerdo al Reglamento, los Distritos constituyen un elemento esencial para el desarrollo de las políticas de proximidad y participación. Artículo 2.

participación individual¹¹⁷⁵; y la regulación del Consejo de la Ciudad de Zaragoza, los Consejos Sectoriales y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.¹¹⁷⁶

Los Distritos, “... son divisiones territoriales propias, dotados de órganos de gestión desconcentrada denominados Juntas Municipales y Juntas Vecinales”;¹¹⁷⁷ y constituyen en Zaragoza instrumento “esencial” para las políticas de proximidad y participación.¹¹⁷⁸

Incluso las Juntas Municipales y las Juntas Vecinales, son consideradas como órganos del Ayuntamiento de Zaragoza, para la gestión de los Distritos y Barrios Rurales, en los que “mediante la participación vecinal”, se gestionaría en forma desconcentrada los asuntos que afecten al territorio y los vecinos.

Como instrumentos de participación ciudadana individual, son reconocidos: la Iniciativa Ciudadana, por medio de la cual, los ciudadanos (sic) pueden solicitar que el Ayuntamiento lleve a cabo una actividad de competencia o interés público municipal, “... a cuyo fin aportan los medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal”¹¹⁷⁹; la Audiencia Pública de Ciudad, de Junta Municipal o de Junta Vecinal¹¹⁸⁰; la Consulta Popular, que como ha sido visto, implica un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, la solicitud del Gobierno de Aragón, y la autorización

¹¹⁷⁵ Ibidem, artículo 1.3. Subrayado nuestro.

¹¹⁷⁶ Ibidem, artículo 1.

¹¹⁷⁷ Ibidem, artículo 2.

¹¹⁷⁸ Ídem.

¹¹⁷⁹ Ibidem, artículo 51.

¹¹⁸⁰ Ibidem, artículo 52.

del Gobierno del Estado¹¹⁸¹ ; la Encuesta Ciudadana¹¹⁸²; la publicidad de las sesiones del Pleno de la Corporación, y la de los Plenos de las Juntas Municipales y Vecinales¹¹⁸³.

Y, lo que se interpreta -falsamente- como el derecho a ejercer la “... *participación en los Órganos Municipales de Gobierno*” o la “... *participación directa de los vecinos en el Pleno*”¹¹⁸⁴, la intervención en el turno de ruegos y preguntas por el público asistente.¹¹⁸⁵

“*Para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración Municipal*”¹¹⁸⁶, se regula la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, integrada igual como se ha visto en el reglamento anterior, por Concejales de todos los grupos políticos que componen el Pleno¹¹⁸⁷; y la que a tales fines, podría supervisar la actividad de la administración municipal, y dar cuenta al Pleno de las quejas y de las deficiencias observadas;¹¹⁸⁸ aunque, y como es ya una tendencia:

“Las quejas o reclamaciones y sugerencias formuladas de acuerdo a lo previsto en el presente Reglamento, no tendrán, en ningún caso, la consideración de Recurso Administrativo, ni de Reclamaciones bien sean previas a las vías judiciales, civil o laboral, económico-administrativa o de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, ni su presentación

¹¹⁸¹ Ibidem, artículo 53.

¹¹⁸² Ibidem, artículo 54.

¹¹⁸³ Ibidem, artículo 55.

¹¹⁸⁴ Ibidem, artículo 56.

¹¹⁸⁵ Ídem.

¹¹⁸⁶ Ibidem, artículo 102.

¹¹⁸⁷ Ídem.

¹¹⁸⁸ Ídem.

paralizará o interrumpirá los plazos establecidos en la legislación vigente, para la tramitación y resolución de los correspondientes procedimientos.”¹¹⁸⁹

Sin embargo y a pesar de ello: “... las contestaciones o decisiones emanadas de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones no serán susceptibles de recurso alguno”;¹¹⁹⁰ y sus resoluciones, “... no supondrán por sí mismas, en ningún caso, la modificación o anulación de actos o resoluciones administrativas, ni podrá interponer acciones judiciales ante Juzgados y Tribunales.”¹¹⁹¹

Relacionando la participación y la transparencia, el texto en estudio prevé de igual forma, que el Ayuntamiento de Zaragoza facilite el acceso a la información municipal y ciudadana, por los servicios tradicionales y por los nuevos servicios telemáticos. Los solicitantes podrían obtener copias y certificaciones de los acuerdos o sus antecedentes, así como consultar archivos y registros, “... sin más limitación que las previstas en la legislación básica procedimental.”¹¹⁹²

Como una especie de medida de control, se prevé incluso la posibilidad de que los vecinos se puedan dirigir por escrito a cualquier órgano del Ayuntamiento, “... en desarrollo de iniciativas o de reclamación en queja”, debiendo éstas ser tramitadas, “... en los términos previstos en la legislación sobre procedimientos administrativos”.¹¹⁹³

¹¹⁸⁹ Ibidem, artículo 103.

¹¹⁹⁰ Ídem.

¹¹⁹¹ Ibidem artículo 105.

¹¹⁹² Ibidem, artículo 44.

¹¹⁹³ Ídem.

Cuestión aparte sería la iniciativa ante la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, por cuanto sus sesiones no son públicas, y “... *mientras dura la investigación [...] ésta y todos los trámites procedimentales se llevarán a cabo con la más absoluta reserva*”¹¹⁹⁴. Incluso en caso de sesión, podrían tan sólo asistir las autoridades, funcionarios o empleados públicos “... *que puedan tener relación con la queja o reclamación que se esté estudiando, para que informen al respecto...*”¹¹⁹⁵

En forma paralela, como se ha dicho, se regulan con carácter general, las Juntas Municipales y Vecinales de los Distritos, las cuales podrían ejercer competencias de iniciativa, gestión, consulta o control, “... *sin perjuicio de las competencias de control que correspondan a los órganos de gobierno municipal*”.¹¹⁹⁶

En los acuerdos de asignación de competencias se deberá expresar: “... *la descripción exacta de la función asignada, así como su carácter decisorio, consultivo, de gestión o de control*”¹¹⁹⁷; la designación del Distrito y el órgano de la Junta Municipal que desempeñará la función; y las facultades de coordinación, inspección y control que ejercerán los órganos delegantes del Ayuntamiento, entre otras.¹¹⁹⁸

¹¹⁹⁴ Ibidem, artículo 107.

¹¹⁹⁵ Ídem.

¹¹⁹⁶ Ibidem, artículo 12.

¹¹⁹⁷ Ibidem artículo 13.

¹¹⁹⁸ Idem.

No obstante, si bien se reconoce a la sociedad civil organizada, a través de las Entidades Ciudadanas inscritas en el Censo Municipal, “... *el derecho a recibir las convocatorias de los órganos municipales [...] -y- a participar en los órganos del Ayuntamiento de Zaragoza y de su administración territorial y sectorial*”¹¹⁹⁹, son órganos necesarios de las Juntas Municipales: el Presidente (Alcalde) y el Pleno, integrado éste último por el Presidente, los Vocales de los grupos políticos municipales, los Presidentes de los Consejos Locales; y, los representantes de las Asociaciones de Vecinos y otros representantes de la población de la Junta Municipal,¹²⁰⁰ aunque, en el caso de los representantes civiles, su intervención sólo pueda ser “*con voz pero sin voto.*”¹²⁰¹

Es importante destacar, que son competencia del Pleno de las Juntas Municipales, en materia de control: la gestión del Presidente y su reprobación; el control de la gestión y la propuesta de cese de los vocales y otros miembros del Pleno; aprobar el programa de actuación y gastos de la Junta Municipal, para la distribución de los fondos asignados por el presupuesto municipal; lo relacionado con los presupuestos municipales; el desarrollo de la descentralización y la participación ciudadana; y el examen de las peticiones e iniciativas individuales y colectivas de los vecinos, de interés general para la Junta¹²⁰²; instancias todas en las que las posibilidades ciudadanas de participación y control no existen, al ser solo actividades informativas o de voz, pero nunca de decisión.

¹¹⁹⁹ Ibidem, artículo 8.

¹²⁰⁰ Ibidem, artículo 14.

¹²⁰¹ Ibidem, artículo 17.

¹²⁰² Ibidem, artículo 18

Más aún, porque unido a lo anterior, no son permitidas en las sesiones públicas, manifestaciones de agrado o desagrado, e incluso podría ser requerido el abandono del salón de celebraciones.

Una vez finalizada la sesión, el Presidente tan sólo “...podría invitar al público a que realice intervenciones, no siendo las mismas objeto de reflejo en el acta.”¹²⁰³

De igual forma, además de las Juntas Municipales de los Distritos, los Consejos Sectoriales de Zaragoza, funcionan de forma coordinada y bajo la dependencia del Consejo de la Ciudad, y son también definidos como órganos de participación, información, control, y asesoramiento, aunque de naturaleza consultiva municipal.¹²⁰⁴

Esto último implica que: “... sus acuerdos tendrán el carácter de informe o petición para los órganos de Gobierno Municipal, debiendo contar con el visto bueno del Consejo de Ciudad.”¹²⁰⁵

6.5.1 El Distrito Rural, los Barrios Rurales y las Juntas Vecinales.

Quizá sea en el punto relacionado con las Juntas Vecinales en donde los adelantos en materia de participación sí sean más apreciables en Zaragoza, sobre la base de su regulación jurídica.

¹²⁰³ Ibidem, artículo 26

¹²⁰⁴ ibidem, artículo 116.1. y 116.2.

¹²⁰⁵ Ibidem artículo 116.3.

Como primero debe ser indicado, que el Distrito Rural de Zaragoza comprende quince (15) barrios rurales, que se rigen por sus respectivas Juntas Vecinales; y que, “... *la actividad de las Juntas Vecinales de los Barrios Rurales está basada en los mismos fines, objetivos fundamentales y funciones que se establecen para las Juntas Municipales,...*”.¹²⁰⁶

Es decir que: “... *las Juntas Vecinales podrán ejercer las mismas competencias que se reconocen a las Juntas Municipales*”¹²⁰⁷; es decir, competencias de iniciativa, gestión, consulta o control, aunque, desde luego, “... *sin perjuicio de las competencias de control que correspondan a los órganos de gobierno municipal*”.¹²⁰⁸

Son órganos necesarios de cada Barrio Rural, el Presidente que recibe el nombre de Alcalde del Barrio; el Pleno, “*órgano colegiado de la Junta Vecinal*”¹²⁰⁹ integrado por el Alcalde del Barrio como Presidente, los Vocales, los Presidentes de los Consejos Locales, los representantes de las Asociaciones de Vecinos,¹²¹⁰ y otros representantes civiles.¹²¹¹

Debe ser destacado, que aun cuando el Alcalde del Barrio es nombrado por el Alcalde como su representante personal, dicho nombramiento habría de recaer en un habitante del núcleo rural, previamente elegido por los vecinos, “... *en un*

¹²⁰⁶ Ibidem, artículo 29.

¹²⁰⁷ Ídem.

¹²⁰⁸ Ibidem, artículo 12.

¹²⁰⁹ Ibidem, artículo 33.

¹²¹⁰ Ibidem, artículo 33.4.

¹²¹¹ Ibidem, artículo 33.5.

*proceso democrático de consulta, que será supervisado y garantizado por el Ayuntamiento.”*¹²¹²

Como se ha dicho, al Alcalde de Barrio le corresponden en principio todas las competencias que se le reconocen a los Presidentes de las Juntas Municipales; por lo que en caso de cesión o renuncia, habría de ser convocado un nuevo proceso de consulta a los vecinos.¹²¹³

Esa elección es realmente importante, dado que efectivamente el Alcalde de Barrio es el Presidente del Pleno de la Junta Vecinal, y la misma estaría a su vez integrada, “*con voz pero sin voto*”, por representantes de cada una de las Asociaciones de Vecinos que estén inscritas en el Censo Municipal; y también “*con voz pero sin voto*”, por representantes de las Asociaciones de Padres de Alumnos, de los Mayores, de los Empresarios y Comerciantes, y otras expresamente previstas y con la misma categoría de intervención.

6.5.2 Los Concejos Locales.

En cuanto a los Concejos Locales, su iniciativa corresponde al Ayuntamiento o a la población interesada, mediante petición de la mayoría de vecinos mayores de dieciséis años; debiendo ser indicado, que también en estos Concejos, el

¹²¹² Ibidem, artículo 32

¹²¹³ Ídem.

Presidente sería nombrado por el Alcalde, “... con arreglo a los mismos criterios establecidos para la designación de Alcaldes de Barrio”¹²¹⁴.

Asimismo, su Pleno estaría integrado por el Presidente y los vocales; y, “...con voz pero sin voto”, por un representante de cada Asociación de Vecinos del territorio del Concejo.”¹²¹⁵

No obstante es de suponer que los vocales nombrados por el Alcalde, a proposición de los grupos políticos representados en el Ayuntamiento, si gocen de poder de decisión.¹²¹⁶

Ante la posición no participativa, o no decisiva, otorgada a las representaciones civiles tanto en las Juntas Municipales, como en el Pleno de las Juntas Vecinales, como en los Consejos Locales, llama la atención el importante papel que otorga este Reglamento de Órganos Territoriales y Participación, a las entidades, federaciones y uniones inscritas en el Censo Municipal de Entidades Ciudadanas, “... que tengan fines estatutarios de interés social y funcionamiento democrático”¹²¹⁷; las cuales incluso podrían solicitar al Ayuntamiento de Zaragoza ser declaradas de interés público municipal o de interés ciudadano, a través de lo cual podrían participar en los órganos centrales del Ayuntamiento.¹²¹⁸ De acuerdo al Reglamento Orgánico Municipal de Zaragoza, son órganos centrales los que ejercen sus competencias sobre todo el territorio del municipio de Zaragoza; y

¹²¹⁴ Ibidem, artículo 36. 1.

¹²¹⁵ Ibidem, artículo 36.2.

¹²¹⁶ Ídem.

¹²¹⁷ Ibidem, artículo 67.

¹²¹⁸ Ibidem, artículo 80.

territoriales, los que las ejercen exclusivamente en el ámbito de un Distrito o barrio rural.¹²¹⁹

Específicamente, las entidades declaradas de interés público municipal, además de los derechos reconocidos a todas las entidades que estén inscritas en el Censo Municipal y de los establecidos por disposición legal, y con arreglo a lo establecido en este Reglamento, podrían sin que se refiera sólo a voz:

- Participar en las sesiones del Pleno Municipal.¹²²⁰
- Participar en las Comisiones del Pleno que le correspondan por razón de la materia.
- Recibir órdenes del día y actas de las comisiones informativas y de los órganos de decisión.
- Solicitar información municipal sobre asuntos de especial trascendencia municipal.
- Participar en el Consejo de la Ciudad de Zaragoza; y
- Participar en los Consejos Sectoriales en su caso, entre otras.¹²²¹

Asimismo, con derecho a voz y voto, sería la intervención de los representantes en el Pleno del Consejo de la Ciudad de Zaragoza¹²²²; aunque sus

¹²¹⁹ Artículo 37.2 y 37.3 del Reglamento Orgánico Municipal de Zaragoza.

¹²²⁰ En ese caso, deberán hacer una solicitud al Alcalde; con la misma, podrán “*exponer su parecer durante el tiempo que señale el Alcalde, con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta...*”. Artículo 80.

¹²²¹ Ibidem artículo 68.

competencias serían tan sólo, las de emitir informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación y grandes proyectos¹²²³; por lo que, sus acuerdos tendrían “... *el carácter de informe o petición, y no serían vinculantes para los órganos de gobierno municipal*”.¹²²⁴

No parece suficientemente clara la intención del reglamentista, de incluir la participación de los representantes de la sociedad civil en el Ayuntamiento de Zaragoza con voz y voto; más aún, a tenor de lo dispuesto en el mismo texto reglamentario, según el cual, la exposición de un único representante, y con autorización, deber ser hecha “... *con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día*”¹²²⁵; redacción idéntica empleada en el caso de la “*Participación en las Juntas Municipales y Vecinales*”¹²²⁶, que como ha sido ya estudiado, se refiere a intervenciones “*con voz pero sin voto.*”

En todo caso a manera de aclaración, sirva lo previsto en este Reglamento Orgánico Municipal, según el cual como principio general, ya anteriormente visto:

*“Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza no podrán, en ningún caso, menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por ley.”*¹²²⁷ (Subrayado nuestro)

¹²²² Algunos de los cuales serían elegidos o propuestos “*directamente por la Asamblea Ciudadana*”. Artículo 92.

¹²²³ Ibidem, artículo 83.

¹²²⁴ Ibidem, artículo 84.

¹²²⁵ Ibidem, artículo 80.

¹²²⁶ Ibidem, artículo 81.

¹²²⁷ Artículo 210 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza de 2005.

Sin embargo, también en Zaragoza, la participación ciudadana debe ser entendida como:

“... un método para conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, [...]. Es un derecho de los ciudadanos, no una obligación...y un derecho que nada más ejercerán si están informados [...] y si tienen posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisión y en la ejecución de actividades que les interesa directamente.”¹²²⁸ (Subrayado nuestro)

Recapitulación.

No cabe duda que también en esta Gran Ciudad, dejando de lado las posibilidades relacionadas con los municipios de pocos habitantes según la Ley 7/1999, las posibilidades de participación de los ciudadanos y ciudadanas, se encuentran en textos reglamentarios; tema de cuya importancia se ocupa también el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza, al incluir precisamente al “Reglamento”, dentro de los Principios de Participación Ciudadana. Todo al margen del contenido del Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana de 2005, y su regulación acerca del Distrito Rural, los Barrios Rurales y las Juntas Vecinales, y a cuya remisión hace frecuencia, el primero de dichos reglamentos.

Es asimismo de destacar, que a pesar de que en otros instrumentos jurídicos reglamentarios ya estudiados en capítulos anteriores, se observa la presencia de los Alcaldes de Barrio, la importancia radica en que en éste, sus funciones son las

¹²²⁸ BORJA, J. “Políticas y Gobierno en las Grandes Ciudades” en GOMEZ B., C. Op.cit., p.

mismas de los Presidentes de las Juntas Municipales de Distrito, y su designación proviene de la elección popular.

En ese sentido parece contradictoria con el objeto de este Reglamento que se refiere a la “... *regulación de los cauces de participación ciudadana [...] a través de una organización territorial específica constituída por Juntas Municipales, Juntas Vecinales y Concejos Locales*”, la limitación de las intervenciones de los representantes civiles a voz pero sin voto, en un instrumento jurídico que salvo ello, sería un perfecto ejemplo de participación y de control.

Es de destacar, que este texto reconoce a “*todos los vecinos de Zaragoza*”, el poder ejercer directamente su derecho a la participación, “... *al margen de las periódicas elecciones...*”¹²²⁹, pero siempre con voz y sin voto.

Algo que contradice en esencia la idea misma de la participación.

Igual comentario acerca de la insistencia en repetir expresamente la mención de que cualquier intervención por la vía de la participación ciudadana, no menoscaba el poder de decisión atribuido, por ejemplo, a los órganos del gobierno municipal del Ayuntamiento de Zaragoza.

Por ello la atribución de “*gobierno municipal*” en el Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana, a los Alcaldes de Barrio, sobresale por su importancia.

Más aún si se compara con la absorción que hace el Estatuto de Autonomía de Aragón, acerca de la determinación de las competencias municipales, e incluso de sus potestades de autogobierno, incluida las financieras.

¹²²⁹ Artículo 7 del Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza.

Entendida como exclusiva, se atribuye por ese Estatuto la Comunidad, no sólo, el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de las consultas populares, tanto autonómicas como locales, sino también, la determinación de las competencias municipales y locales en general, el régimen de los bienes locales, y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales; así como la determinación de sus órganos de gobierno, así como su régimen electoral, entre otras competencias relacionadas.¹²³⁰

Pero es que además, y a diferencia de otros Estatutos con fecha de aprobación cercana en el tiempo, las referidas competencias municipales o locales, tampoco forman parte del texto comunitario, ni aún enunciadas.

Es clara la intención del legislador comunitario al omitir la determinación de dichas competencias, y además reconocer el contenido del artículo 149.1.18 de la Constitución, sólo para el caso de las competencias compartidas; con el agravante de considerar la competencia acerca del régimen local, como exclusiva.

En el transcurso del tiempo, se verá sí la existencia de un régimen especial para la ciudad de Zaragoza, podría equiparar la situación con otras Grandes Ciudades como Madrid y Barcelona; pero mientras ello sucede, no cabe duda que las remisiones al reglamento especial de participación, se justifican como contrapeso a una realidad autonómica a estas alturas casi confirmable.

¹²³⁰ Ibidem, artículos 71, 72, 73 y 74.

CONCLUSIONES DE LA II PARTE.

Como se puede concluir de lo hasta ahora estudiado, con relación a la I Parte, son tan solo avances, las regulaciones jurídicas acerca de la participación ciudadana, en los ámbitos autonómico y local.

“En el caso español, todos conocemos los mecanismos de referéndum o de iniciativa legislativa popular, que han sido recogidos en la Constitución, en los estatutos de autonomía y en muchos reglamentos locales... Sin embargo en España no se puede decir que la normativa vigente facilite demasiado el empleo frecuente de estos mecanismos.”¹²³¹

No obstante la diferencia la marca sin duda el régimen local

“ ... es válida la tesis de quienes sostienen que, en España, de los tres niveles en que se escalamos el Estado... el que, sin duda, más se ha caracterizado por su espíritu de cambio y puesta al día de las estructuras político-administrativas, por la tenacidad en resolver problemas básicos de la colectividad , ha sido la administración local. Y ello ha sucedido pese a muchos obstáculos que se han alzado en el camino, desde la carencia de medios económicos, hasta el recelo de las Comunidades Autónomas y del propio Estado, y que de alguna manera, directa o indirectamente, siguen minando o torpedeando muchas veces el protagonismo necesario de las Diputaciones Provinciales y sobre todo de los Ayuntamientos.”¹²³²

Dos grupos definidos pueden ser apreciados en el estudio de los Estatutos de Autonomía de las Grandes Ciudades de España, Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga; el que se aparta del contenido de las leyes básicas estatales, especialmente la Ley 57/2003, como el de Cataluña, y el que se acoge a sus disposiciones, como el de Madrid.

¹²³¹ SUBIRATS, J. Op. cit., p. 36.

¹²³² GONZÁLEZ-HABA GUIZADO, V.M. “Las Corporaciones Locales y las Comunidades de Vecinos ante los Retos de la Nueva Gestión Pública”. Op. cit., p. 406

Sin embargo, ha de ser recordado, que con respecto al estudio correspondiente, ni en uno ni en otro caso, el objetivo de la participación, prevista en el artículo 9 de la Constitución de 1978; y la participación directa, de acuerdo al artículo 23 ejusdem, se alcanza.

En tal sentido es tan contraria a dichas normas, la disposición 69 de la Ley 57/2003, como la de tantas autonómicas y locales, incluso reglamentarias especiales acerca de la participación, que en su reflejo, atribuyen exclusivamente a los “*órganos representativos*”, las facultades de decisión.

“En efecto, no pocas de las fórmulas de participación ciudadana que contempla la normativa local, están vinculadas a mecanismos electorales o de representación. Desde luego, la propia presencia de las asociaciones de vecinos en los órganos colegiados de participación, no deja de ser un mecanismo de representación vecinal que emplea para ello el cauce asociativo. Pero también cuando se articulan otras vías de presencia vecinal en los órganos de participación, aparecen las fórmulas de representación, como sucede “con los órganos territoriales de desconcentración desconcentrada” a los cuales se refiere el art. 24 LBRL. Es el caso de las Juntas de Barrio o distrito, en relación con las cuales se prevé que la designación de una parte de sus miembros se haga en función de los resultados en a las elecciones municipales en los correspondientes distritos... O también en el caso de los “Alcaldes de Barrio” de los núcleos rurales... cuyo nombramiento debe recaer en el vecino que obtenga el mayor número de votos entre los residentes del barrio en un “proceso democrático de consulta” supervisado y garantizado por el Ayuntamiento.”

¹²³³

Por oposición, a los ciudadanos y ciudadanas, les son reconocidas las facultades de consulta, proposición e información; y sin vías ciertas de influencia en el plano decisorio y de control.

¹²³³ PEMÁN GAVÍN, J.M. Op. cit., p.p 50 y 51. Cita al pie de página.

“Sí al hablar sobre los déficit de los Consejos Consultivos los técnicos y políticos locales apuntan a menudo a los problemas de representatividad, el mundo asociativo señala reiteradamente las dificultades para lograr un impacto significativo de sus debates y decisiones en las políticas públicas locales. En aquellos Consejos que han tenido un funcionamiento correcto existe, cuando menos, un efecto en la detección compartida de necesidades y el establecimiento de espacios de diálogo, junto a la puesta en marcha de determinados mecanismos de accountability...

... desde una institución de gobierno que se basa en una lógica representativa, la incorporación de funciones que vayan más allá del ámbito estrictamente consultivo puede entrar en aparente contradicción con el mandato dado a los cargos electos y su necesidad de responder ante los ciudadanos como responsables de las actuaciones desarrolladas en la siguiente convocatoria electoral.”¹²³⁴ (Subrayado nuestro)

No obstante, sin duda la absorción que se pretende realizar acerca lo local, en los Estatutos del primer grupo, resta incluso oportunidades como la de los presupuestos participativos de Sevilla y Málaga (éstos últimos en fase de experimentación por la fecha); en las cuales por cierto, la oposición con el Estatuto de Andalucía plantea no pocos conflictos jurídicos, a tenor de la autonomía política otorgada a las Comunidades Autónomas, y la consideración de sus Estatutos, como *“... normas de cabecera de los ordenamientos autonómicos.”¹²³⁵*

Por lo tanto, aún concluyendo que en ambos grupos jurídicos la participación ciudadana sigue siendo un objetivo no cumplido, sin duda que la posición de algunos Estatutos que incluso lesionan la autonomía reglamentaria, se aprecia como excesiva.

De acuerdo al Tribunal Constitucional:

¹²³⁴ FONT J. y BLANCO, I. Op. cit., p. p 180 y 181.

¹²³⁵ STC 247/2007.

“... el carácter exclusivo de la legislación autonómica sobre una determinada materia no depende sólo del mismo del Estatuto, sino de una interpretación sistemática y global de la Constitución, y más concretamente del bloque de la constitucionalidad.” ¹²³⁶

En tal sentido y dada la disparidad de contenidos, es prudente concluir que respecto al tema del derecho a la participación, es posible incluso observar una violación al artículo 139 de la Constitución Española, según el cual: *“Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.”* ¹²³⁷

Sin embargo también ha dicho el Tribunal Constitucional, que esto no puede ser entendido como una *“rigurosa y monolítica uniformidad”* del ordenamiento jurídico:

“... se desprende que es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autónomos puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciales en las áreas materiales correspondientes a dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas.” ¹²³⁸ (Subrayado nuestro)

Pero, con respecto al derecho a la participación, más que de competencia exclusiva como algunos Estatuto han pretendido regular, debe ser entendido que se refieren los textos jurídicos, a un derecho humano protegido por el derecho internacional.

¹²³⁶ Leída en GOIG MARTÍNEZ, J.M..Op. Cit., p. 110

¹²³⁷ Subrayado nuestro.

¹²³⁸ STC 37/1981.

En lo que respecta a que se excluye los derechos de los extranjeros, tanto en ese mismo artículo 139, como en tantas otras normas presentes en el régimen jurídico autonómico y local, que obvian el artículo 13 de la Constitución, aunque sin dejar de lado la aplicación de los tratados internacionales también citados, debe ser indicado, que: “... *los tratados internacionales no constituyen canon de constitucionalidad de los derechos, sino elementos de interpretación de los constitucionalmente proclamados*”¹²³⁹; y, los extranjeros y extranjeras gozan en España de las libertades públicas que garantizan el Título I del texto constitucional, “... *en los términos que establezcan los tratados y la ley*”, por ese mismo artículo 13 de la Constitución.

Por lo que las indebidas exclusiones, más allá de las limitaciones previstas en los términos del mismo artículo 13.2, no pueden más que ser interpretadas, como que:

*“... en la distribución de oportunidades de participación aparecen sesgos por los que se excluye o se beneficia en menor medida a unos grupos frente a otros. Esta es una limitación fundamental al proceso democrático que se pretende desarrollar, ya que socava el principio de igualdad.”*¹²⁴⁰

Como avances, no puede pasar por alto, la relevancia que cobra la organización Distrital para la incorporación efectiva, y no sólo de voz, en centros de decisión como las Juntas Municipales de los Distritos, tanto por parte de los ciudadanos españoles, como de los vecinos en general.

¹²³⁹ SSTC 36/1991, 99/2004 y 110/2007.

¹²⁴⁰ RODRIGUEZ, T.. Op. Cit., p. 206

A pesar de haberse atribuído al Pleno, la división del municipio en Distritos, y la determinación y regulación de los órganos de los Distritos, y de las competencias de sus órganos representativos y participativos¹²⁴¹, aun en casos como en Cataluña, la existencia de los Distritos en la ciudad de Barcelona, ha sido determinante en la localización de mecanismos de participación.

Al respecto, es significativa la existencia de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial 2004-2008 de algunos Distritos de Madrid, por la asimilación a lo que pudiera ser el inicio de la idea de utilizar presupuestos participativos en dicha Gran Ciudad, por los momentos no viable desde el plano de vista jurídico.

Incluso en forma directa, en el "*Consell Ciudadá del Districte*", no sólo tienen facultades de deliberación los representantes de las entidades y de las asociaciones y entidades del Distrito en representación de los barrios de Barcelona, sino también los ciudadanos y ciudadanas a título individual¹²⁴²

Además, como fuera estudiado, no solo podría haber transferencia de competencias por delegación hacia los Distritos, relacionadas con la toma de decisiones, como en el caso de los presupuestos; sino incluso también, de las de control.

En Valencia, las competencias de los Consejos de las Juntas Municipales de los Distritos vienen a -pretendidamente- suplir las carencias municipales y provinciales en el Estatuto de la Comunitat; dado que corresponde específicamente a aquellas, el impulso y orientación de las materias que sean de

¹²⁴¹ Artículo 123 c) de la Ley 57/2003.

¹²⁴² Artículo 40 de las Normas Regulatoras del Funcionamiento de los Distritos de Barcelona.

la competencia de las Juntas de Gobierno Local¹²⁴³; y: *“Las restantes competencias que expresamente le atribuyan por delegación el Alcalde o la Junta de Gobierno Local.”*¹²⁴⁴

En el segundo caso, la atribución incluiría materias como la participación en la elaboración del proyecto de Presupuesto del Ayuntamiento, salud pública, gestión de subvenciones y ayudas, organización y supervisión de centros sociales, clubes de jubilados, comedores y otras *prestaciones sociales*, parque y jardines, gestión de licencias de obras, participación en proyectos urbanos dentro de su ámbito territorial, estacionamientos, señalizaciones, permisos de ocupación de la vía pública, entre otras¹²⁴⁵

Y, siendo que, en las Juntas Municipales de los Distritos de la Gran Ciudad de Valencia, su Consejo, estaría integrado además de por el Presidente y el Vicepresidente, por Vocales nombrados por el Alcalde, entre los vecinos que figurasen inscritos en el censo electoral¹²⁴⁶, las posibilidades de intervención decisiva de los vecinos vocales es poco más que determinante.

Estos Consejos, incluso pueden formular el avance parcial del Proyecto de Presupuesto Municipal, *“... en aquellas materias que corresponden a las funciones asumidas por la Junta Municipal de Distrito”*, a fines de su elevación a la Junta de

¹²⁴³ Artículo 98 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia.

¹²⁴⁴ Ibidem 98.3.

¹²⁴⁵ Ídem.

¹²⁴⁶ Ibidem, artículo 82.

Gobierno Local, para su estudio y eventual incorporación al Proyecto de Presupuesto de la Corporación.¹²⁴⁷

Digno también de destacar, es el papel a jugar por el Pleno de las Juntas Municipales de Distrito de Sevilla; por ser considerados dentro de él, como órganos de gobierno, con derecho a voto, no sólo los once (11) vocales representantes de los grupos políticos, sino también los otros once (11) por parte de las asociaciones y entidades ciudadanas. Debe ser recordado que estos últimos, no son seleccionados por el gobierno, sino por los Consejos de Participación Ciudadana.

Entre las atribuciones del Pleno, estarían la de controlar y fiscalizar los órganos de gobierno del Distrito; aprobar o rechazar las cuentas anuales de ingresos y gastos; formular avances del presupuesto municipal correspondientes a los servicios que presten; y emitir informes previos a la aprobación de las ordenanzas¹²⁴⁸; por lo que una vez más el papel de los vecinos se refuerza en beneficio del ejercicio del derecho a la participación.

En Zaragoza, como se ha dicho, las Juntas Municipales y Vecinales de los Distritos, podrían ejercer competencias no solo de iniciativa, gestión, y consulta; sino también de control, “... *sin perjuicio de las competencias de control que correspondan a los órganos de gobierno municipal*”.¹²⁴⁹

Aunque a diferencia del Pleno de las Juntas Municipales anteriormente estudiadas, en este caso, los representantes de las Asociaciones de Vecinos y

¹²⁴⁷ Ibidem, artículo 98.3.

¹²⁴⁸ Artículo del Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de los Distritos de Sevilla.

¹²⁴⁹ Artículo 12 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza.

otros representantes de la población de la Junta Municipal¹²⁵⁰, tienen una intervención sólo *“con voz, pero sin voto.”*¹²⁵¹

Sin embargo, distinto es el caso del Distrito Rural de Zaragoza, el que se rige por sus respectivas Juntas Vecinales, *“... en los mismos fines, objetivos fundamentales y funciones que se establecen para las Juntas Municipales,...”*¹²⁵²

Además, a diferencia de Valencia, el Alcalde de Barrio, presidente del Pleno del Barrio Rural, sería previamente elegido por los vecinos, y tendría facultades de decisión, previsiblemente; algo especialmente relevante, sí se recuerda que la intervención en el Pleno de los representantes de las Asociaciones de Vecinos, y los demás representantes, sería tan solo con voz.

Finalmente, tampoco puede pasarse por alto, que en Málaga la Organización Distrital, ha sido la base de la experiencia piloto de presupuesto participativo.

Incluso se considera a los Distritos, como: *“... instrumentos de participación ciudadana, cuya finalidad es acercar el poder municipal a los/ las ciudadanos/as, facilitando y fomentando la información y el control de la gestión municipal ...”*¹²⁵³

Esta intervención se define en las Juntas Municipales, la que en efecto tienen como atribución, la confección de sus propios presupuestos, con base en las necesidades planteadas, tanto por los colectivos, como por los vecinos y vecinas,

¹²⁵⁰ Ibidem, artículo 14.

¹²⁵¹ Ibidem, artículo 17.

¹²⁵² Ibidem, artículo 29.

¹²⁵³ Artículo 92.2 del Reglamento Orgánico de Participación de Málaga.

de los barrios ¹²⁵⁴; para luego ser debatidas en Asambleas Distritales, y evaluadas por los técnicos del Ayuntamiento, para su decisión final.

Por lo tanto la participación de los vecinos se circunscribe a presentar sus demandas y prioridades, y a deliberarlas en las asambleas correspondientes.

En tal caso, la experiencia, pese a las limitaciones al derecho a la participación ya analizadas, ha surgido por la aprobación por parte del Pleno del Ayuntamiento de Málaga de esas propuestas.

Por lo que sin duda es, antes que una aplicación de los criterios jurídicos, una verdadera voluntad política de cesión de poder.

Incluso creemos, que en todos estos casos, se excede la redacción legislativa según la cual, los Distritos serían divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, lo que sugiere delegación, y no transferencia de poder.

No obstante sin lugar a dudas, que es propiamente en los Distritos, más que en los municipios, en donde se pueden localizar avances en materia de participación en el régimen local.

Las limitaciones que en ocasiones se observan en referencia a una gestión Distrital, dirigida hacia lo municipal, sí serían una confirmación de lo que entiende el legislador como la *“unidad de gobierno y gestión”*, y que no es más, que la exclusiva actuación de los órganos representativos políticos, como fuente de decisión.

¹²⁵⁴ Ibidem, artículo 97.

Por lo que, ante la omisión de contenidos básicos estatales y la regulación incompleta acerca de la participación, en los Estatutos Autónomos y en los reglamentos orgánicos, no cabe duda que el norte a buscar, se encuentra en las normas constitucionales ya citadas.

Respecto al contenido parcial acerca de la participación, o si se quiere, a la no participación¹²⁵⁵, sin duda se aprecia excesivo el énfasis que se hace en el ordenamiento jurídico analizado, acerca de su contenido exclusivamente consultivo.

Sin embargo, ya se ha señalado, que un proceso de esa índole, se refiere a fases tanto de información y consulta, como de decisión, y de fiscalización.

Y, de todas, sin duda la más perfeccionada y avanzada, es el control social acerca de la gestión de los gobernantes públicos y ciudadanos, a tenor del carácter democrático del Estado español, según el artículo 1 de la Constitución.

Por lo tanto, ante las escasas, pero ciertas, posibilidades de planificación y decisión en las normas locales ya vistas, el problema a resolver, en función de los contenidos constitucionales Españoles es, en vista de su omisión casi absoluta de una manera no formal, la posibilidad de control social, tanto en el derecho estatal, como en el autonómico, como en el local.

En la búsqueda de confirmaciones, se abre la tercera y última parte de este estudio, el que por su brevedad, trasluce la necesidad de su planteamiento y resolución.

¹²⁵⁵ En referencia a la participación ciudadana como el derecho a intervenir en los procesos de decisión de interés colectivo.

III PARTE
CONTROL SOCIAL
EN EL RÉGIMEN
DE LAS GRANDES CIUDADES DE ESPAÑA

Capítulo1: Problemática General.

Luego de verificar que en efecto el carácter representativo del gobierno español, incide en las posibilidades de ejercicio del derecho a la participación por parte de los ciudadanos y ciudadanas en forma libre y directa, o indirecta, pero con posibilidades ciertas de control por parte de aquellos, no queda menos que concluir también que un sistema que no se “*abra*” hacia los administrados, entendidos, como habitantes, vecinos, electores, o ciudadanos, necesariamente cierra también el control social, partiendo de un sistema democrático consolidado y de los derechos a la participación libre y decisiva, como elementos básicos para su implementación.

Como hubiera sido esbozado en la primera parte, hoy en día, desde el punto de vista jurídico, bajo la forma de la rendición de cuentas frente a las y los electores, como instancia previa a la revocatoria del mandato como derecho, y más recientemente a través de las “*contralorías sociales*”, el derecho al control por parte de los ciudadanos, ha sido otorgado como forma alternativa a los procesos electorales y sus largos períodos de gestión pública, en muchos casos ajena a sus intereses y prioridades.

Sin duda es aquel, la etapa ideal de participación ciudadana, en contraposición de aquellas según las cuales los habitantes se convierten tan solo en fuente de voto, información y consulta, y proposiciones, para luego “*ser informados de lo decidido*”; por parte de los representantes, y sin posibilidades de control social extra-electoral, ni en cuanto a la decisión, ni mucho menos sobre la representación.

No cabe duda que esta democratización del poder, proveniente de la consulta, la información y las proposiciones, aun sobre la base de que sean atendidas, lo legitima, lo acerca a la satisfacción de las necesidades colectivas, y aumenta las posibilidades de eficacia y eficiencia; pero hoy en día que las complejidades de tales necesidades provenientes de la concentración en las grandes ciudades tanto de población, como de insuficiencia de recursos naturales, alimentan nuevas aspiraciones de intervención de los ciudadanos, el ejercicio del poder se aleja cada vez más de la personificación y de las decisiones individualmente consideradas, introduciéndose el control social como limitante de esa forma de poder absoluto, previo al traspaso electoral.

“Los distintos problemas existentes hacen pues que los ciudadanos de las grandes ciudades además de las demandas cada vez mayores y de mejor calidad en la prestación de los servicios públicos clásicos y en los de nueva aparición, exista un mayor descontento e insatisfacción que, en numerosas ocasiones da origen a comportamientos políticos y/o electorales de protesta contra la situación urbana, y por lo tanto contra los equipos municipales de gobierno. A estos problemas reales, hay que darles por lo tanto soluciones no formales, sino reales.”

Los problemas de las grandes ciudades, y por tanto su modelo y formas de gobierno y de gestión son ante todo y sobre todo problemas no sólo territoriales, económicos y jurídicos, sino también socio-políticos.”¹²⁵⁶
(Subrayado nuestro)

Por lo tanto, como se anticipa, es precisamente en las Grandes Ciudades en donde el control no gubernamental se presenta como necesario, por la dificultad de la satisfacción de las necesidades y porque figuras como las asambleas de vecinos y ciudadanos, y la vinculancia de sus decisiones, son viables tan solo en

¹²⁵⁶ CANALES ALIENDE, J.M. “Reflexiones sobre la Situación y la Problemática Actual del Gobierno y la Administración de las Grandes ciudades de España”. Op. cit., p. 10.

las pequeñas; quedando las grandes urbes como Madrid huérfanas tanto de instancias de cogestión en los casos en que sea posible, como del control en lo frecuente implícito en tales mecanismos participativos directos.

“En definitiva, pues, hay dos ámbitos característicos de participación que consignar aún inéditos. Por una parte, la relativa a gestión de elementos, servicios, instituciones que hoy constituyen una carga insufrible para la estructura del poder;...” . “Junto a ella, y en espacios sociales y políticos más amplios, es indiscutible que la participación directa tiene que discurrir por canales paralelos a los de la participación indirecta; son los Parlamentos o Asambleas representativas, y los grupos políticos que en los mismos se radican, los destinados a hacer presente al ciudadano en las instancias del poder. Sólo así, de participación ciudadana dejaría de hablarse en términos de utopía y demagogía.” (Subrayado nuestro)¹²⁵⁷

La presencia de presupuestos participativos en Sevilla, alienta la opinión acerca de cambios en la representatividad Española; pero no, en cuanto al control permanente de los representados.

Ello conduciría a pensar, que ante la imposibilidad en las Grandes Ciudades de ejercer el control social, el carácter participativo constitucionalmente consagrado, se apreciaría como insuficiente; eso, como se dijo, sí en verdad las consultas y opiniones ciudadanas, son realmente escuchadas; caso contrario, tal carácter carecería de un soporte que exceda de lo formal.

En definitiva, lo que las fuentes de decisiones directas son para las pequeñas ciudades, son el control permanente de los ciudadanos para las grandes; sin dejar a un lado las opiniones y consultas como instancias previas, pero no definitivas, en el cuadro participativo a cumplir.¹²⁵⁸

¹²⁵⁷ MORELL OCAÑA, L. *Madrid, Comentarios al Articulado de la Ley de Régimen Especial y de Capitalidad*. Op. cit.,p. 363.

En España de acuerdo a lo visto hasta ahora, ni el criterio para la definición de Grandes Ciudades se corresponde con los términos relacionados con la extensión y la población, por lo que la definición a los fines de este trabajo, de dicho concepto, con relación a Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Zaragoza y Málaga, tendría como objetivo, la verificación de problemas acerca del control social, en aquellas urbes en las cuales su verificación podría definir más claramente el carácter realmente participativo del sistema jurídico español; y en donde su necesidad se hace mayor por la concentración de exigencias públicas.

Dicha necesidad se hizo patente aún dentro de los Criterios para la Ley de Grandes Ciudades, presentados por el Grupo de Alcaldes el 26 de Abril de 1995: “*... se intentarán abordar todos los problemas de la gobernabilidad de las grandes ciudades (con especial énfasis en los aspectos de la participación democrática y el control de los gobiernos...)*”.¹²⁵⁹

Por lo que a manera de capítulo final, y luego de estudiado en forma detallada los instrumentos y los mecanismos de participación en sus regímenes tanto estatales, como autonómicos, como locales, se pasará seguidamente a hacerlo en

¹²⁵⁸ Tales podrían ser sus etapas: 1. La información que los vecinos pueden ofrecer sobre sus problemas; 2. La señalización precisa de problemas particulares de la comunidad; 3. La Priorización en la atención de los problemas identificados; 3. La identificación de los posibles cauces de acción que se pueden tomar para resolver los problemas prioritarios; 4. La toma de decisiones; 5. La revisión periódica, gubernamental y social.

Siendo lo deseable que “*... la incorporación activa [...] sobre todo en aquellas donde el impacto de la participación es mayor, en atención a la toma final de la decisión...*”; a fin de que la orientación que se le de a los recursos, se corresponda con las demandas, con fundamento en la experiencia y conocimiento práctico de la población. ALVAREZ BRICEÑO, M. “El Apartado Comunitario FIDES: aproximación a una experiencia participativa en el municipio Mara del Estado Zulia.” FRONESIS. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política núm. 2 Vol. 14, Instituto de Filosofía del Derecho Dr. J.M. Delgado Ocando. Maracaibo, 2007, p. 138.

¹²⁵⁹ CANALES ALIENDE, J.M. CANALES ALIENDE, J.M. “Reflexiones sobre la Situación y la Problemática Actual del Gobierno y la Admsnitración de las Grandes ciudades de España”. Op . cit., p. 15.

cuanto a las “... posibilidades de control ciudadano, de los organismos del Estado”¹²⁶⁰, en dichas Grandes Ciudades; bajo el entendido de que sin vías reales de intervención bajo la forma de evaluación, seguimiento, y sobre todo, de decisión, dicho control se manifestó antes, y permanece ahora, como problema actual del derecho administrativo en España.

¹²⁶⁰ SERRA, A. “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público.” Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) No. 39, Octubre 2007, p. 198.

Capítulo 2: En Madrid.

Como hubiera sido comprobado, a pesar de la diversidad de fuentes legales, el tema de la participación ciudadana no es directa, ni libre en la Capital del Estado Español.

Desde el punto de vista de las posibilidades de control social, las vías son aún menores, aunque el reconocimiento de la autonomía municipal, sobrepasaría una regulación estatal y comunitaria no proclive.

En el caso del autogobierno autonómico, como se estudiara, los poderes de la Comunidad se ejercen a través de la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Comunidad; de entre las cuales la primera ostenta, la aprobación y control del presupuesto, el impulso, orientación y control de la acción del Consejo y del Presidente de Gobierno.

Además sobre la actuación de los Diputados de la Asamblea, no existe mecanismo alguno de rendición de cuentas o de responsabilización, gozando como es la tendencia en el País, de la exclusión del mandato imperativo en el ejercicio de sus funciones, la inviolabilidad por las opiniones manifestadas, y la imposibilidad de ser detenidos, ni retenidos por actos delictivos cometidos en la Comunidad, sino en caso de flagrancia.¹²⁶¹

Es interesante destacar, en lo que a la rendición de cuentas se refiere, la obligación del candidato a Presidente de la Comunidad, de presentar ante la

¹²⁶¹ Artículo 12.3 del la Ley Orgánica 3/1983 de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Asamblea, “... *el programa político de gobierno que pretende formar*”¹²⁶², sin intervención alguna por parte de las y los electores de Madrid, ni con relación al programa en sí, ni sobre su ejecución, y control.

En cuanto al control económico y presupuestario, se remite al Tribunal de Cuentas, cuyo informe se remitiría a las Cortes Generales y a la Comunidad Autónoma de Madrid.

También es importante recalcar, que el régimen general presupuestario corresponde en cuanto a su elaboración y ejecución al Consejo de Gobierno; y el examen, enmienda, aprobación y control, a la Asamblea;¹²⁶³ sin intervención ciudadana alguna y sin incorporar, no solo a su Estatuto de 1983, sino aún a sus leyes comunitarias más recientes, las modalidades vistas en grandes ciudades como Sevilla.

Es el caso de la Ley 22/2006 de 4 de Julio de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, que establece que en cuanto al régimen de capitalidad, son órganos de gobierno municipal el Pleno, el Alcalde, la Junta de Gobierno, los Tenientes de Alcalde, los Concejales con responsabilidades de Gobierno, los miembros no electos de la Junta de Gobierno y los que se determine en el Reglamento Orgánico correspondiente;¹²⁶⁴ siendo el Pleno, el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno y al que corresponde “... *el control y fiscalización de los órganos de gobierno*”¹²⁶⁵.

¹²⁶² Ibidem, artículo 18.2.

¹²⁶³ Ibidem, artículo 61.1.

¹²⁶⁴ Artículo 7.a).

Esa representación incluye, que tenga la competencia para regular el órgano para la defensa de los derechos de los vecinos, los órganos y procedimientos de participación ciudadana, y la división de la ciudad en Distritos¹²⁶⁶.

Sin embargo no se aprecia en Madrid, las posibilidades de participación incluso directa y algunos mecanismos de control social, que con respecto a la organización Distrital, se observan en las otras grandes ciudades.

Asimismo, manteniendo la tendencia, en materia presupuestaria, a pesar de que expresamente se concede a los vecinos la posibilidad de ejercer la iniciativa ciudadana acerca de la elaboración y aprobación de las *“normas de competencia del Pleno”*¹²⁶⁷, se excluye la materia tributaria y de aprobación del Presupuesto, que como ha sido visto, *“... corresponde en exclusiva a la Junta de Gobierno Local.”*¹²⁶⁸

En cuanto al Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid de 31 de Mayo de 2004, se observa un desequilibrio entre el ejercicio del poder por parte del gobierno, y del previsto para los ciudadanos, en lo que al tema de la transparencia se refiere.

Así es como las deliberaciones de la Junta de Gobierno deben ser secretas, e incluso, con la obligación de los asistentes de *“... guardar secreto sobre las*

¹²⁶⁵ Ibidem, artículo 11.a.

¹²⁶⁶ Ibidem, artículo 11.1.c)

¹²⁶⁷ Ibidem, artículo 48.2

¹²⁶⁸ Ibidem artículo 49.1.

opiniones y votos emitidos en el transcurso de las sesiones, así como sobre la documentación a que hayan podido tener acceso por razón de su cargo.”¹²⁶⁹

Asimismo, la función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, que corresponde a la Intervención General¹²⁷⁰, se debe ejercer con “... *autonomía respecto a los órganos y entidades municipales y cargos directivos cuya gestión fiscalice*”, y con “completo acceso”, a la contabilidad y los documentos ¹²⁷¹; siendo evidente la situación contrapuesta con las limitaciones exigidas a los ciudadanos en la búsqueda de la información pública.

Prueba también de ese desequilibrio, el que se prevean “... *órganos colegiados con capacidad decisoria*”¹²⁷² por parte del gobierno; y órganos colegiados en el ámbito municipal, con funciones de “... *asesoramiento, seguimiento, coordinación y control, de otros órganos o actividades administrativas*”¹²⁷³; aunque a “... *los órganos colegiados de participación ciudadana a través de los cuales se dé participación a los vecinos y a las asociaciones que los representen*”¹²⁷⁴, no se les otorgue esa capacidad decisoria, ni mucho menos de control.

¹²⁶⁹ Ibidem, artículo 22.

¹²⁷⁰ Ibidem, artículo 59.

¹²⁷¹ Ídem. Subrayado nuestro.

¹²⁷² Ibidem artículo 76. 1.

¹²⁷³ Ibidem artículo 76.2.

¹²⁷⁴ Ibidem, artículos 43 y 73.2.

En tal sentido llama la atención el que, contrariamente, en los Consejos Territoriales de Distrito, que se consideran como órganos que permiten “... *la participación de los vecinos, sus colectivos y las entidades ciudadanas en la gestión de los asuntos municipales*”¹²⁷⁵, pueda ser removido de su cargo el representante civil, “... *por una moción justificada suscrita, al menos por dos terceras partes de las asociaciones que sean electoras en el momento del acto de remoción*”¹²⁷⁶; sin preverse esa forma de control para los representantes de los partidos políticos, que actúan en lo formal, bajo la denominación de vocales vecinos.

Este destacado se justifica, incluso, porque la remoción y la revocatoria del cargo es, como ha sido comprobado en el estudio correspondiente, inexistente absoluto como mecanismo de participación y control social en España.

Sin embargo, no puede ser pasado por alto, el que a los fines de impulsar la transparencia, se haya en 2006 dictado un Decreto que regule la obtención de información pública por parte de los ciudadanos de Madrid; aunque siempre dentro de las limitaciones constitucionales del artículo 105 de la Constitución y con diferencias con respecto al “completo acceso”, a la contabilidad y los documentos, visto con anterioridad.

¹²⁷⁵ Artículo 54 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 2004.

¹²⁷⁶ Ibidem, artículo 57. Subrayado nuestro.

Capítulo 3: En Barcelona.

Como ha sido observado en la recopilación correspondiente, si bien las oportunidades se cierran de acuerdo al Estatuto de Cataluña de 2006, desde el punto de vista de la Carta Municipal de Barcelona, se abren, por la apertura hacia la vigencia de las normas básicas estatales.

Igual conclusión, respecto a lo que es un problema generalizado en cuanto al tema de la participación, como lo es la preeminencia del sistema representativo en el ejercicio de los derechos relacionados con la participación, y la adjudicación de labores consultivas o de información, a los ciudadanos y ciudadanas, individual o colectivamente considerados.

Como no será la primera vez, la diferencia la marcan los Distritos de acuerdo a la reglamentación del Ayuntamiento de Barcelona; siendo por oposición el Estatuto de 2006, no solo restrictivo por absorbente, de las competencias locales, sino también, y dentro de ellas, de las que se refieren a la participación y el control social.

Así es como en lo que se refiere a sus instituciones, es al Parlamento como representación del pueblo de Cataluña, al que se le atribuye la competencia de aprobar los presupuestos de la Generalitat; y en lo general, controlar la acción política y de gobierno.¹²⁷⁷

Pero ese manejo unificador no sólo se refiere a Cataluña, sino aún a las entidades locales.

¹²⁷⁷Ibidem, artículo 55.

Por ejemplo, la Sindicatura de Cuentas, no sólo fiscaliza las de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, sino también la de los entes locales.¹²⁷⁸

Incluso se establece una *“tutela financiera sobre los gobiernos locales”*¹²⁷⁹, que sin duda pone de manifiesto el ánimo de *“interiorización”* de lo local, frente a lo comunitario, que desde luego se proyecta sobre los derechos de los ciudadanos.

Por esa razón, se insiste en la regulación reglamentaria, que de alguna manera ha sido autorizada por la Ley 1/2006 que Regula el Régimen Especial de Barcelona, y que permite el estudio de textos como las Normas de Funcionamiento de los Distritos, y de su *“Consell del Districte”*, concebido como se ha dicho, como órgano de control y fiscalización de los órganos de gobierno Distritales.¹²⁸⁰

Pero además, parte de sus funciones de control y fiscalización se refieren al presupuesto municipal; que de acuerdo a las normas legales y reglamentarias ya vistas, exigiría que como mínimo los Distritos manejasen como mínimo el 15% de los recursos ordinarios.¹²⁸¹

Asimismo, los Consejos Ciudadanos del Distrito, son considerados como máximos órgano de consulta y de participación de los Distritos en Barcelona, y

¹²⁷⁸ Ibidem, artículo 80.

¹²⁷⁹ Ibidem, artículo 218.5.

¹²⁸⁰ Artículos 7, 8 y 10.7 de las Normas Regulatoras de los Distritos de Barcelona.

¹²⁸¹ Ibidem, artículo 5.3.

como su nombre indica, estarían integrados no sólo por representantes, sino también por ciudadanos y ciudadanas a título colectivo o individual.¹²⁸²

En cuanto a lo primero, los representantes de las asociaciones y entidades del Distrito, representarían a los barrios por elección, de acuerdo a normas propias Distritales¹²⁸³; y los ciudadanos y ciudadanas, serían escogidos en forma aleatoria.¹²⁸⁴

En este caso, su actuación incluso llegaría hasta la deliberación de las ordenanzas, reglamentos generales, presupuesto municipal y resultados de gestión, de acuerdo a los indicadores; así como en general los grandes proyectos del Distrito.

Esta regulación incluso favorece más, en materia de participación que la contenida en las normas Reguladoras de la Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona. La diferencia radicaría en que en el segundo caso se ha establecido el carácter decisivo, sólo para las decisiones de los órganos de gobierno; y en las Normas sobre los Distritos de Barcelona, el carácter de recomendación para las decisiones del Consell¹²⁸⁵, sin que se haya previsto la exclusividad anteriormente referida y citada.

Asimismo, se encuentra regulada en las últimas, la utilización de mecanismos de participación ciudadana en las Comisiones de Trabajo y los Consejos

¹²⁸² Ibidem, artículo 40. Subrayado nuestro.

¹²⁸³ Ibidem, artículo 43.

¹²⁸⁴ Ídem.

¹²⁸⁵ Ibidem, artículo 42.

Sectoriales, que podrían realizar labores de seguimiento de los proyectos e iniciativas¹²⁸⁶; y hasta del funcionamiento de los servicios.¹²⁸⁷

Igual que en los casos anteriores, no solo podría haber representación civil, sino también “*a título individual*”, escogidos entre los usuarios o implicados en dicha temática.¹²⁸⁸

Incluso podría haber representantes de las entidades y los usuarios individualmente considerados, en los “*Consejos d’ equipament*”, en los Centros Cívicos de los Distritos, los barrios, y donde determine el reglamento interno de los Distritos; siendo de destacar que sus funciones básicas se refieran también al seguimiento de la gestión.¹²⁸⁹

Como opuesto a la interiorización como característica del modelo autonómico catalán, es la dispersión que se observa respecto a las Normas Regulatoras de los Distritos; según las cuales, el Reglamento Orgánico Municipal, sería de aplicación supletoria a ellas.¹²⁹⁰

En cualquier caso, son, como se ha dicho, las resaltantes en cuanto a un tema, como el del control social, desprovisto por lo general, de sustentos jurídicos incluso reglamentarios.

¹²⁸⁶ Ibidem, artículo 47.

¹²⁸⁷ Ibidem, artículo 48.4.

¹²⁸⁸ Ibidem, artículo 48.

¹²⁸⁹ Ibidem, artículo 50

¹²⁹⁰ Ibidem, Disposición Adicional Segunda.

Capítulo 4: En Valencia.

La Gran Ciudad de Valencia no es tampoco excepción del poco interés manifestado por el legislador estatutario, en lo que se refiere al tema de la participación ciudadana.

Por supuesto, mucho menos, en cuanto a las posibilidades de control social.

Las escasas manifestaciones jurídicas respecto al tema, se encuentran en los Reglamentos del Ayuntamiento de Valencia; y específicamente en el de Gobierno y Administración de 2006.

Las normas previstas en el Anteproyecto de Ley de Participación de la Comunidad Autónoma de Valencia, como se estudió, tampoco ofrecen un adelanto tangible; por lo que el peso de la regulación jurídica sobre el control social, sólo podría ser encontrado en el Reglamento antes nombrado; siendo como son las disposiciones de la Carta de Participación Ciudadana, antiguas respecto a la abundancia de textos jurídicos Valencianos de 2006.

Prueba de lo dicho en cuanto al Estatuto de la Comunidad Valenciana, es que en cualquier caso, Les Corts en representación *“del pueblo”*, aprueban los presupuestos de la Generalitat, controlan la acción del Consell, eligen al Presidente de la Generalitat, y le pueden exigir, responsabilidad política, así como al Presidente del Consell; así como en lo general, ejercen el control parlamentario, *“... sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de La Generalitat”*.¹²⁹¹

¹²⁹¹ Artículos 21 y 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Valencia de 2006.

Es decir, que como es una regla prácticamente general, respecto a la Generalitat, el presupuesto es único y debe ser aprobado exclusivamente por Les Corts, previa elaboración por el Consell.¹²⁹²

Asimismo, dicho Estatuto establece que a la Sindicatura de Comptes, corresponde el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, y hasta la de los entes locales, y todo el sector público de Valencia.

En contraste, el Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento, también del 2006, prevé que los Consejos de la Junta Municipal de Distrito, puedan formular avances del Proyecto de Presupuesto Municipal, “... *en aquellas materias que corresponden a las funciones asumidas por la Junta Municipal de Distrito*”, a fines de su elevación a la Junta de Gobierno Local, para su estudio y eventual incorporación al Proyecto de Presupuesto de la Corporación¹²⁹³

Esto es destacable, porque como se estudiara, dichos Consejos estarían integrados por vocales vecinos, con facultades de decisión; y aunque pudiera haber una vinculación política en su nombramiento y cesación, es importante recordar que en sus sesiones de carácter público, los concejales verdaderamente políticos, sólo tendrían derecho a voz.

Asimismo, es importante resaltar, que las competencias no asignadas ni a los municipios ni a las provincias, si fueron atribuibles como competencias de las

¹²⁹² Ibidem, artículo 76.

¹²⁹³ Artículo 98.3 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia de 2006.

Juntas Municipales de los Distritos, en materias tan importantes como la participación en la elaboración misma del proyecto de Presupuesto del Ayuntamiento; y otras, como en materia de salud pública, gestión de licencias de obras, participación en proyectos urbanos dentro de su ámbito territorial, señalizaciones, permisos de ocupación de la vía pública, y otras.¹²⁹⁴

Más aún, corresponde a los Concejos de las Juntas Municipales de los Distritos, además del impulso y orientación de las materias que sean de la competencia de las Juntas de Gobierno Local¹²⁹⁵, las que le atribuyan por delegación el Alcalde o la Junta de Gobierno Local.¹²⁹⁶

Por lo que las posibilidades de decisión de los vecinos, dentro de los Concejos de las Juntas Municipales de los Distritos, se magnifica aun más; sin perjuicio de las inconstitucionales a que hubiere lugar.

Para finalizar, como se ha dicho, la competencia territorial prevista en lo que podría ser la nueva Ley de Participación de la Comunidad Autónoma de Valencia, no se extendería al ámbito local; por lo que el carácter mediatizado y consultivo de la Carta de Participación Ciudadana, se mantendría en la Gran Ciudad.

Y, con él, disposiciones como aquella, según la cual la presencia tan solo de representantes de las asociaciones o entidades, a las sesiones de las Comisiones Informativas, sólo también se daría, *"...cuando en sus órdenes del día se halle*

¹²⁹⁴ Ídem.

¹²⁹⁵ Ibidem, artículo 98.

¹²⁹⁶ Ibidem 98.3.

*algún punto para el que la voz de los afectados, pueda ayudar a la toma de decisiones.*¹²⁹⁷

¹²⁹⁷ Artículo 7 de la Carta de Participación Ciudadana. Subrayado nuestro.

Cápítulo5: En Sevilla.

Como ha sido afirmado, el caso Sevillano, se acerca más a las posibilidades de ejercicio del control social en España.

Aunque como se deduce del estudio realizado en la segunda parte, tal situación no escape de problemática.

Con relación al modelo de Porto Alegre, el presupuesto participativo de Sevilla difiere no sólo por la cesación del cargo, o más propiamente del mandato, de acuerdo a los resultados, de los delegados con responsabilidades; sino también por la insistencia en dejar al gobierno político, un porcentaje de asignación recursos a la forma participativa, frente a la tradicional; y, por el establecimiento de gastos fijos, considerados de competencia municipal, no sometidos al debate ciudadano.

Así es como, no son como en Porto Alegre, los administrados quienes han delimitado prioridades, dentro de los problemas que merecen más inmediata atención, ni seleccionado las prioridades, ni *“tomado la decisión definitiva”*¹²⁹⁸; sino, que es el Gobierno municipal, el que sigue siendo el que determina las áreas y organismos cuyo presupuesto anual, pueda ser de ejercicio participativo.¹²⁹⁹

“Las propuestas de los presupuestos participativos que se someterán a debate y votación [...] no podrán coincidir con las inversiones y gastos de mantenimiento o

¹²⁹⁸ NAVARRO Z. citado por Bernardo Kliskberg.Op. cit., p. 53.

¹²⁹⁹ Artículo 32.1 del Autorreglamento de Presupuesto Participativo de 2006-2007.

*las actividades y programas, contemplados en los gastos fijos propuestos por el gobierno municipal”.*¹³⁰⁰

Aquellas que hubieran hecho referencia a competencias municipales, sólo serían consideradas como “... *sugerencias a los organismos municipales correspondientes.*”¹³⁰¹

Asimismo, las propuestas aprobadas, sólo se incorporarían al Presupuesto Municipal, hasta el límite máximo de gasto autorizado.¹³⁰²

En cambio, en los municipios brasileños que han servido de modelo, como se recordará, la administración municipal somete a la deliberación popular, “... *la totalidad de los recursos destinados a inversión*”.¹³⁰³

De igual forma en Porto Alegre, “... *las decisiones tomadas se incorporarán a los Presupuestos Municipales*”¹³⁰⁴, mientras que en Sevilla existe una mediatización que vulnera la vinculancia de las decisiones ciudadanas.

Los delegados de los Concejos de Ciudad, elegidos en y por las Asambleas de Zona, entregarían el listado definitivo, a la Junta Municipal de Distrito; y a través de ella, al Pleno del Ayuntamiento, para que una vez “... *realizado -por éste- el estudio de viabilidad legal y económica*”, fuera incluido en el presupuesto municipal.¹³⁰⁵

¹³⁰⁰ Ibidem, artículo 34

¹³⁰¹ Ibidem, artículo 34.6

¹³⁰² Ibidem, artículo 32.2.

¹³⁰³ VITALE, D. Op.cit, p. 172.

¹³⁰⁴ Declaración de Principios del Autorreglamento de Presupuesto Participativo de 2006-2007.

El Pleno del Ayuntamiento de Sevilla, que de acuerdo a su Reglamento Orgánico de 1992, se rige en principio por la Ley básica estatal 7/1985, está formado por el Alcalde y los Concejales, como órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el Gobierno Municipal.

Está entre sus funciones, el controlar y fiscalizar la gestión de los Órganos de Gobierno, la votación de la moción de censura al Alcalde y la cuestión de confianza; así como la aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales, los acuerdos relativos a la delimitación y alteración del termino municipal, la aprobación de los presupuestos, la división del municipio en Distritos, la determinación y regulación de los órganos de los Distritos, y las competencias de sus órganos representativos y participativos.¹³⁰⁶

Unido a lo anterior, las sesiones del Pleno del Ayuntamiento de Sevilla aunque públicas¹³⁰⁷, en el caso de la aprobación del presupuesto, se convertirían en extraordinarias y sin ruegos, ni preguntas, ni interferencias.¹³⁰⁸

Por lo que en esencia, es el órgano superior de control y fiscalización, en lo general y con relación al tema presupuestario; y, como se deduce de su composición, y a diferencia de lo que ocurre con el Pleno de las Juntas Municipales de Distrito, no existe la posibilidad de que intervengan los ciudadanos y ciudadanas.

Es decir que no serían ellos, quienes tomen la *“última decisión.”*

¹³⁰⁵ Declaración de Principios del Autorreglamento de Presupuesto Participativo de 2006

¹³⁰⁶ Artículo 34 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Sevilla de 1992.

¹³⁰⁷ Ibidem, artículo 54.

¹³⁰⁸ Ibidem, artículo 38.6.

Previo a la actuación del Pleno del Ayuntamiento, estaría la actuación de la Junta de Gobierno Local, que bajo la presidencia del Alcalde, podría incluir a no concejales¹³⁰⁹, y ejercer las funciones previstas en el artículo 127 de la Ley 57/2003, entre las que se encontraría la aprobación del proyecto de presupuesto.¹³¹⁰

Sin embargo, como fuera estudiado, la Junta de Gobierno Local responde políticamente ante el Pleno de la Corporación y sus deliberaciones son secretas; y en cuanto al tema presupuestario sus decisiones no son las definitivas.

Por lo tanto nuevamente la organización Distrital permite encontrar avances o diferencias a favor del control social.

Como ha de ser recordado, el Pleno de las Juntas Municipales de los Distritos de Sevilla, sí tendría la atribución de controlar y fiscalizar los órganos de gobierno del Distrito; incluyendo la aprobación o de las cuentas anuales de ingresos y gastos, “... como trámite previo a su fiscalización por el Pleno municipal”.¹³¹¹

Además, en su composición, los veintidós (22) vocales representan tanto a los grupos políticos, como a las entidades ciudadanas por partes iguales¹³¹²; y la condición de vocal, no requeriría de una nacionalidad específica, sino, apenas, el ser vecino o vecina, residentes en el ámbito de la Junta, e inscritos en el Censo Electoral.

¹³⁰⁹ Artículo 126.2 de la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Régimen Local

¹³¹⁰ Ibidem, artículo 127.1.b)

¹³¹¹ Artículo 15 del Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distritos de 2005.

¹³¹² Ibidem, artículo 14.

Además, se dá la circunstancia, de que la intervención vecinal, se supone decisiva; ya que es, al igual que la política, con derecho a voz y voto, al haberse establecido que los Concejales de la Corporación, y otras personas que asistieran al Pleno, sólo tendrían derecho a voz.¹³¹³

Es importante recordar también, a título comparativo, que en la designación de los representantes de las entidades ciudadanas para el Pleno de las Juntas Municipales, no intervienen los grupos políticos, ya que se realiza por los Consejos de Participación Ciudadana.

Y aun cuando no debe ser pasado por alto que la asignación de votos no sea individual, es decir que por ejemplo para entre cincuenta (50) y cien (100) asociados, corresponda apenas un (1) voto, lo que revela una problemática a resolver, también no hay duda de que tal composición es una excepción incluso respecto a las normas básicas estatales ya estudiadas.¹³¹⁴

¹³¹³ Ibidem, artículo 27.a

¹³¹⁴ Adicionalmente, el Pleno podría designar Grupos de Trabajo, en los cuales podría también participar, cualquier miembro del Pleno, o cualquier vecino; artículo 42.

Capítulo 6: En Zaragoza.

Un buen ejemplo de que a pesar de los nuevos textos estatutarios, el tema del control social giraría en torno a los reglamentos orgánicos, es el caso de Zaragoza, aún a la espera de un régimen especial, no asimilable por lo demás, a los casos de Madrid y Barcelona.

En lo que respecta al derecho a la participación y al régimen local en general, se observa una absorción de las competencias con ellos relacionados, por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón; quizá acentuado por el hecho de una omisión legislativa absoluta en el caso de la determinación de las competencias de los entes locales.

Sin embargo, la regulación de la participación ha estado presente en más de un texto reglamentario, aunque aparte de la materia en referencia a los Principios Generales, incluido el tema de las Juntas Vecinales, se remita constantemente al Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana de 2005, desde el Reglamento Orgánico Municipal.

En cualquier caso tales remisiones no se honran por el contenido de dicho reglamento especial, que además de reiterar el carácter no decisivo de las intervenciones ciudadanas, reitera el de las autoridades públicas.

Por lo que mas bien a título excepcional destaca la actuación de los Alcaldes de Barrio, elegidos por los ciudadanos; y a quienes, como se ha dicho, le corresponden en principio todas las competencias que se le reconocen a los Presidentes de las Juntas Municipales, y las de Presidente del Pleno de la Junta Vecinal.

Ha de ser recordado que, los quince (15) barrios del Distrito Rural de Zaragoza, se rigen por sus respectivas Juntas Vecinales; cuya actividad se basa “... *en los mismos fines, objetivos fundamentales y funciones que se establecen para las Juntas Municipales,...*”¹³¹⁵

Las Juntas Municipales, tienen competencias de iniciativa, gestión, consulta, y control; y aun cuando los representantes de las Asociaciones de Vecinos y otras representaciones, o aún ellos mismos, no tengan derecho a voto, no así su Presidente.

La elección del Alcalde de Barrio no debería quedar empañada por la supervisión por parte del Ayuntamiento de Zaragoza.¹³¹⁶

Que tomando en cuenta el texto del nuevo Estatuto de Autonomía, podría ser considerado un obstáculo, o un problema menor.

¹³¹⁵ Artículo 29 del Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana de 2005.

¹³¹⁶ Ibidem, artículo 32.

Capítulo 7: En Málaga.

Luego de descubrir algunas posibilidades de control social en las Grandes Ciudades anteriores, no exentas de limitaciones, no queda menos el notar, que salvo en la posibilidad de aplicación de presupuestos participativos, de acuerdo a la iniciativa de 2007, Málaga se desprende incluso de esas tímidas tendencias presentes en las otras ciudades.

Dejando de lado el Estatuto Andaluz, ya analizado, por ejemplo, el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga, prevé como es casi constante, que corresponde al Pleno del Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales, sin posibilidad ciudadana alguna, ni aún bajo la forma de la representación civil, las funciones de control, que incluirían el poder destituir al mismo Alcalde y los Concejales, el control y fiscalización de los órganos de gobierno municipales, y aprobar y modificar los presupuestos, entre otras competencias en referencia.¹³¹⁷

En el Reglamento Orgánico de Participación de Málaga, ciertas exclusiones acerca de la labor de la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, dirigida a la defensa de los intereses de los vecinos, denotan la preeminencia del poder gubernamental.

Es el caso de que pudieran ser declaradas inadmisibles las sugerencias o reclamaciones de los ciudadanos, que versaren sobre el control político a los órganos municipales¹³¹⁸.

¹³¹⁷ Artículo 52 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga.

¹³¹⁸ Artículo 21.7 del Reglamento Orgánico de Participación de Málaga.

Además de que sus actuaciones, “*en ningún caso*”, podrían anular actos, resoluciones o acuerdos.¹³¹⁹

Por esa razón, las iniciativas de 2006, tal vez influenciados por Sevilla, resaltan por ofrecer expectativas acerca de lo que se espera por venir.

Como ha de ser recordado, nuevamente la organización Distrital y los barrios han sido clave para la captación de las necesidades ciudadanas.

Los primeros son definidos como órganos desconcentrados territorialmente e instrumentos de participación ciudadana, cuya finalidad es acercar el poder municipal a los/ las ciudadanos/as (sic); mediante la facilitación y el fomento del control de la gestión municipal en el ámbito Distrital; y la proposición “... *de soluciones alternativas a los problemas que les conciernen.*”¹³²⁰

La intervención ciudadana quedaría entonces garantizada en las Juntas Municipales de los Distritos, que como fuera indicado ha sido previsto en el Reglamento Orgánico de Participación, que tengan presupuestos propios.

Sin embargo, el primer problema radica, en que por disposición expresa del Reglamento, esas intervenciones en las Juntas Municipales, “*nunca*” podrían ejercitarse, menoscabando las potestades de los órganos del gobierno municipal.

¹³²¹

Contrario en esencia de la idea acerca de la participación y el control social.

¹³¹⁹ Ibidem, artículo 23.1.

¹³²⁰ Ibidem, artículo 92.2

¹³²¹ Ibidem, artículo 96.

Por esa razón resulta contradictorio que con relación a los presupuestos participativos en Málaga, se establezca, que luego de su evaluación técnica, y que fueran debatidas en las Asambleas Distritales, las prioridades colectivas planteadas por la ciudadanía, pudieran ser incluídas en un porcentaje importante, como presupuestos participativos; si, en cualquier caso, aquellas formarían parte del presupuesto general, y sobre todo, la decisión final sería siempre del gobierno municipal.

Pero además, y siempre marcando la diferencia entre el modelo brasileño y el español, otro problema radica en que la deliberación no es sobre la totalidad de los recursos destinados a la inversión, sino de parte de ellos: algunas peticiones sí fueron destinadas a presupuestos participativos, y otras no.¹³²²

En cualquier caso las del primer grupo, serían sometidos a un seguimiento continuo tanto por los órganos de participación de Málaga de los Distritos, como por el Consejo Sectorial de Participación. Presentándose con ello otro problema, con relación al tema del control social.

Como fuera estudiado, los órganos de participación de Málaga dentro de la organización Distrital, específicamente definidos como tales son: el Consejo Social de la Ciudad, los Consejos Sectoriales de Participación y los Consejos Territoriales de Participación.

¹³²² Páginas Web www.ayto-malaga.es y www.malagaes.com.

El primero, es: “... un órgano colegiado de carácter consultivo...”, “... una plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación...”¹³²³; los segundos: “... órganos de participación, información y propuesta...”; y los terceros: son órganos de colaboración, deliberación y asesoramiento y “... con capacidad de realizar propuestas...”¹³²⁴.

Es decir, en ningún caso, son órganos de decisión.

Incluso expresamente se prevé en el mismo texto reglamentario, que esté entre las funciones de los Consejos Sectoriales de Participación, conocer las líneas presupuestarias¹³²⁵, pero no decidir acerca de ellas, y mucho menos su control.

No deja sin embargo de sorprender que a pesar de Sevilla y Málaga, en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tales iniciativas, aunque limitadas, destaquen por su ausencia.

Incluso como ha sido visto en el capítulo correspondiente, sin contar con el apoyo ciudadano, el Estatuto atribuye al Consejo de Gobierno, la elaboración y ejecución del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control;¹³²⁶ y como se ha estudiado, el que ese presupuesto sea único para la Comunidad, y que deba incluir “necesariamente” la

¹³²³ Ibidem, artículo 56.

¹³²⁴ Ibidem, artículo 53.

¹³²⁵ Ibidem, artículo 96.

¹³²⁶ Artículo 190.1. del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía, de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes.¹³²⁷

Aspectos que a título ilustrativo definen la incorrespondencia del Estatuto de Autonomía, con las posibilidades de ejercicio del control social; y una timidez del reglamentista, no acorde con las expectativas.

¹³²⁷ Ibidem, 190.2.

CONCLUSIONES FINALES.

-Tanto por lo visto en la III Parte, como por lo que se deduce de la I y II, la participación ciudadana es concebida en el régimen jurídico español de una forma parcial. *“La consulta a los ciudadanos puede ser considerada como un primer estadio de la participación.”*¹³²⁸

Esto se expresa, en que la intervención de los ciudadanos y ciudadanas, españoles se perciba como necesaria en los niveles primarios del proceso participativo; incluso de una manera necesaria, en las Grandes Ciudades de España, que por la complejidad de sus organizaciones presenta no pocas vías de atención de las necesidades públicas.

No obstante, ni aún en este caso se emplean mecanismos participativos como el de la Consulta Popular, sustituida en la práctica por sondeos y encuestas, de limitado o ninguno rigor social.

Sin duda la disposición contenida en el artículo 69 de la Ley 57/2003, tantas veces repetida y repetible, en los textos autonómicos y locales, se aprecia como definitiva al respecto.

Pero dentro de los niveles primarios en los procesos de participación, incluso, se pueden encontrar diferencias.

¹³²⁸ VILAS NOGUERIA, J. *Marco Conceptual de la Participación en el Gobierno Local: Pros y Contras* en ARENILLA SÁEZ, M. Op. cit., p. 55.

Si bien la toma de opinión, las sugerencias, las proposiciones, y la consulta, se observan con frecuencia en efecto; también debe ser recordado, que tales mecanismos otorgan relevancia a la representación más que a la individualidad.

Y más a la representación política que a la civil.

En tal sentido, todas las veces en que se atribuye a la presencia ciudadana las facultades de voz, pero no voto; el secreto, antes que la transparencia.

Y aun cuando se ha asumido a la preeminencia del sistema representativo como característica en España, como la clave de esa posición, la misma fuerza la tiene la participación directa, a tenor del artículo 23 de la Constitución nacional.

No obstante aún iniciativas destacables como la de los presupuestos participativos de Sevilla y Málaga, han sido vistos por la doctrina española, incluso podría decirse que con justicia a tenor del ordenamiento jurídico estudiado, *“... no en detrimento de la representatividad o de la responsabilidad, sino... para darles nueva vida.”*¹³²⁹

“Los presupuestos participativos son quizás el caso más claro y difícil en cuanto que pueden percibirse como el modelo que radicalmente atenta contra la lógica representativa. Pero aunque las reticencias hacia el mecanismo sean comprensibles por la amenaza a la representación que suponen, no deben olvidarse dos cosas. En primer lugar, la aprobación definitiva de los presupuestos participativos corresponde siempre a las instituciones electas. En segundo lugar, no puede decirse que los equipos de gobierno que han optado por esta metodología, carezcan de proyecto de ciudad... Por tanto, incluso con la apuesta participativa más ambiciosa, los principios de representación y responsabilidad no desaparecen.

Los representantes electos tienen la última palabra (son los últimos responsables de las asignaciones responsables que se hagan, por mucho que estas provengan de la voluntad ciudadana expresada en el presupuesto participativo) y tienen un modelo de ciudad que ha sido elegido

¹³²⁹ FONT, J. y BLANCO I. Conclusiones. *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Op. cit., p. 235.

*por los ciudadanos mediante mecanismos representativos: elecciones.*¹³³⁰
(Subrayado nuestro)

Además, esa misma característica del sistema español, se ha tomado como justificante de la absorción por parte del gobierno político de las funciones de control; encontrándose infinidad de normas que atribuyen al Pleno, al Parlamento, Les Corts, el Tribunal de Cuentas, las Sindicaturas de Cuentas y otros, las competencias acerca del control de la gestión pública.

Si bien el artículo 9 de la Constitución establece el deber de los poderes públicos, de facilitar la participación de todos los ciudadanos, españoles, en la vida política, económica, cultural y social, lo cierto es que la tendencia plasmada en las reformas estatutarias más recientes, es hacia la concentración, antes que a la cesión.

Esto obedece fundamentalmente a la concepción del derecho a la participación de una forma parcial, eludiendo la fase decisiva y la de control.

No es vista por ende, como una cesión de poder, para el cual se denota poco interés salvo excepciones; sino como una atribución más del gobierno, plasmada en los requisitos y aprobaciones necesarias para su ejercicio.

En tal caso, sin duda más que derechos, son una concesión.

En tal caso los poderes públicos, con las exigencias legislativas y hasta reglamentarias, incumplen el contenido del artículo 9 de la Constitución.

Aunque el caso del sufragio, merece también los comentarios expuestos.

¹³³⁰ Ídem.

-El tratamiento dado al pretendido derecho a la participación de los extranjeros, no es uniforme.

A pesar de formar parte en los contenidos básicos de la Ley 57/2003, como deber y derecho de los vecinos, aunque de acuerdo con la Ley 5/1985 del Régimen Electoral General; no pocas veces se acata el Capítulo Primero del Título I acerca de los derechos y deberes fundamentales, y en lo particular: DE LOS ESPAÑOLES y LOS EXTRANJEROS.

Los segundos no están excluidos en forma absoluta, ni incluidos de la misma forma; sin embargo el derecho al sufragio municipal es visto como una especialidad respecto al derecho a la participación, en la Constitución nacional.

Por regla general, les corresponden las libertades públicas garantizadas por el Título I; es decir las comprendidas entre los artículos del 10 al 55, en los términos que establezcan, primero los tratados, y luego las leyes.

En tal sentido, como ha sido indicado, el de participación política, es incluido como derecho humano por el derecho internacional, y no siendo menos, la Constitución española de 1978 lo lleva a disposiciones aún más especiales en lo que respecta al sufragio en las elecciones municipales.

Por lo tanto se aprecia la diferencia que hace el constituyente entre el derecho a la participación, previsto en el artículo 23 como de titularidad exclusiva de los españoles y el del sufragio, de titularidad compartible entre extranjeros y españoles.

En conclusión, constitucionalmente los extranjeros en España, no tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de

representantes; ni a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, a tenor del artículo 23.

En correspondencia, tampoco a la facilitación de los poderes públicos, acerca del ejercicio del derecho a la participación en la vida económica, cultural y social. Nótese que en la misma redacción del citado artículo 9, se utiliza la palabra “*individuo*”, en referencia a la libertad y la igualdad; y “*ciudadano*”, con relación a la participación incluso a la política, entendible como se sufragio municipal.

Es esa la interpretación que debe dársele a la expresión vecino, o similares, sin duda en cuanto al tema que nos ocupa, entendible como vecino español o española.

- La participación es entendida como una competencia estatal, autonómica o local.

De esa interpretación se deduce la infinidad de limitaciones y obstáculos de un pretendido derecho, en ocasiones sólo de voz.

No obstante se desprende de este trabajo, la naturaleza internacional de las intervenciones ciudadanas, tanto representadas como individuales, que privilegian decisiones como la decisión del Tribunal Constitucional 247 del 2007, acerca de un tema tan fundamental como es la impugnación del artículo 17.1 del Estatuto de la Comunidad de Valencia.

En ella se señala meridianamente que:

“El precepto impugnado no supone pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta, ni obvio es decirlo, podría tampoco hacerlo pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en

la fijación de esferas de competencias indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional.”

Y, como fuera también fijado por el mismo Tribunal, “... *el derecho a participar corresponde a los ciudadanos...*”¹³³¹; y la soberanía nacional, no reside ni aún en los partidos políticos, sino en el pueblo español, del que emanan todos los poderes estatales, comunitarios y locales

*“Así se pone de manifiesto en el propio Preámbulo del texto constitucional... y en el artículo 1.2... Así lo ha entendido igualmente el Tribunal Constitucional.”*¹³³²

- El sufragio es visto como fuente originaria de la soberanía nacional.

A pesar de serle otorgado al “*pueblo español*”, la fuente de los poderes del Estado, y a los partidos políticos el de “*manifestar la voluntad popular*”, la sintonía entre el pueblo y los partidos, se aprecia alejada, una vez cumplido el proceso electoral.

En tal caso las presentaciones de resultados ante los electores, que incluso pudieran ser extranjeros, se obvian en lo absoluto, sustituyéndolos por aprobaciones y autorizaciones de carácter interno.

No existen tampoco instrumentos para que el poder ciudadano, se convierta en limitante del poder de los gobernantes, más allá de las elecciones “*como premio o castigo*”.

¹³³¹ STC 8/1983.

¹³³² GOIG MARTÍNEZ, J.M.Op. cit., p. 254.

No obstante, el derecho público moderno, ha encontrado en los gobiernos democráticos, vías de fiscalización continua, que no cerca en el tiempo, han impedido la perpetuación de políticas y dirigentes, ajenos a los intereses ciudadanos.

Y aun cuando la radicalidad de *“los mandatos revocables”*, implica un cumplimiento detallado y exigente de la separación de poderes, no cabe duda que ello es más acorde con el rol del pueblo español y de los partidos políticos, en función de los artículos 1 y 6 de la Constitución.

Sin embargo, en el caso de los referenda revocatorios del poder político su ausencia es absoluta; presentándose la excepción de los delegados en Sevilla como una particularidad dentro de la representación civil.

Es evidente que el control social no es visto como problema, ni mucho menos, la urgencia de alcanzar formas para remediarlo.

-El control social es un problema actual en el Derecho Español.

No sólo en el nivel comparativo, las diferencias son elocuentes.

La aplicación en algunos Distritos de experiencias que remiten a una fiscalización ciudadana, denotan una necesidad no asumida aún por el derecho estatal, autonómico y hasta local, en España.

Esto se deduce de la persistencia en los Estatutos de Autonomía de reforma más reciente, de concentraciones de poder, de decisión y de control; aún en contra de la autonomía reglamentaria, derivada de la otorgada para la gestión de

sus intereses, tanto a las mismas Comunidades, como a los municipios y provincias.

En esa incipiente lucha de poder, las diferencias entre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Régimen Especial de Barcelona, son destacables.

También lo es, el que al mismo tiempo en que los presupuestos participativos surgen en Europa y en España, se produzcan reformas concentradoras de poder antes que de cesión.

Por lo que las demandas ciudadanas, por ahora provenientes en su mayoría de la Organización Distrital, se eluden, y plantean un largo camino de confrontación de intereses.

Los tímidos avances en materia de control ciudadano, sin duda, denotan la presencia de un requerimiento ciudadano; y la negación de atenderlo, la de un problema a resolver.

- La Gran Ciudad es el escenario natural del problema del control social en España.

Proveniente de una reforma legislativa, tendiente a modificar la concepción tan sólo declarativa del derecho a la participación, sin duda el establecimiento de un régimen de organización general y otro para los Municipios de Gran Población, permiten también localizar diferentes necesidades de control no estatal.

Por lo general, el municipio Español tiene un gobierno y una administración dirigidos por el Ayuntamiento; salvo en el caso de municipios, con régimen de

Concejo Abierto. En estos últimos el gobierno y la administración se realiza por el Alcalde y la Asamblea Vecinal, “... de la que formen parte todos los electores”.¹³³³

Asimismo, se ha establecido que su funcionamiento sea en forma sobre la base de los usos, costumbres y tradiciones locales; y sólo en su defecto, por la ley 57/2003 y las autonómicas sobre régimen local.

Si se toma en cuenta que no sólo los municipios de menos de cien (100) habitantes, podrían disponer de dicha forma de gobierno y administración; es decir, que también gozarían del régimen de Gobierno Abierto, aquellos que tradicionalmente contaren con él, y los que por su localización geográfica, o la gestión de los intereses municipales, lo hiciere aconsejable¹³³⁴, no queda menos que concluir: que sólo los municipios de Gran Población se hallarían excluidos de dicha forma ciudadana directa de gestión, en forma absoluta.

Límites que ratifican el carácter mediatizado de la participación ciudadana en España.

En el caso de las Grandes Ciudades de España, sin duda los verdaderos municipios de Gran Población, el Pleno está conformada por el Alcalde y los Concejales, y a diferencia de los casos estudiados en algunos Distritos, sin presencia ciudadana, ni en forma colectiva ni mucho menos individual.

La “*defensa de los derechos de los vecinos*”, sólo se lograría a través de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, que como se ha explicado, no constituye en realidad órgano participativo; ni por su composición, integrada por

¹³³³ Artículo 29.3 de la Ley 57/2003.

¹³³⁴ Aunque en el último caso, y como fuera estudiado, la solicitud de los vecinos amerite la aprobación del Ayuntamiento, y la aprobación de la Comunidad Autónoma.

todos los grupos que integran el Pleno; ni por el carácter de sus decisiones, tan solo informes ordinarios o extraordinarios.¹³³⁵

Eso en términos generales, que han sido desarrollados por los Estatutos de Autonomía que se refieren al contenido básico de las leyes estatales; y de una manera aún más acentuada, en otros Estatutos y leyes autonómicas y locales, según lo visto y a través de ella comprobado, en la Parte II de este trabajo.

Es decir que sí el control social implica, “*acciones formales o informales*” en las que los ciudadanos en forma libre o representativa estrechamente controlada, puedan exigir como derecho, en forma libre: la rendición de cuentas, la realización de plebiscitos, la remoción de autoridades, la revocatoria del mandato, deliberaciones públicas, audiencias públicas y exposiciones de proyectos; y finalmente, en sus ausencias, el interponer acciones judiciales o administrativas relacionadas con la responsabilización; ante un régimen jurídico deficiente, las posibilidades de los vecinos se lograrían con menos dificultades a través de Concejos Abiertos, que a través de la exclusiva representación política en los Municipios de Gran Población.

“La complejidad de la vida moderna y la progresiva concentración en urbes de dimensiones cada vez más amplias, han eliminado prácticamente los sistemas de democracia directa de la vida pública, basada esencialmente en sistemas de democracia representativa en los

¹³³⁵ Sin embargo: “... para que la participación ciudadana tenga sentido, y suponga realmente ... una participación en la vida local, es preciso en aquellos casos ... en los que dicha participación se instrumenta a través de sugerencias o reclamaciones hechas a los órganos de gobierno y la administración municipal, que por éstos sean tenidos en cuenta dichas sugerencias y reclamaciones en el momento de decidir en relación con el asunto de que se trate”. STC 4-1-1991. Subrayado nuestro.

que además el papel decisivo se centra cada vez más en los partidos políticos...”.¹³³⁶

Y, de ellas, sin duda las Grandes Ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga, sobresalen por su máximo poblacional y de complejidad.

Es importante recordar, que si bien en el régimen local de dichas ciudades la organización Distrital ha sido determinante para la localización de ciudadanos en forma directa o indirecta, involucrados en las decisiones correspondientes a los presupuestos y otras decisiones de importancia, incluso de Alcaldes de Barrio, directamente seleccionados por los administrados, no debe pasarse por alto que el régimen jurídico estatal no implica cesión de poder.

Los Distritos, por creación del Ayuntamiento, son divisiones territoriales propias, dotados de órganos no descentralizados, sino desconcentrados, “... *sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio*”¹³³⁷; lo que como se ha dicho, equivale a la concentración, más que a la dispersión del gobierno público.

No obstante, son en esencia instrumentos de participación ciudadana, por ejemplo a través de las Juntas Municipales de Distrito; imposible posibilidad en el caso de las otras formas de organización territorial del Estado.

De allí su importancia, y la del régimen jurídico local, en lo que al tema de la participación y el control social se refiere.

De allí la “*interiorización*”, contraria incluso a cualquier forma “*quasifederal*”.

¹³³⁶ COSCULLUELA MONTANER, L. “El Concejo Abierto”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 234. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1987, p. 202.

¹³³⁷ Artículo 128 de la Ley 57/2003. Subrayado nuestro.

-El Control Social es un problema a resolver en España.

Contraria a su poca rigurosidad como fuente jurídica, a los efectos de la investigación documental de este trabajo, los comentarios bajo la forma de protestas de los vecinos, surgidos en Madrid acerca de los Consejos Territoriales, son una referencia cierta, a título ilustrativo, de la necesidad pública de un entendimiento de la participación ciudadana de una manera no parcial: es decir sólo a nivel de la consulta, y nunca en los de decisión y control.

Pero es que además, a lo largo de toda la I Parte y la II, ha podido ser hallado un sustento al derecho a la participación en el régimen jurídico Español; que va desde el texto de la Constitución hasta la integración en Juntas Distritales con derecho a voto.

Pero las de la fase final, las del control social, son nulas.

El espíritu del constituyente emerge de la intermediación del Rey, y la actuación del Estado, en lo que a los referenda respecta.

La actuación de los ciudadanos, debe nutrir con sus aportaciones la decisión pública por parte de sus gobernantes. Pero esa intervención, no siempre es requerible, ni aconsejable, por lo que los supremos intereses del interés general deben mediatizarla; lo que en la práctica se entiende como obstaculización.

Son los representantes quienes deciden y controlan.

Sin duda a ello ha contribuído, la errónea concepción de la participación más que como un derecho ciudadano, como de una competencia Estatal, en función de los contenidos jurídicos ya analizados.

Más el derecho internacional, se ha ocupado de precisar el concepto.

Y de acuerdo a él, tal interpretación es inexacta.

Específicamente el artículo 21 de la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos: *“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.”* Por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: *“Todos los ciudadanos gozarán: “... de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”* (Subrayado nuestro); y de acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional del 25/1981:

“... los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o automática del Estado.... Los derechos fundamentales son así patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna.” (Subrayado nuestro)

Pero si tales argumentos no fueran suficientes, el Comité de Ministros de los Estados Miembros de la Unión Europea, en su Recomendación sobre La Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública en el Nivel Local, ha previsto para dichos Estados: Garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una información clara y completa, y a participar en las decisiones importantes que afecten a su futuro. ¹³³⁸

Asimismo, *“... la Carta Europea de Autonomía Local no es una vaga proclamación retórica de intenciones sino un tratado suscrito por España, que*

¹³³⁸ Recomendación del 6 de Diciembre de 2001.

expresa una política del Consejo de Europa, y obliga a reordenar el ordenamiento interno conforme a sus amplias disposiciones...”.¹³³⁹

Y, como fuera visto, de acuerdo a ella, la autonomía implica el derecho y la capacidad de los entes locales de “ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”; derecho que puede ser ejercido, por esos habitantes, no sólo mediante mecanismos de participación política, sino también por “...Asambleas o Consejos”, o por “Asambleas de Vecinos, referéndum o cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos.”

Y, “... en lo que interesa a la materia contemplada en la Carta Europea, ésta afecta tanto a las competencias del Estado como a las de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local...”.¹³⁴⁰

“... la congelación competencial que produce el convenio internacional¹³⁴¹ hace que todo lo que en él aparece regulado sea indisponible por cualquier otro legislador. De este modo, en primer término la Carta se impone a la LRBRL en las materias en la que pueda observarse una discrepancia por el mero efecto de la lex posterior e impide al legislador - básico o sectorial- una modificación de lo que en ella se ha establecido...”¹³⁴²

¹³³⁹ GARCÍA ROCA, J. “El Concepto Actual de Autonomía Local según el Bloque de la Constitucionalidad”. Op. cit., p. 38.

¹³⁴⁰ ORTEGA ÁLVAREZ, L. “La Carta Europea de Autonomía Local”. Op. cit., p.483

¹³⁴¹ Ha de ser recordado que de acuerdo al artículo 96 de la Constitución nacional, los tratados ratificados por España y publicados en el BOE, formarán parte del derecho interno, pero a diferencia, sus disposiciones sólo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los mismos tratados o de acuerdo al derecho internacional.

¹³⁴² ORTEGA ÁLVAREZ, L. “La Carta Europea de Autonomía Local. Op. cit., p.p. 484 y 485.

Sin duda un proceso participativo amerita de la coordinación del Gobierno y de la separación de los poderes para su ejecución. Pero ello no implica que se convierta en protagonista de una iniciativa que no le pertenece.

De tal forma, que no sólo para responder a las tímidas exigencias quizá influenciadas por el derecho comparado, el derecho español, debe abandonar las concepciones tradicionales, aún jurisprudenciales; y abrir paso a lo que es desde hace algún tiempo es ya una tendencia.

Tanto la rendición de cuentas, frecuentemente conocida como “*accountability*”, como el gobierno electrónico, como la libertad en la búsqueda de la información pública, como el referenda no solo consultivo, como las contralorías sociales, obedecen a la atención de un problema ciudadano que desborda la selección de representantes políticos.

Y si bien en una Gran Ciudad como Madrid los canales directos son no solo legalmente imposibles, sino también impedimentos a la rapidez que amerita la atención de ciertas necesidades públicas; el papel de los ciudadanos no sólo es el del elector, sino además el de vecino, administrado y hasta co-gestor.

Las consecuencias de dicha apertura, no sólo son una adecuación al derecho administrativo actual, sino una verdadera legitimidad del ejercicio del poder, y una administración consecuente con sus orígenes.

Sí administrar implica gestionar el dinero de otros, los intereses de otros, justo es también que ellos supervisen su actuación, de manera que el contenido democrático otorgado al Estado Español, por la propia Constitución de 1978, no se aprecie en la actualidad tan parcial como lo es su sustento participativo.

Esa parcialidad se extiende también hacia la intervención, no sólo de quienes se suponen manejadores del conocimiento; sino en lo posible de la totalidad de los intereses que conforman una sociedad.

“... en Porto Alegre y en casi todas las experiencias latinoamericanas, son las clases populares los actores principales del proceso.”... “En cambio, en la mayoría de los casos europeos, son las clases medias o las fracciones superiores de las clases medias o fracciones superiores de las clases populares las más activas.”... “... los jóvenes, los extranjeros o inmigrantes, los más precarios, permanecen ausentes o marginados de los presupuestos participativos.”¹³⁴³

De la necesidad de incluir a los extranjeros, se ocupa la incorrecta redacción de algunos textos jurídicos autonómicos y locales estudiados¹³⁴⁴; sin duda superando a los rígidos parámetros constitucionales, que parecen desconocer normas que con relación a los ciudadanos europeos señalan por ejemplo, en el artículo 16 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que: *“Ninguna de las disposiciones de los artículos 10, 11 y 14¹³⁴⁵ podrá ser interpretada en el sentido que prohíbe a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros”*.

¹³⁴³ SINTOMER, I. Op.cit, p.78.

¹³⁴⁴ *“En la Ciudad la pertenencia a la comunidad no la determina la nacionalidad, sino la residencia, pro ello tienen por vocación un carácter más abierto.”* MALARET, E., “Municipios, Democracia Cosmopolita y Cooperación al Desarrollo descentralizada.”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) 300-3001. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), p. 93.

¹³⁴⁵ En referencia a la libertad de expresión, artículo 10; la de reunión y asociación, artículo 11; y la de prohibición de discriminación, artículo 14.

Sirvan entonces las normas estatales, autonómicas y locales, para honrar dichos cambios y compromisos; y a través de ellos para lograr una sociedad “... *en la que se pueda exigir a los ciudadanos que se interesen en la política...*”¹³⁴⁶; que participen en ella, porque no se les excluya del poder de decisión en forma efectiva, y cuando sus palabras cuenten al margen del período electoral.

¹³⁴⁶ SINTOMER, I. Op. cit., p.81

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

ARANGUREN, J-C. A. “Las Nuevas Formas de la Actividad Administrativa. Participación, Ejercicio Privado de Funciones Públicas y Gestión Privada de Servicios Públicos.” REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 303. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2007.

_____ “LA Gobernanza Local”. REAL Revista de Administración Local núm 291. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2003.

ÁLVAREZ BRICEÑO, M. “El Apartado Comunitario FIDES: aproximación a una experiencia participativa en el municipio Mara del Estado Zulia.” FRONESIS. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política, Vol. 14, núm 2. Instituto de Filosofía del Derecho Dr. J.M. Delgado Ocando. Maracaibo, 2007.

AJA, E. *El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial, 2001.

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL CIUDADANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. Límites y Posibilidades para su Ejercicio.” Documento de Trabajo. Flavio Fuentes Coordinador. Buenos Aires, S/E, 2000.

ARELLANO GAULT, D. “Transparencia desde un Análisis Organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia”.” REFORMA y DEMOCRACIA. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Editorial Texto, C.A, 2008.

ARENA, G. “E- Government y Nuevos Modelos de Administración”. RAP Revista de Administración Pública núm. 163. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

ARENILLA SÁEZ, M. *Los Modelos, Proyectos y Políticas de Participación en Grandes y Medias Ciudades*. Madrid, Dykinson, S.L., 2007.

ARGULLOL MURGADAS, E. “La Reforma Estatutaria: Una Primera Aproximación”. RAP Revista de Administración Pública núm. 174. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. *La Modernización del Gobierno Local*. Barcelona, Atelier D.L., 2005.

BELLVER, A., "Reformas en Materia de Transparencia: Segunda Generación de Cambio Institucional". REFORMA y DEMOCRACIA. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) núm. 38. Caracas, Editorial Texto, C.A., 2007.

BORJA, J. "Políticas y Gobierno en las Grandes Ciudades" en BORJA, J., CASTELLS, M., DORADO, R. Y QUINTANA, I.: *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*. Madrid, Editorial Sistema, 1990, p.667.

BREWER C., A. R. *El Estado Crisis y Reforma*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982.

CANALES ALIENDE, J. M "La Democracia Participativa Local" .Sistema . Revista de Ciencias Sociales, Filosofía e Historia núm. 184-185. 2005.

"Reflexiones sobre la Situación y la Problemática Actual del Gobierno y la Administración de las Grandes Ciudades de España." REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 265. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Madrid, 1995.

CARBALLEIRA RIVERA, M.T. *La Participación Ciudadana y los Grupos Políticos Municipales. En La Modernización del Gobierno Local. Estudios sobre la Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. Barcelona, Atelier, 2005.

"Perspectivas de Consolidación del Estado Autonómico". REALA Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica num. 269. Instituto de Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1996.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. *Una Reflexión General Introductoria sobre la Ley 57/2003. En La Modernización del Gobierno Local. Estudios sobre la Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. Barcelona, Atelier, 2005.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). Página Control Social y Transparencia del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE). Puede ser consultada en www.clad.org.ve.

CERRILLO I MARTINEZ, A. "La Información Administrativa en el Ámbito Local. El Caso del Ayuntamiento de Barcelona." REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 283. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Madrid, 2000.

COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA. Recomendación 19 (2001)

COMITÉ DE MINISTROS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA. (2001) Sobre la Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública en el Nivel Local.

CONSEJO CIENTÍFICO DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (CLAD) *La Responsabilización (Accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires, EUDEBA-Universidad de Buenos Aires, 2000.

COSCULLUELA MONTANER, L. "El Concejo Abierto". REALA Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica núm. 234. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1987.

CUNILL Grau, N. *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas, LITOPAR, C.A., 1991.

_____ *La Descentralización de la Descentralización de la Política Social. Descentralización y Políticas Sociales en América Latina*. Ricard Gomá y Jacint Jordana Editores. Barcelona, CIDOB, 2004.

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. *Madrid, Área Metropolitana, Gran Ciudad, Capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*. Madrid, Editorial COLEX, 2006.

_____ *Evolución Histórica del Régimen Especial de Madrid*. Madrid, COLEX, 2006.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. *El Régimen de las Grandes Ciudades. La Modernización del Gobierno Local en La Modernización del Gobierno Local. Estudios sobre la Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. Barcelona, Atelier, 2005.

FERRET JACAS, J. "La Reforma de la Administración Local". RAP Revista de Administración Pública núm. 174. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007.

FLORES- TREJO, E. "Derecho de Acceso a la Información: de la Fase Normativa a la Valoración de su Impacto". REFORME. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia núm. 35. Caracas, 2006.

FONDEVILA ANTOLÍN, J. “Reflexiones en Torno al Informe para la Preparación de un Estatuto Básico de Empleado Público: Especial Referencia a la Propuesta de Reducción del Contenido y alcance de lo Básico.” REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 298-299. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid. 2005.

FONT, J. y BLANCO, I. “Participación Local. Más allá de la Democracia Asociativa.” REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 290. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Madrid.2002.

_____ Joan Font (coordinador). *Ciudadanos y Decisiones Públicas. Conclusiones.* Barcelona, Ariel, S.A, 2001.

FONT I LLOVET, T. “El Régimen Local en los Estatutos de Autonomía” en El Régimen Local en la Reforma de los Estatutos de Autonomía. Madrid. Revista FORO 6 La Estructura Territorial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Problemas Actuales de Derecho Local.* Madrid, Civitas, 2007.

_____ “Principios y Modalidades de la Participación Ciudadana en la Vida Administrativa”. Citado por Rafael Chavero Gazdick. Revista de Derecho Público no. 59-60. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1997.

GARCIA ROCA, J. “Un Bloque Constitucional local conforme al Principio de Subsidiariedad. (Un desarrollo constitucional pendiente).” REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 294-295. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2004.

_____ “El Concepto Actual de Autonomía Local”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 282. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2000.

GIL SANTIAGO, C. *Participación Ciudadana y Gobierno Local en La Participación en las Administraciones Públicas.¿ Cooperación o Enfrentamiento?.* Antonio Colomer Viadel (coordinador). Valencia, Universidad Politécnica de Valencia Editorial, 2006.

GOIG MARTÍNEZ, J.M. *El Sistema Constitucional Español según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.* Madrid, Editorial Universitas Internacional, S.L., 2004

- GOMA, R. y FONT, J. *La Democracia Local. Un Mapa de Experiencias Participativas*. En *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona, Ariel, 2001.
- GÓMEZ BAHILLO, C., "Organizaciones Vecinales y Participación Ciudadana. El Caso de la Ciudad de Zaragoza". *Revista Internacional de Organizaciones (RIO)*, núm. 0.
- GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R. "Ideas, Reflexiones y Propuestas del Grupo de Expertos para la Reforma de la Administración Pública". *RAP Revista de Administración Pública* num. 165. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2004.
- GONZALEZ-HABA GUIADO, V. "Las Corporaciones Locales y las Comunidades de Vecinos ante los Retos de la Nueva Gestión Pública." *REAL Revista de Estudios de la Administración Local* núm. 291. Ministerio de Administraciones Públicas (INAP). Madrid, 2003
- GRANDE ARANDA, J.I. "Régimen Jurídico de la Juventud". Pendiente de Publicación.
- GUICHOT, E. "El Nuevo Derecho Europeo de Acceso a la Información Pública". *RAP Revista de Administración Pública* núm. 160. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2003.
- GUIMARAES, R. P. "Estado, Mercado y Democracia: oportunidades y límites de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática." *REFORMA y DEMOCRACIA. Revista del Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo (CLAD)* núm. 40. Caracas, Editorial Texto, C.A, 2008.
- IBAÑEZ MACÍAS, A. *El Derecho Constitucional a Participar y la Participación Ciudadana Local*. Madrid, Grupo Difusión, 2007.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS. Informe sobre la Reforma del Estatuto de Cataluña. Julio de 2003, p. 22. Puede ser estudiado en castellano en la página web www.gencat.net.
- KLIKSBURG, B. "¿Cómo Avanzar la Participación en América Latina, el Continente más Desigual?." *REFORMA y DEMOCRACIA. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)* núm. 37. Caracas, Editorial Texto, 2007.
- LÓPEZ PELLICER, J.A. "La Moción de Censura al Alcalde". *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 247. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1986.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, M. "EL Foro de la Participación y el Presupuesto Participativo de Albacete, España." Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Madrid, Noviembre, 2004. Puede ser consultada en la página web www.clad.org.ve.

LORENCES, V. *El Derecho de Acceso a la Información Gubernamental*. En *Nuevos Derechos a la Información*. Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1999.

LLERENAS M., V., "Contraloría Social: Ejerciendo el Derecho a la Rendición de Cuentas en los Programas de Desarrollo Social". REFORMA y DEMOCRACIA. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) num. 39, Caracas, Editorial Texto, C.A.

MALARET. E. "Municipios, Democracia Cosmopolita y Cooperación al Desarrollo Descentralizada". REALA Revista de Estudios de la Administración Autonómica y Local núm. 300-301. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2006.

MARTÍNEZ MARÍN, A. "La Elección o Nombramiento y Cese del Alcalde". REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 242. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1989.

MERINO ESTRADA, V. "Los Consejos Sociales de Ciudad". REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 296-297. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid. 2004.

Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaria de Estado. LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL. Madrid, 2005. Puede ser consultado en la página web www.map.es

MOLINA VEGA, J.E. "La Ideología Bolivariana y sus Consecuencias sobre el Proceso Político en Venezuela." Ponencia presentada en el XXIV Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA-2003) 2003.

MORELL OCAÑA, L. *Madrid: Comentarios al Articulado de la Ley de Régimen Especial y de Capitalidad*. Madrid, Civitas, 2007.

_____ "La Dinámica Provincial a Partir de la Constitución". REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm 300-301. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2006.

_____ "Los Servicios de una Administración Cercana". REAL Revista de Estudios de la Administración Local núm 292-293. Mayo-Diciembre 2003.

MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I. "Ante la Reforma del Régimen Local". REAL Revista de Estudios de la Administración Local núm. 291. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2003.

NAVAJAS LAPORTE, A. "Unas Reflexiones en Torno a la Interpretación del Artículo 149 de la Constitución Española de 1978", REVL Revista de Estudios de la Vida Local núm. 149. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1983.

NISTAL, T.A. *Guía Fácil de la Participación Ciudadana. Manual de Gestión para el Fomento de la Participación Ciudadana en Ayuntamientos y Asociaciones*. Madrid, Dykinson, S.L., 2004.

OJEDA MARÍN, A. "El Ámbito de la Autonomía Financiera en las Provincias y Municipios". REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 255-256. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1992.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. "Transparencia y Silencio. Estudio sobre el Acceso a la Información en España", Madrid, Octubre de 2005. Puede ser leído en www.sustentia.com

ORDUÑA REBOLLO, E. "Nuevas Aportaciones sobre el Mapa Municipal". REAL Revista de Estudios de la Administración Local núm. 271. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2003.

_____. *Democracia Directa Municipal, Concejos y Cabildos Abiertos*. Madrid, Civitas, 1994.

_____, E. "La Evolución del Concejo Abierto y su Reconocimiento Constitucional". REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica num. 237. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1988.

ORDUÑA PRADA, E. "La Participación Ciudadana Directa en el Proceso de Formación de los Planes Urbanísticos según la Jurisprudencia." REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 294-295. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2004.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. "Régimen Local y Estatutos de Autonomía". REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 300-301. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid. 2006.

_____. "La Interiorización Autonómica del Régimen Local. En El Régimen Local de los Estatutos de Autonomía". Revista FORO 6 La Estructura Territorial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid, 2006.

- _____ “La Carta Europea de Autonomía Local”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm 259. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1993.
- OJEDA MARÍN, A. “El Ámbito de la Autonomía Financiera en las Provincias y Municipios” REAL Revista de Estudios de Derecho Local núm. 255.256. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1992.
- PARADA VÁSQUEZ, J.R. “La Segunda Descentralización: del Estado Autonómico al Municipal”. RAP Revista de Administración Pública num. 172. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007.
- PEMÁN GAVÍN, J. “El Nuevo Impulso a las Fórmulas de Participación Ciudadana en la Administración Local.” RARAP Revista Aragonesa de Administración Pública núm. 27. Diputación de Aragón. Zaragoza, 2005.
- PINEDA NEBOT, C. “Participación Presupuestaria: Las Experiencias de Albacete, Logroño y Madrid.”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 298. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2005.
- REPERTORIO JURÍDICO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, Madrid, Editorial Bosch, 2005.
- RIVAS, Q.,A. *Democracia Representativa y Participación Popular*. Comisión para la Reforma del Estado.. Editorial Texto C.A., Caracas, 1994.
- RODRIGUEZ ARANA-MUÑOZ, J. “Administración Única y Pacto Local”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 271-272. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1996.
- RODRÍGUEZ R. T., *Ciudadanos y Soberanos. Participación y Democracia Directa*. Córdoba, Almuzara, 2005.
- ROMERO REY, C. “La Recepción de los Principios Comunitarios de Subsidiariedad y Proporcionalidad en el Derecho Local Español y su Incidencia en el Principio de Autonomía”. RAP Revista de Administración Pública núm. 171. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.2006
- SÁNCHEZ MORÓN, M. “Elementos de Participación Ciudadana”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 221. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 1984.
- SANDÍN GARCÍA, M., “El Desarrollo de Acceso a los Documentos Administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana.”. REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 294-295. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid 2004.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho Administrativo General*. Tomo I. Madrid, Iustel, 2004.

SANTOLAYA MACHETTI, P. *Comentarios a la Nueva Ley de Extranjería*. Valladolid, Editorial Lex Nova, 2000.

SERRA, A. "Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público." REFORMA y DEMOCRACIA. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) núm. 39. Caracas, Editorial Texto C.A., 2007.

SINTOMER, I. "Los Presupuestos Participativos en Europa. Retos y Desafíos", REFORMA y DEMOCRACIA. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) núm. 31. Caracas, Editorial Texto, C.A., 2005.

SOLER PASTELLS, J. "Algunas Experiencias de Democracia Participativa en Arbúcies (Cataluña)." Ponencia presentada en el IX Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Madrid, Noviembre de 2004. Puede ser leída en la página web www.clad.org.ve

SUBIRATS, J. *Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: promesas y amenazas en Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona, Ariel, S.A, 2001.

URETA RESHAW, F. "Estudio sobre las Posibilidades que ofrece la Legislación Española de Régimen Local para la Promoción de la Democracia Directa y Participativa." Ponencia presentada en el IX Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Madrid. Noviembre de 2004. Puede ser leída en la página web www.clad.org.ve

VIDAL INFER, E. "El Fomento de la Participación Ciudadana desde un Gobierno Regional". Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Noviembre de 2006. Puede leerse en la página web www.clad.org.ve

VITALE, D. "Reforma del Estado y Democratización de la Gestión Pública: la Experiencia Brasileña del Presupuesto Participativo." REFORMA Y DEMOCRACIA. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) núm. 34, Caracas, Editorial Texto C.A., 2006.

Legislación.

Constitución Española de 1978. BOE núm. 311.1, de 29 -12-1978.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Gaceta Oficial núm. 5453 Extraordinaria del 24-3-2000.

Ley Orgánica 3/1983 de 25 de Febrero de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. BOE 1-3-1983.

Ley Orgánica 6/2006 de 19 de Julio de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE 20-7-2006.

Ley Orgánica 1/2006 de 10 de Abril de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de Julio de Estatuto de Autonomía de la Comunitat de Valencia. BOE 11-4-2006

Ley Orgánica 2/2007 de 19 de Marzo de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007. BOE 20-3-2007.

Ley Orgánica 5/2007 de 20 de Abril de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. BOE 23-04-2007. Corrección de errores 8-12-2007.

Ley 30/1992 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285 de 27-11 Corrección de Errores BOE núms. 311 de 28-12 y 23 de 27-1- 1993.

Real Decreto 772/1999 de 7 de Mayo por el que se regula la Presentación de Solicitudes, Escritos y Comunicaciones ante la Administración General del Estado, la Expedición de Copias de Documentos y Devolución de Originales y el Régimen de las Oficinas de Registro. BOE

Ley Orgánica 2/1982 de 12 de Mayo del Tribunal de Cuentas. BOE núm 121 de 21 de Mayo.

Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE núm 59 de 9 de Marzo; Rect. BOE núm. 63 de 13 de Marzo.

Ley 12/1983 de 14 de Octubre del Proceso Autonómico. BOE 15-10-1983. Corrección de Errores 30-10 BOE 17-12-2003.

Ley 12/1985 de 2 de Abril Reguladora de las Bases de Régimen Local. BOE 3-3-1985. Corrección de Errores en BOE 11-6-1985.

Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. BOE 17/12/2003.

Ley Orgánica 2/1979 de 3 de Octubre del Tribunal Constitucional. Modificada por Ley Orgánica 7/1999 y 1/2000. BOE 5-10- 1979.

Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio del Régimen Electoral General. BOE núm 147 de 20-6; rect. BOE de 20-1- 1986.

Real Decreto 772/1999 de 7 de Mayo por el que se Regula la Presentación de Solicitudes, Escritos y Comunicaciones ante la Administración Pública del Estado, la Expedición de Copias de Documentos y Devolución de Originales y el Régimen de las Oficinas de Registro. BOE 122 de 22-05-1999.

Carta Europea de 15 de Octubre de 1985. Ley que Aprueba y Ratifica la Carta Europea de Autonomía Local BOE núm. 47 de 24-2- 1989.

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 31 de Mayo de 2007. Puede ser consultada en la Página web www.map.es

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de Diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de Diciembre de 1986.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de Noviembre de 1950.

Ley 22 /2006 de 4 de Julio de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid de 2006. BOE 5-7-2006. Corrección de Errores 27-12-006.

Ley 2/2003 de 11 de Marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid. BOE 128/2003 de 29 de mayo. BOC M65 de 18 de Mayo.

Ley 3/2003 de 11 de Marzo para el Desarrollo del Pacto Local de Madrid. BOE 128 de 29-05-2003. BOC

Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid de 2004. BOE AYUNTAMIENTO DE MADRID 29-7-2004 núm. 5610.

Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 2004. B.O Comunidad de Madrid 22-6-2004 núm. 147. B.O Ayuntamiento de Madrid 29-07-2004 núm. 5610.

Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid de 2004. BO Comunidad de Madrid núm. 244 de 10 de Enero de 2004.

Decreto del Alcalde por el que se Regula la Atención del Ciudadano en el Ayuntamiento de Madrid de 2005.

Ley 1/2006 de 13 de Marzo por la que se Regula el Régimen Especial de Barcelona. BOE 14-3-2006.

Ley 22/1998 de 30 de Diciembre de la Carta Municipal de Barcelona. BOE núm. 28 de 2-2-1999.

Ley 7/1999 de 9 de Abril de Administración Local de Zaragoza. BOA núm 45 del 17-4-1999.

Normas Regulatoras del Funcionamiento de los Distritos de Barcelona de 2001.

Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona de 2002.

Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia de 2006.

Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 2006.

Carta de Participación Ciudadana de Valencia.

Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de los Distritos del Ayuntamiento de Sevilla de 2005.

Reglamento de Participación Ciudadana de Sevilla de 1999.

Reglamentos de Presupuestos Participativos de Sevilla de 2006.

Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza de 2005.

Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Zaragoza 2005.

Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Málaga de 2005.

Reglamento Orgánico de Participación de Málaga de 2006.

Proyecto de Presupuesto Participativo de Málaga. Puede ser estudiado en la página web www.ayto-malaga.es y en la www.malagaes.com.

Ley 131 de Colombia de 1994.

Normas para la Transparencia en la Gestión Pública de Panamá de 2002.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México de Junio de 2002.

Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 2005.

Revista Vecinos no. 1. Federación de las Asociaciones de la Región Madrileña (FRAVM).

Criterios para la Ley de Grandes Ciudades. Abril de 1994.

Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana. Septiembre de 2001.

Recomendación 121 de 14-11-92 sobre la Democracia Local y Regional en España del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa.

Recurso de Impugnación del Estatuto de Cataluña por el Partido Popular de España. (PP)

Diario GENTE en Madrid de fecha del 19 al 25 de Enero de 2007, página cinco (5).