



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



PRACTICUM
DIPLOMATURA EN GESTIÓN
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**“EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA
EL FORTALECIMIENTO DE LA
DEMOCRACIA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.
IMPLANTACIÓN EN EL MUNICIPIO DE
ANNA”**

ALUMNA: LAURA SANCHIZ SARRIÓN

PROFESOR DIRECTOR: DR. D. JOSÉ CARLOS DE BARTOLOMÉ CENZANO

Valencia, noviembre 2013

SUMARIO

SUMARIO.....	2
PRÓLOGO Y AGRADECIMIENTOS.....	5
MEMORIA.....	6
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO II: LA NECESIDAD DE REGENERAR LA DEMOCRACIA DESDE LA PARTICIPACIÓN.....	42
CAPÍTULO III: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE 1812...76	
CAPÍTULO IV: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LOS AYUNTAMIENTOS.....	109
CAPÍTULO V: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	137
CAPÍTULO VI: PROPUESTA DE MEJORA.....	163
BIBLIOGRAFÍA.....	193
ANEXOS.....	200
ÍNDICE DE IMÁGENES.....	219
ÍNDICE DE FIGURAS.....	220
ÍNDICE DE TABLAS.....	220

SUMARIO.....	2
PRÓLOGO Y AGRADECIMIENTOS	5
MEMORIA.....	6
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	9
1. Objeto de estudio.....	11
2. Justificación de las asignaturas relacionadas.....	32
3. Objetivos del trabajo.....	33
4. Metodología.....	37
5. Comentario breve sobre la propuesta de mejora.....	38
CAPÍTULO II: LA NECESIDAD DE REGENERAR LA DEMOCRACIA DESDE LA PARTICIPACIÓN	42
1. El artículo 9.2. de la Constitución Española.....	44
2. Instrumentos de participación en la Constitución.....	46
2.1 Derecho de participación en el ámbito legislativo.....	46
2.2 Derecho de participación en el ámbito ejecutivo.....	50
2.3 Derecho de participación en el ámbito judicial.....	52
2.4 Derecho de participación en los tres ámbitos.....	55
3. Uso limitado de estos procedimientos.....	73
CAPÍTULO III: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE 1812 ..	76
1. Evolución de la participación en las Constituciones.....	78
1.1. Constitución de 1812.....	78
1.2. Constitución de 1837.....	83
1.3. Constitución de 1845.....	85
1.4. Constitución de 1869.....	87
1.5. Constitución de 1876.....	90
1.6. Constitución de 1931.....	92
1.7. Constitución de 1978.....	99

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

CAPÍTULO IV: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LOS AYUNTAMIENTOS.....	109
1. Ley de Bases de Régimen Local- LBRL 7/85.....	111
1.1 Origen del municipio.....	111
1.2. La participación en la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985.	116
1.3. Herramientas de participación en la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985.....	118
2. Análisis de la participación en el ámbito local.	124
3. Plan estratégico de participación.....	132
CAPITULO V: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	137
1. El origen de “El presupuesto participativo”	139
1.1. Concepto	141
1.2. Dimensiones básicas de participación.....	142
1.3. Agentes.....	145
1.4. Modelos de Presupuestos Participativos	148
2. Cronograma y fases de implantación.....	151
3. Normativa.....	157
4. Las posibilidades de aplicación	158
CAPÍTULO VI: PROPUESTA DE MEJORA.....	163
1. El municipio de Anna.....	165
1.1. Ámbito territorial	165
2. Propuesta de mejora para implantarlo en el Ayuntamiento de Anna.....	167
3. Implantación del Presupuesto Participativo en el Ayuntamiento de Anna.	171
3.1. El Autorreglamento para el municipio de Anna.....	179
BIBLIOGRAFÍA.....	193
ANEXOS	200
ANEXO I: MATERIAS REGULADAS POR LEY ORGÁNICA.....	201
ANEXO II: INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES EN ESPAÑA.	205
ÍNDICE DE IMÁGENES.....	219
ÍNDICE DE FIGURAS	220
ÍNDICE DE TABLAS	220

PRÓLOGO Y AGRADECIMIENTOS

La democracia es una forma de gobierno cuyo significado etimológico viene a significar “gobierno del pueblo”. Nuestro actual sistema se basa en una democracia representativa, donde la voz del pueblo se escucha cada cuatro años en las urnas electorales, mientras tanto, nuestros representantes políticos toman decisiones interpretando nuestros intereses. El problema surge cuando estos intereses no son bien interpretados.

Ante esta situación, nos planteamos la necesidad de una democracia real, una democracia donde el pueblo pueda expresar, decidir y guiar a nuestros representantes a perseguir los verdaderos objetivos e intereses de los ciudadanos.

Es dentro de esta línea donde se enmarca el presente trabajo, con una situación política actual que necesita una dosis de transparencia y confianza, desde este proyecto se plantea una democracia más participativa con la implantación del Presupuesto Participativo como herramienta de participación ciudadana y consenso entre los políticos y los ciudadanos.

Todo este trabajo no hubiese sido posible sin la ayuda y colaboración de varias personas a las que me gustaría dedicar unas líneas.

En primer lugar me gustaría agradecerle a mi director del proyecto, D. José Carlos de Bartolomé Cenzano por prestarse a ayudarme en este trabajo, por los ánimos y la dedicación que me ha brindado.

A mis padres y mi hermano, por su apoyo incondicional y por permitirme la oportunidad de poder realizar una carrera universitaria.

Agradecer el apoyo al resto mi familia, mis tíos. Pero dedicarles este trabajo en especial a mis abuelos que siempre han confiado en mí.

No puedo olvidarme de mis compañeras de carrera por el camino que recorrimos juntas y los inolvidables momentos que pasamos.

También a mis amigas por compartir mis inquietudes y ayudarme en todo lo que han podido.

Y por último, a mi pareja y mi mayor apoyo. Gracias por estar siempre ahí cuando te necesito.

A todos ellos, GRACIAS

MEMORIA

RESUMEN GENERAL DEL TRABAJO:

El Trabajo Fin de Carrera que proponemos bajo el título "El Presupuesto Participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna" consta de seis capítulos en los cuales vamos a estudiar diferentes herramientas de participación ciudadana para terminar presentando el Presupuesto Participativo como la más idónea para su implantación en nuestra propuesta de mejora.

En el primer capítulo, el capítulo introductorio, plantearemos nuestro objeto de estudio, justificación de asignaturas, los objetivos y la metodología que vamos a emplear para finalizarlo con un comentario breve de la propuesta de mejora que plantearemos más adelante.

El segundo capítulo titulado "La necesidad de regenerar la democracia desde la participación" nos introducirá a las diferentes formas de participación ciudadana y los instrumentos empleados que podemos contemplar en nuestro ordenamiento jurídico, para concluir el capítulo señalaremos el uso limitado de estos procedimientos.

El tercer capítulo bajo el título de "Antecedentes históricos de la participación ciudadana desde 1812", consistirá en una referencia histórica a nuestro constitucionalismo donde analizaremos la evolución de las herramientas de participación ciudadana desde la Constitución de 1812 hasta la actualidad.

En el cuarto capítulo, "La participación ciudadana desde los Ayuntamientos" nos especializamos en la Ley de Bases de Régimen Local 7/85 haciendo referencia a los orígenes del municipio y analizaremos cómo contempla dicha ley la participación ciudadana y qué herramientas nos ofrece. Así conseguiremos hacer un análisis de la participación y presentaremos un posible Plan Estratégico de Participación.

El quinto capítulo, "El Presupuesto Participativo", queda especializado en una herramienta concreta de participación ciudadana que en este trabajo es el Presupuesto Participativo, estudiaremos su origen así como sus distintas formas de aplicación, las dimensiones que abarca y los agentes que intervienen. Además describiremos las fases de implantación y mostraremos ejemplos de Presupuestos Participativos aplicados en España.

El sexto y último capítulo de este trabajo consistirá en la propuesta de mejora, que este caso específico va a consistir en una supuesta aplicación del Presupuesto Participativo en el municipio de Anna, explicaremos las características del municipio para plantear el modelo de Presupuesto Participativo que mejor se adapte a sus

características. De esta forma elaboraremos un Autorreglamento para la implantación del Presupuesto Participativo en el municipio.

Con este Trabajo Fin de Carrera se pretende señalar la posibilidad de caminar hacia una democracia más participativa desde el papel ciudadano, así como mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de la Administración pública y de los políticos. Planteamos concretamente una democracia de “abajo hacia arriba” y para ello utilizamos los Presupuestos Participativos como mejor herramienta para conseguirlo, aun así, de forma más breve, también ponemos de manifiesto el resto de herramientas participativas que podemos encontrar en el ordenamiento jurídico español como los defectos y lagunas que presentan.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

CONTENIDO

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	9
1. Objeto de estudio.....	11
2. Justificación de asignaturas relacionadas.	32
3. Objetivos del trabajo.....	33
4. Metodología.....	37
5. Comentario breve sobre la propuesta de mejora.....	38

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1. Objeto de estudio.

El objeto de estudio del presente trabajo trata sobre la aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito de la participación ciudadana; mostrar cómo fomentan nuestras instituciones, en este caso Ayuntamientos principalmente, el uso de esa participación; en cómo podemos aprovechar las ventajas y facilidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías y llevarlas a la práctica para generar un aumento participativo de la población, para encontrar distintas formas posibles de participar en la vida política y social, presentando una propuesta de mejora que cumpla los objetivos marcados de forma práctica y realista.

Ejemplos participativos que podemos recoger a forma de objeto de estudio del trabajo:

- *Las videoconferencias:*

La videoconferencia es la comunicación simultánea bidireccional de audio y vídeo, que permite mantener reuniones con grupos de personas situadas en lugares distintos y alejados entre sí. Pueden ofrecerse facilidades telemáticas o de otro tipo como el intercambio de gráficos, imágenes, ficheros, etc.

Entre las ventajas que proporciona cabe destacar una mayor integración entre grupos de trabajo.

La realización de videoconferencias por parte de los políticos, permitiría conocer de forma directa las preguntas, problemas y preocupaciones más importantes de los ciudadanos, generando así un acercamiento más real y que genere más confianza en la figura que representa.

De la misma forma, este método se puede utilizar para que los políticos expongan la situación de las corporaciones (en este caso, municipales) como las necesidades que pueda conllevar.

- *Los presupuestos participativos:*

Los inicios de los Presupuestos Participativos dieron lugar en 1989, en la ciudad brasileña de Porto Alegre cuando se puso en marcha la primera iniciativa de presupuesto participativo.

Se creó un sistema, llamado Presupuesto Participativo, en el que no participaran únicamente los técnicos y las autoridades del gobierno municipal, decidiendo sobre la recaudación de impuestos y el gasto de los fondos públicos. Es la población, a través de un proceso de debates y consultas, quien determina y decide la cuantía de los ingresos y los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el Gobierno. El Presupuesto Participativo ha demostrado también que la intención de contar con mecanismos eficaces de participación y el compromiso del Gobierno de hacer aquello que ha decidido la población, es esencial para romper las cadenas y las barreras burocráticas que separan a la sociedad del Estado, y para formar una ciudadanía activa y movilizadora.

Lo importante de los Presupuestos Participativos es que son una herramienta de participación y gestión de la ciudad o municipio mediante la cual los ciudadanos proponen y deciden la finalidad sobre un porcentaje de parte de los presupuestos. Lo que genera una mayor participación y confianza de la población en las instituciones.

De esta forma el Presupuesto Participativo ha demostrado que la administración transparente y democrática de los recursos es la única manera de evitar la corrupción y el despilfarro de los fondos públicos

Desde que se creó esta iniciativa ha ido ganando fuerza tanto en América latina como en Europa.

En España, según Antonio Carrillo, uno de los autores de la “Guía metodológica de los Presupuestos Participativos”, en una entrevista realizada a finales de 2011 comentaba que nuestro país cuenta con más de 50 experiencias de presupuestos participativos.¹

¹ Puede consultarse la entrevista publicada el 15 de septiembre de 2011 en la página web de “Noticias positivas”: <http://www.noticiaspositivas.net/2011/09/15/presupuestos-participativos-los-ciudadanos-eligen-el-destino-del-dinero/> (consulta: 15 de junio de 2012)

- *Referéndum*

Se trata de uno de los mecanismos de participación directa del ciudadano en la vida política, consistente en formular una pregunta al cuerpo electoral para que éste se pronuncie, con un sí o un no, sobre la misma, sin ningún tipo de intermediarios.

El resultado del mismo puede ser obligatorio (vinculantes), o no obligatorios (consultivos). Un referéndum consultivo puede dejar la interpretación del voto al poder legislativo.

Sin duda, el referéndum es una de las formas de participación ciudadana más conocidas, aunque no por ella utilizadas, que recoge nuestra Constitución.

La Constitución contempla varias modalidades de referéndum: por una parte, los relacionados con el Estado de las Autonomías; por otra, los relativos a la reforma de la Constitución; y por último, el referéndum consultivo, del artículo 92.

Aún dentro de los dos primeros, caben varios apartados.

1. El referéndum relacionado con el estado de las autonomías, puede ser:

- Para la ratificación de la iniciativa autonómica (art. 151.1 CE)
- Para la aprobación de los estatutos (art. 151.2 CE)
- Para una eventual incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco (Disposición Transitoria 4ª CE)
- Para la reforma estatutaria (art. 152.2 CE)

2. Los relativos a la reforma de la Constitución:

- Uno obligatorio (art. 168.3 CE), cuando se proponga la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I o al Título II.

- Otro facultativo, cuando lo soliciten la décima parte de los miembros de cualquiera de las dos cámaras, Congreso o Senado (art. 167.3 CE)

3. El referéndum consultivo, desarrollado en el artículo 92 de la Constitución Española:

“Art. 92 CE 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.”

La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, recoge la regulación de los referendos requerida por la Constitución.

En España se han llevado a cabo cuatro referendos en todo el país.

Dos de ellos se efectuaron antes de la entrada en vigor de la actual Constitución y tuvieron el propósito de iniciar la transición a la democracia y aprobar dicha constitución.²

Y los otros dos de carácter consultivo: el primero, el 12 de marzo de 1986, sobre la permanencia de España en la OTAN³; y el segundo referéndum tuvo lugar el 20 de febrero de 2005 y versó sobre la Constitución Europea.⁴

² Puede consultarse los resultados de los referendos realizados en España hasta la actualidad en la página web del Ministerio de Interior.

<http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/comunes/listadoElecciones.jsp?tipoEleccion=7&nombreEleccion=Refer%E9ndum> (consulta: 14 de febrero de 2013)

³ Puede consultarse en la página web del Boletín Oficial del Estado, nº 33 de 7 de febrero de 1986, la aprobación de este Real decreto 214/1986 <http://www.boe.es/boe/dias/1986/02/07/pdfs/A05072-05073.pdf> (consulta: 21 de mayo 2013)

⁴ Puede consultarse en la página web del Ministerio de Interior información relativa al referéndum sobre la Constitución Europea de 2005

http://elecciones.mir.es/eleccionesanteriores/referendum2005/marco6_inicio.htm (consulta: 21 de mayo de 2013)

Ejemplos de referéndum a nivel municipal podemos nombrar el caso de Paterna con los festejos taurinos, el Ayuntamiento indeciso por la elección de celebrar o no los festejos decidió someterlo al voto de sus habitantes, aunque el referéndum fue de carácter no vinculante el alcalde se comprometió a respetar la decisión de sus habitantes, que en este caso se trataba de no celebrar este tipo de festejos.⁵

El referéndum es un buen mecanismo para que las decisiones importantes o que generen más conflicto en un municipio puedan ser sometidas a consulta popular.

Tal vez el problema de este mecanismo no sea solo la ya de por sí poca aplicación que le dan nuestros dirigentes, sino que en caso de que lo utilicen lo hacen con la modalidad de referéndum consultivo lo que tampoco asegura la decisión de la ciudadana se vaya a tener en consideración.

Hasta la fecha, los dos únicos referendos que se han convocado en la España democrática tan solo han sido consultivos. Aunque en ambos el voto resultante de las cuestiones fue aplicado a la práctica, también hay que tener en cuenta que era el resultado esperado, pero ¿y si no hubiese sido así? Tal vez la ciudadanía discrepe en algunas decisiones o cambios para el país con nuestros gobernantes, ¿se hubiese ignorado la voz de pueblo? En resumidas cuentas, un referéndum consultivo no es para que la población decida, no se utiliza para pedir permiso, tan solo para saber una opinión.

Por ello resulta insuficiente, ya que según el artículo 9.2 de la Constitución Española corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. ¿Cómo lo hacen? El referéndum es un buen mecanismo para dar importancia a la participación ciudadana puesto que no hay intermediarios, pero no se está promoviendo, tan solo tiene un papel formal no realmente práctico y efectivo. Los ciudadanos no podemos decidir qué se vota a referéndum. Una solución para llevar a cabo una propuesta popular a referéndum es que un partido político haga suya la

⁵ Puede consultarse la noticia sobre el referéndum sobre los toros de Paterna en la página web del periódico digital "Público" publicado el 3 de enero de 2009. <http://www.publico.es/187934/paterna-rechaza-los-actos-taurinos-en-un-referendum> (consulta: 15 de junio de 2011)

propuesta y la presente ante el Congreso de los Diputados, aunque poniendo un precedente histórico no siempre se obtiene el resultado esperado: “En mayo de 1982, con la oposición de los partidos de izquierda, España ingresó en la Organización del Atlántico Norte (OTAN). El PSOE prometió un referéndum popular sobre esta adhesión si ganaba las elecciones. Ganadas las elecciones, en 1986 Felipe González cambió radicalmente su discurso sobre la OTAN. La negativa al ingreso en la alianza militar occidental se tornó en apoyo. González mantuvo su promesa de convocar un referéndum aunque pidiendo el voto afirmativo a la permanencia en la OTAN.”

Los ciudadanos debemos ser conscientes de que cualquier tema no puede ser sometido a referéndum, pero también deberían ser conscientes nuestros gobernantes de que no pueden olvidarnos durante cuatro años porque se depositase la confianza de la mayoría en ellos, de hecho con más motivo deberían hacernos partícipes de los asuntos de interés general para el país.

- *Votos por correo electrónico mediante la firma electrónica (DNIE)*

En España, actualmente, no existe la posibilidad de que los ciudadanos puedan votar en unas elecciones, sea del ámbito territorial que sea, de forma electrónica, es decir mediante un voto electrónico (e-vote).

El voto electrónico es una medida que permite a los países hacer sus gobiernos más participativos, pudiendo incluso otorgar la posibilidad de que sean los propios ciudadanos quienes voten sobre las leyes que directamente les afecten generando una participación activa de la gestión de la ciudad o municipio, a través de lo que se conoce como “referéndum electrónico”.

Además del aumento participativo que supone aplicar esta medida, tiene otras ventajas: los bajos costes que supondría; aumentaría la velocidad de escrutinio debido a la limitación del tiempo de voto; generaría estadísticas en tiempo real; y generaría un impacto ambiental menor debido principalmente al desuso del papel.

Encontraríamos dentro del voto electrónico dos modalidades diferentes de realizarlo:

- A) Voto remoto: se trataría de ejercer el voto desde casa, es decir, desde la distancia sin necesidad de control de ningún supervisor. Esto generaría el aumento participativo de la población, puesto que no supone ningún tipo de desplazamiento ni sería necesario la realización de una solicitud para poder votar como ocurre en los votos por correo postal, a los que hay que solicitar dentro de un plazo la documentación pertinente para votar

- B) Voto físico: en este caso, la realización del voto se hace desde un centro de votación central, los colegios electorales, en el que se supervisa por las autoridades electorales que no se produzca ninguna incidencia, además de facilitar, asistir y ayudar el manejo de esta medida a personas que no dispongan de las herramientas necesarias para votar.

Vamos a nombrar de manera breve los países europeos que han optado por esta modalidad de voto, las distintas modalidades de voto que han adoptado y los problemas que han podido surgir del mismo.

Bélgica fue el país pionero en la aplicación de sistemas de voto electrónico sobre el año 1989.

Aunque no fue hasta 1991 cuando se produjo la primera experiencia piloto en el cantón de Verlaine. Desde 1994 el sistema de voto electrónico es utilizado en todas las elecciones europeas, federales, regionales y municipales.

El método seleccionado es el de tarjeta con banda magnética en la que los datos se graban con la ayuda de una pantalla en la que aparecen las opciones y un lápiz óptico para su selección. Posteriormente, el votante introduce la tarjeta en una urna electrónica que computa automáticamente los resultados.

El voto electrónico en Bélgica viene regulado por la ley del 11 de Abril de 1994.⁶

⁶ Puede consultarse información en la página web del Gobierno vasco de la que se ha extraído información para redactar el apartado http://www.euskadi.net/botoelek/otros_paises/ve_mundo_impl_c.htm (consulta: 27 de junio 2012)

Estonia: En el año 2001 el Ministerio de Justicia hizo una propuesta para introducir la posibilidad de votación electrónica en las elecciones al Parlamento del año 2003. El plan propone que los ciudadanos se puedan registrar como e-votantes y firmar sus papeletas electrónicamente con firma digital lo cual les capacita para el voto a través de Internet desde sus casas.

En las elecciones al Parlamento Europeo de 7 de junio de 2009 Estonia fue pionera en el uso del voto electrónico, el 14% de los electores votó de antemano por Internet del 28 de mayo al 3 de junio. Según los medios de comunicación la introducción del voto por Internet incrementó la participación desde el 26,8% hasta el 43,2%. Como en elecciones anteriores los electores utilizaron la Tarjeta de Identificación de Estonia y un lector de tarjetas.⁷

Holanda: La legislación electoral permite el uso del voto electrónico desde 1965, mediante el sistema de tablero electrónico con pantalla no táctil. En octubre de 2006 se presentó un informe donde se explicaba que el sistema de voto electrónico empleado en Holanda (también probado en Alemania, Francia e Irlanda) presentaba fallos de seguridad.

Como consecuencia del citado informe y ante la falta de garantías para preservar el secreto del voto, en las elecciones legislativas del 22 de noviembre de 2006, se prohibió en ayuntamientos el empleo de las referidas máquinas de votación electrónica, volviendo al sistema tradicional de papeleta y lápiz.

El 16 de mayo de 2008 el Gobierno Holandés anunció oficialmente que dejará de utilizar el sistema de voto electrónico ya que no se dan las condiciones mínimas de seguridad, anonimato y fiabilidad esperados y necesarios, por lo que se utilizará nuevamente el sistema de papel y lápiz.

Actualmente Holanda está interesada en el voto por teléfono y a través de Internet.⁸

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

Irlanda: En las elecciones generales del 4 mayo de 2002 el gobierno de Irlanda realizó una prueba piloto entre los ciudadanos de Dublín Norte, Dublín Oeste y Meta. En el sistema el votante selecciona el botón de los candidatos en el orden de preferencia que desea, mediante un tablero electrónico dotado de una pantalla.

La utilización del voto electrónico en Irlanda fue paraliza en el 2004 y finalmente en abril de 2009 el Gobierno anunció la decisión de poner fin al voto electrónico en Irlanda. Según el comunicado emitido al efecto, esta decisión fue tomada tanto por la crisis económica ya que, según el Gobierno, en ese momento no podrían justificarse los costes necesarios para su implantación, como, por la satisfacción que el electorado tiene en el sistema de votación tradicional.⁹

Este mapa nos muestra los países que cuentan con la implantación del voto electrónico son: Bélgica, Brasil, E.E.U.U., Estonia, Filipinas, Holanda, India, Irlanda, Paraguay y Venezuela.

Imagen nº 1: Mapa de países con implantación de voto electrónico

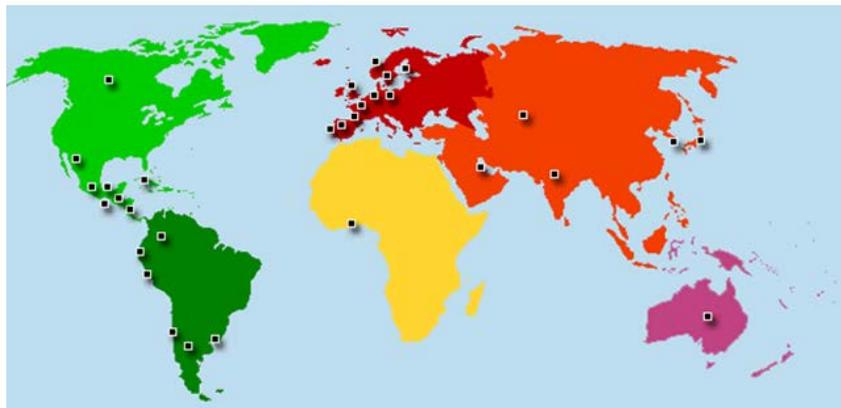


*Fuente: Puede consultarse la información de este mapa en la página web del Gobierno vasco:
http://www.euskadi.net/botoelek/otros_paises/ve_mundo_est_c.htm (consulta: 27 de junio 2012)*

En la actualidad encontramos algunos países que están en estudio de implantación, que como nos muestra el siguiente mapa son: Alemania, Argentina, Australia, Bosnia, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Chile, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, España, Francia, Ghana, Guatemala, Haití, Japón, Kazajstán, Letonia, México, Nepal, Nicaragua, Noruega, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Panamá, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Suiza y Uruguay.

⁹ *Ibídem.*

Imagen nº2: Mapa de países con estudio de implantación de voto electrónico



Fuente: Puede consultarse la información de este mapa en la página web del Gobierno vasco: http://www.euskadi.net/botoelek/otros_paises/ve_mundo_est_c.htm (consulta: 27 de junio 2012)

Como hemos podido observar, los mayores problemas que genera el voto electrónico son los problemas de seguridad y la inversión que supone su implantación.

A pesar de ello, cuando se comenzó con la propuesta de voto por correo postal, la misma también dio lugar a especulaciones sobre la inseguridad que podía conllevar y en la actualidad es una de las formas de votar que utilizan muchas personas que por razones físicas no se encuentran en su país de origen.

España, se encuentra dentro de los países en estudios de implantación del voto electrónico contando con diversas experiencias piloto que se van a exponer en dos niveles: Autonómico y Estatal.

A) Nivel de Comunidades Autónomas:

Las siguientes comunidades autónomas cuentan con diferentes experiencias piloto sobre el voto electrónico.¹⁰

- País Vasco
- Cataluña
- Galicia
- Comunidad Valenciana
- Islas Baleares
- Andalucía

¹⁰ Veáse información ampliada en la página web del Gobierno vasco: http://www.euskadi.net/botoelek/otros_paises/ve_mundo_est_c.htm#España (consulta: 27 de junio 2012)

B) Nivel estatal: Encontramos dos casos de este tipo.

- Elecciones Generales 14 de marzo de 2004 (Congreso y Senado).¹¹
- Referéndum sobre la Constitución Europea del 20 de febrero de 2005.¹²

- *SMS para consultas populares*

Los sms o mensajes de texto, podrían utilizarse en un municipio para realizar consultas a la población acerca de algún tema de interés general y poder sacar de él una conclusión más particular sobre la opinión de los ciudadanos, o incluso llegar a utilizarse como herramienta para desarrollar un referéndum electrónico.

El mecanismo es sencillo, se trata de lanzar la consulta a la población y los códigos de respuesta, limitando el número de votos de uno por dispositivo.

Estaríamos ante una forma de consulta popular que genera más participación e interés, ya que, aunque las consultas que se realizasen no fuesen vinculantes serviría para guiar a los dirigentes hacia el camino que quiere la mayoría del pueblo y tampoco genera un gasto excesivo a la población puesto que actualmente son muchas las compañías telefónicas que ofrecen tarifas sin ningún coste por este servicio.

- *Envío de correos masivos*

Este tipo de correos sirven para llegar a un gran número de personas, y en este caso, podría valer para dar a conocer las decisiones y movimientos que se generan en nuestro ámbito local, consiguiendo de esta forma involucrar más a los ciudadanos haciéndolos partícipes de la información de primera mano.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

En un ámbito local podríamos utilizar el correo electrónico como Boletín Municipal con información sobre gestión de gobierno y no sólo de las actividades sociales y culturales.

Además esta medida genera un ahorro para el Ayuntamiento y un beneficio para el medio ambiente, ya que, prescindiríamos del papel tradicional.

Aunque todavía existen muchas personas mayores o que por problemas económicos no pueden acceder diariamente o no tiene dirección de correo electrónico y habría que disponer de información en papel.

Para solventar este problema, se podría hacer una encuesta para que en cada casa se elija el modelo por el que se quiere recibir el Boletín: de forma electrónica o tradicional (papel impreso).

Informando debidamente del ahorro que supone hacerlo desde el correo electrónico y la comodidad que ello conlleva, considero que el porcentaje de ciudadanos que optarían por el medio electrónico superaría al tradicional.

- *Redes sociales*

Las redes sociales son estructuras sociales compuestas de grupos de personas, las cuales están conectadas por uno o varios tipos de relaciones, tales como amistad, parentesco, intereses comunes o que comparten conocimientos.

Están jugando un papel fundamental últimamente en nuestra sociedad, es una potente herramienta de derecho de la libre expresión.

Internet en general es, un medio muy importante de comunicación en general, como lo demuestran las redes sociales en particular, y siempre que hablamos de comunicación estamos dando paso a la participación; por lo que si acercamos esta herramienta, las redes sociales, entre las administraciones y los ciudadanos va a generar una comunidad que directamente fomenta la participación ciudadana.

Actualmente (marzo, 2012) se acaba de celebrar el II Congreso Iberoamericano sobre redes sociales en Burgos, en el cual se dedicó una conferencia sobre la participación ciudadana y las redes sociales.¹³

Un claro ejemplo en nuestro país sobre el poder e importancia de las redes sociales en la actualidad es el movimiento “15M Democracia real YA” formado a partir del 15 de mayo de 2011 formado por grupos de personas conocidos como “indignados” con los poderes políticos y económicos de nuestro país que exigen un cambio hacia una democracia más justa y participativa. Consistió en una concentración de personas en un mismo punto que se extendió a través de las redes sociales y generó un movimiento igual por el resto de España.

A través de redes sociales como twitter con los hashtags como #spanishrevolution, #NoNosVamos, #AcampadaSol, #DemocraciaRealYa o #YesWeCamp, alcanzaron una popularidad inmensa en dicha red social y se convirtieron en trending topic internacional rápidamente.

Logrando así que el movimiento tuviese gran repercusión en el resto de ciudades españolas.

Una de las propuestas que se presentaron durante los primeros días que se consensuaron en la Asamblea Sol el 20 de mayo fue la reivindicación de una “Democracia participativa y directa en la que la ciudadanía tome parte activa. Acceso popular a los medios de comunicación, que deberán ser éticos y veraces.”¹⁴

Las redes sociales son un buen mecanismo de comunicación e información cuando los medios de comunicación más importantes de nuestro país muestran con signos partidistas, en mayor o menor intensidad.

Ejemplos más importantes del papel relevante que puede generar las redes sociales sería el caso de “La revolución árabe” considerando las

¹³ Puede consultarse esta información en la página web de IRedes publicada el 22 de marzo de 2012: <http://www.iredes.es/2012/03/las-autoridades-reivindican-en-la-inauguracion-de-iredes-el-papel-de-las-redes-sociales-para-acercar-la-administracion-a-los-ciudadanos/> o este artículo publicado el 21 de marzo en la página web de Telecinco: http://www.telecinco.es/informativos/tecnologia/redes-sociales-moda-pasajera_0_1383900773.html (consulta: 23 de marzo de 2012)

¹⁴ Puede consultarse una noticia publicada sobre este tema en la página web del diario El País, publicada el 17 de mayo de 2011: http://politica.elpais.com/politica/2011/05/16/actualidad/1305578500_751064.html (consulta: 27 de junio de 2012)

redes sociales (principalmente Facebook y Twitter), como la pieza clave de las primeras movilizaciones de Túnez y Egipto cuando los medios están anulados y sin libertad de expresión.

- *Gobierno abierto*

El gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia, unido a la creación de espacios permanentes de participación ciudadana y colaboración ciudadana.¹⁵

Es una doctrina que aboga por una evolución del actual sistema de democracia representativa hacia un modelo de democracia participativa, mediante mecanismos de transparencia de los gobiernos, así como espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana. Con el objetivo de mejorar de la democracia y de la calidad de vida de los habitantes.

Una de las bases para lograr un gobierno abierto es conseguir que las personas puedan acceder a la información que poseen las instituciones públicas. En un gobierno abierto esto se hace preferiblemente a través de internet, en lo que se denomina Open Data. Hablar de Open Data no es hablar de que las administraciones pongan todos sus datos sin más al alcance de los ciudadanos, sino que los ciudadanos tengan acceso a la información y que los datos estén expuestos de un modo asequible, legible, comprensible, estructurado y reutilizable por cualquier persona física o jurídica. Es decir, que el formato en el que se publica la información es muy importante. Por ejemplo en PDF que no es un formato modificable.

Con la apertura de la información y el acceso de los ciudadanos a ella se consigue mejorar los niveles de transparencia; los ciudadanos pueden formarse una opinión objetiva sobre el estado de la sociedad, las instituciones públicas y la gestión de éstas; se evita la corrupción; se fomenta la participación pública en las decisiones de gobierno; aumenta la calidad de los procesos de decisión política; permite a los ciudadanos y las organizaciones sociales hacer valer sus derechos; hace crecer la

¹⁵ RAMIREZ ALUJAS, Álvaro. «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública IX. (Diciembre 2011)

confianza de los ciudadanos en los procesos de gobierno; aumenta la eficacia en la administración pública, y por ende su competitividad, legitimando la acción de los que la gestionan.

Por tanto, los conceptos clave sobre los que se estructura un gobierno abierto son:

- **Transparencia:** Un Gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación. El Ayuntamiento (y cualquier otra Administración) debería permitir el acceso a esta información pública de manera sencilla y clara, permitiendo de esta manera que los ciudadanos puedan realizar un control de la acción de gobierno.
- **Colaboración:** Un Gobierno colaborativo compromete a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo de la Administración. La colaboración supone la cooperación no sólo con la ciudadanía, sino también con empresas, asociaciones y demás agentes, permitiendo el trabajo conjunto dentro de la propia Administración.
- **Participación:** Un Gobierno participativo favorece el derecho de la ciudadanía a participar en las políticas públicas y en las decisiones. Por tanto, impulsa acciones y orienta actuaciones que aumentan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en asuntos públicos y compromete con mayor intensidad a las fuerzas políticas con sus conciudadanos.¹⁶

Los primeros pasos hacia un Gobierno Abierto (Open Government) han venido desde Nueva Zelanda y Estados Unidos, han sido los países que más han apostado por este modelo y lo están aplicando en sus Administraciones.

En España, un paso importante hacia la apertura ha sido la promulgación de la Ley 37/2007, sobre reutilización de la información

¹⁶ Estos aspectos se basa en las definiciones que se encuentran en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que el Presidente de EEUU, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009.

del sector público¹⁷, que regula y fomenta la reutilización de los datos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público.

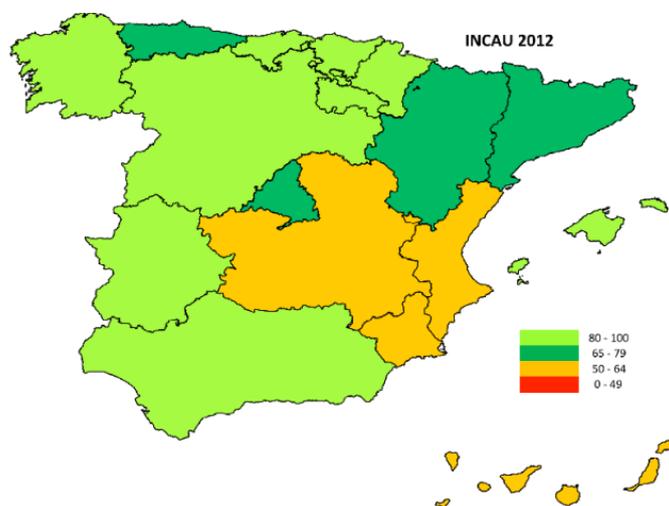
Para apoyar a la Ley 37/2007, también es de destacar el Proyecto Aporta, que impulsa la reutilización de la información y su puesta a disposición a los ciudadanos. Para ello, ha creado una guía de referencia, la Guía Aporta, y dispone en su página web de un buscador de información pública en Internet.

Los proyectos pioneros de gobierno abierto a nivel autonómico en España están siendo los del País Vasco (en especial, con los proyectos Irekia¹⁸ y Open Data Euskadi), Cataluña, Navarra y Castilla y León.

En el mapa que observamos a continuación nos indica el Índice de transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU) de 2012.¹⁹

A nivel local en España, algunos de los proyectos de Ayuntamientos más interesantes en relación al gobierno abierto son los de los Ayuntamientos de Sant Boi de Llobregat, Jun o Getafe.

Imagen nº3: Gobierno abierto por Comunidades Autónomas.



Fuente: INCAU 2012. Página web de "Transparencia Internacional España"
<http://www.transparencia.org.es/>

¹⁷ Puede consultarse esta Ley en el siguiente enlace:

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l37-2007.t2.html (consulta: 23 de mayo 2013)

¹⁸ Esta plataforma ha logrado un reconocimiento internacional por parte de expertos en Gobierno Abierto, se puede consultar la plataforma en la siguiente dirección web: <http://www.irekia.euskadi.net/> (consulta: 23 de mayo 2013)

¹⁹ Puede consultarse en la página web de "Transparencia Internacional España" todo el proceso de implantación, metodología, ... empleados para la consecución de estos datos:
<http://www.transparencia.org.es/> (consulta: 23 de mayo de 2013)

- *Defensor del pueblo*

La figura del defensor del pueblo nace en Suecia en el siglo XIX en el regazo de su Constitución 1809, bajo el nombre de Ombudsman, que significa «representante».

En sus inicios era un representante del pueblo encargado de investigar las violaciones a los derechos individuales, los abusos de poder, los errores, las negligencias o las decisiones injustas de las autoridades, con el fin de mejorar la acción de gobierno y de lograr una Administración más abierta y transparente para los administrados. Esta Institución sueca será única durante el siglo XIX.²⁰

El Defensor del Pueblo en España lo recoge la Constitución Española de 1978 en su artículo 54:

«Una Ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

Está regulado por la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo²¹, modificada por la LO 10/95 el Código Penal.

Puede supervisar la actividad de la Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, incluyendo la propia actividad de los ministros. Además de poder supervisar la actuación de las empresas públicas y de los agentes o colaboradores de las Administraciones, cuando realizan fines o servicios públicos. Aunque no tiene competencias ejecutivas, por tanto su fuerza es más bien persuasiva y política debido a sus informes a las Cortes Generales, los cuales no tienen carácter vinculante, sino meramente informativo y de recomendación.

Los requisitos que se exigen para poder ser defensor son ser español con mayoría de edad, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos.

El periodo del mandato tiene una duración de 5 años reelegibles.

²⁰ Extraído del libro del «25 aniversario del defensor del pueblo español». (Página 4, párrafo primero)

²¹ Puede consultarse la Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo en el siguiente enlace del cual se ha obtenido información para completar este apartado.
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo3-1981.html (consulta: 23 de mayo de 2013)

Para su designación se crea una comisión mixta del Congreso-Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo, las cuales proponen al candidato o candidatos a los Plenos de las Cámaras, para su elección en un plazo no inferior a diez días. El pleno del congreso realizará votación, siendo elegido el candidato que goce con el apoyo mínimo de las 3/5 partes de éste, el cual deberá ser ratificado de igual manera por el senado en un plazo máximo de veinte días.

Una vez elegido, el Defensor del Pueblo tomara posesión de su cargo ante las Mesas de ambas Cámaras reunidas conjuntamente, prestando juramento o promesa de fiel desempeño de su función.

El Defensor del Pueblo cuenta con facultades inspectoras y de investigación, que incluyen la obligación legal de todo poder público de prestarle, con carácter urgente, la colaboración que precise para sus investigaciones, aunque se trate de documentos declarados secretos de acuerdo con la ley. La obstaculización de la investigación por parte de cualquier funcionario queda comprendida en el delito.

El Defensor del Pueblo puede sugerir al órgano legislativo o Administración la modificación de aquellas normas cuyo cumplimiento pudiera provocar, a su juicio, situaciones injustas o perjudiciales para los administrados.

El Defensor del Pueblo puede interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo en base a la Constitución en el art. 162.1 a y b.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo pueden iniciarse de oficio o a instancia de cualquier persona natural o jurídica que invoque un «interés legítimo», presentando una queja o solicitud personalmente en la oficina del Defensor, por correo postal, fax o a través de Internet. Dichas personas pueden ser cualquier ciudadano español o extranjero, independientemente de su edad o de su situación legal en España, y pueden realizar la queja tanto de manera individual como colectiva.

Las quejas han de ser firmadas (debe constar el nombre, apellidos y domicilio de contacto), excluyéndose las de carácter anónimo, pero las actuaciones son gratuitas, sin que se necesite representación ni asistencia letrada. En el escrito se relatarán los hechos objeto de la queja, con especificación de la Administración o Administraciones implicadas.

El procedimiento de tramitación de quejas es en el plazo de un año, desde que se tenga en conocimiento el acto. Las quejas anónimas serán rechazadas.

Se darán a conocer las quejas al responsable de los servicios, para que en el plazo de 15 días dicte un informe aclaratorio.

El contenido de las resoluciones sugerirá las modificaciones de los criterios utilizados, o formular advertencias o recomendaciones de los deberes de la administración.

Los deberes del Defensor del Pueblo son:

- Si por el fruto de sus investigaciones el defensor llegase a tener conocimiento de hechos presuntamente delictivos, deberá ponerlos en conocimiento del Fiscal General del Estado.
- Dar cuenta anual de sus acciones ante las dos cámaras de las cortes, Congreso de los Diputados y Senado, donde de manera oral dará un resumen de éstas.
- Informar a quien haya promovido su actuación de los resultados de ésta, así como también a la autoridad, funcionario o dependencia administrativa sobre cuya actuación se haya producido la investigación.
- Estos informes deberán publicarse, y en ellos no constarán datos personales que permitan la pública identificación de los interesados en el procedimiento.
- La publicidad de los informes es una de las principales y más importantes armas de la labor del Defensor del Pueblo frente a las personas u organismos responsables de las irregularidades detectadas y el Defensor del Pueblo debe presentar el informe anual oralmente ante los Plenos de ambas Cámaras.

La actual Defensora del Pueblo de España es Soledad Becerril Bustamante desde el 21 de julio de 2012.²²

Las Comunidades Autónomas han ido creando figuras semejantes al Defensor del Pueblo cuyo ámbito de actuación queda exclusivo al ámbito de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, estas figuras tienen la obligación de cooperar y coordinarse con el Defensor del Pueblo

²² Es la primera mujer Defensora del Pueblo en la historia de la democracia.

español en sus investigaciones dado que éste puede solicitar su colaboración.

España cuenta con 12 Comunidades Autónomas que tiene un defensor del pueblo para su Comunidad, entre las que se encuentran: Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Principado de Asturias, Región de Murcia, Galicia, La Rioja, Navarra, País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana.

En el caso de la Comunidad Valenciana, encontramos al “Síndic de Greuges”

Esta Institución fue creada y regulada a través de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988 de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges.

El Síndic de Greuges²³ de la Comunitat Valenciana es el alto Comisionado de Les Corts Valencianes para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

El Síndic de Greuges es elegido por, al menos, dos tercios del Pleno de Les Corts Valencianes, por un período de cinco años, pudiendo ser reelegido. Su misión fundamental es velar por el cumplimiento y respeto de los derechos y libertades que asisten a la persona frente a las Administraciones públicas de la Comunidad Valenciana (Consellerías, Diputaciones, Ayuntamientos u organismos públicos dependientes de alguna de estas Administraciones).

Desde el 9 de marzo de 2009, el síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana es José Cholbi Diego.

Como podemos observar la figura autonómica es una reproducción del Defensor del Pueblo español, aunque con ámbito reducido.

Posteriormente, en el año 1995, nació el Defensor del Pueblo Europeo, encargado de investigar reclamaciones relativas a la mala administración por parte de las instituciones y órganos de la Unión Europea.

Está habilitado para recibir de los ciudadanos de la Unión Europea (UE) o de las personas físicas o jurídicas, toda queja relativa al mal

²³ Puede consultarse en la página web del Síndic de Greuges información que se ha extraído para elaborar este capítulo: <http://www.elsindic.com/es/index.html> (consulta: 23 de mayo de 2013)

funcionamiento de las instituciones o de los organismos comunitarios (con excepción del Tribunal de Justicia o del Tribunal de Primera Instancia).

Es nombrado por el Parlamento Europeo después de cada elección y durante una legislatura, es decir, durante cinco años. Su actividad la desarrolla desde Estrasburgo (Francia).

Todos los países de la Unión Europea cuentan con una figura nacional de Defensor del Pueblo.

Actualmente desempeña el cargo de Defensor del Pueblo Europeo el griego Nikiforos Diamandouros.

La figura del Defensor del Pueblo debería de representar un instrumento de participación ciudadana activo que ejerciese control de las instituciones para garantizar la transparencia de las mismas.

Si analizamos la situación, considero que se encuentra saturado, por eso la descentralización marcaría un avance para eliminar la saturación, ya que tramitando las quejas por comunidades autónomas evitaría una carga mayor sobre el defensor del pueblo estatal.

A pesar de ello, en Castilla La Mancha, a finales de 2011 se eliminó la figura del Defensor del Pueblo autonómico a través de la Ley 12/2011, de 3 de noviembre de 2011, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, quedando remitido al Defensor del Pueblo estatal todas las quejas que tenía pendientes.²⁴

La eliminación de estos órganos de participación ciudadana se traduce como falta de transparencia y control con respecto a la denuncia de la mala gestión de los gobiernos, además de aportar más trabajo al defensor del pueblo estatal, lo cual acabará generando una gestión ineficaz e ineficiente.

Pero el problema más importante a destacar de la figura del Defensor del Pueblo es el carácter político que lo marca, porque es elegido por el una Comisión mixta entre Congreso y Senado, con lo cual es un matiz que genera desconfianza y no transparencia, ya que ocurre lo mismo

²⁴ Puede consultarse en el BOE nº 61 del lunes 12 de marzo de 2012 la Ley 12/2011 de supresión del Defensor del Pueblo en Castilla La Mancha <http://www.boe.es/boe/dias/2012/03/12/pdfs/BOE-A-2012-3444.pdf> (consulta: 25 de junio de 2012)

con los miembros del Tribunal Constitucional. La última palabra la acaban teniendo los políticos y por lo tanto el poder.

2. Justificación de las asignaturas relacionadas.

En cuanto a la justificación de asignaturas relacionadas con la Diplomatura de Gestión y Administración Pública podemos considerar las siguientes:

- *DERECHO CONSTITUCIONAL I Y II:*

La finalidad de esta asignatura es proporcionar las nociones básicas sobre la Constitución Española y la teoría general del Estado, así como la estructura y funcionamiento de los distintos sistemas políticos.

Del Derecho Constitucional parte la distribución de competencias entre las entidades de carácter territorial siendo de especial relevancia para nuestro trabajo las del nivel local. Del mismo modo nos resulta realmente valiosa la evolución constitucional desde 1812 hasta la actualidad.

- *ESTRUCTURAS POLÍTICAS/FORMAS POLÍTICAS:*

El régimen jurídico que en cada momento histórico tenemos está relacionado con la organización política del momento siendo fundamental las fórmulas de organización política, la función democrática de los partidos, las formas de representación política, y en definitiva, el sistema política que en cada momento tenemos.

- *ESTRUCTURAS POLÍTICAS/ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:*

En esta asignatura, relacionada con el Derecho Constitucional, profundizamos en las competencias y funcionamiento de la Administración Pública, así como en el origen y procedimiento para la creación de las diversas políticas públicas.

- *DERECHO ADMINISTRATIVO I Y II:*

Cualquier tipo de actividad relacionada con el sector público se ajusta al Derecho Administrativo. Por ello, toda actuación que desde la Administración se realice para garantizar las obligaciones y derechos de los ciudadanos y ciudadanas, en nuestro caso será el derecho de participación la que tendrá relación con estas dos asignaturas.

- DERECHO AUTONÓMICO Y LOCAL:

Conocer la estructura y organización del sistema político autonómico y local es fundamental para comprender el funcionamiento de las Administraciones Públicas y su posición dentro del sistema político español. En nuestro trabajo, para poder implantar una herramienta de participación ciudadana a nivel local necesitamos una base sólida.

- TEORÍA SOCIAL I Y II:

Estas dos asignaturas tienen como objetivo aproximarnos a la realidad social para posteriormente centrarse en la sociedad organizada, donde la administración pública adopta un papel protagonista dependiendo del comportamiento ciudadano.

- INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA/INFORMÁTICA BÁSICA:

La utilización de las nuevas tecnologías es imprescindible en las administraciones públicas siendo necesario el conocimiento informático para la realización de aquellas actividades que tienen como finalidad incentivar y motivar la presencia de los ciudadanos en la vida pública.

- EL CIUDADANO Y SUS DERECHOS:

En esta asignatura se pretende alcanzar las nociones básicas de derechos ciudadanos que quedan recogidos en nuestro marco jurídico, así para nuestro trabajo utilizaremos los referentes a participación ciudadana.

3. Objetivos del trabajo.

A continuación vamos a detallar los objetivos principales que se pretenden conseguir tras la realización de este Trabajo, al tratarse de varios vamos a ir analizando brevemente cada uno de ellos.

- Acercar las decisiones políticas a los ciudadanos.

Tratando de unir a los ciudadanos directamente con la política, por ello las decisiones políticas deben de acercarse a los ciudadanos para de esta

forma generar confianza y transparencia, buscando su opinión y diferentes puntos de vista.

- Convertir la democracia representativa en democracia semidirecta a través de las nuevas tecnologías.

La democracia representativa se trata de cuándo el pueblo, como titular del poder político, no ejerce este poder por sí mismo sino a través de representantes, estos representantes normalmente lo hacen a través de partidos políticos que son elegidos por la ciudadanía.

Mientras, que en la democracia semidirecta o participativa el pueblo sólo delega una parte del ejercicio del poder político a representantes y se reserva la decisión directa en asuntos particulares a los ciudadanos a través de tres mecanismos principalmente: referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Teniendo en cuenta estas dos definiciones de las distintas democracias: la que tenemos y a la que aspiramos; uno de los objetivos sería cómo pasar de una a otra mediante las nuevas tecnologías.

- Regenerar la idea de los ciudadanos sobre la política e incentivar la participación.

Los ciudadanos deben de concienciarse que la política es la base de nuestro bienestar, las decisiones políticas marcan el rumbo que debe de seguir un país y por tanto, las personas que lo integran.

Con este objetivo lo que se pretende es que los ciudadanos sean conscientes de la necesidad de tener una buena política para que todos nos integremos en ella haciendo las cosas más accesibles a través de las nuevas tecnologías.

- Revalorizar la figura de los gobernantes a través de la participación.

Así de la misma forma que de la política, de los políticos también debemos de ser conscientes que son las personas que deciden y marcan el camino a seguir de una sociedad. Hay que acabar con la idea de la “clase política” puesto que ellos son los que nos representan, los que

toman decisiones en nuestro nombre y a través de nuestra confianza (votos)

La idea principal de este objetivo es acercar a los políticos a los ciudadanos para generar una imagen de cercanía y accesibilidad.

- Hacer protagonista al ciudadano de las decisiones más importantes de una comunidad.

Este es uno de los objetivos más importantes que se van a intentar plantear en este trabajo, aunque que la realidad la situación es contradictoria: el ciudadano es quien tiene el poder político es sus manos, es decir, tienen el poder de elegir a sus representantes pero luego no tienen el derecho de decidir sobre las decisiones importantes en una comunidad. Es como unos minutos de poder en nuestras manos cada cuatro años.

Acercando esas decisiones a los ciudadanos conseguiremos generar la confianza de estos en el sistema político fomentando la participación, porque quién mejor que el mismo pueblo para saber qué necesidades tienen y cuál es la decisión más apropiada.

- Que el ciudadano crezca en derechos políticos, económicos y sociales.

Fomentando la participación en la vida política el crecimiento de derechos de los ciudadanos se genera a tres bandas: derechos políticos, debido a la participación directa en las decisiones importantes de nuestra comunidad; derechos económicos, pudiendo decidir sobre dónde destinar parte del dinero de nuestros impuestos (presupuestos participativos) y teniendo transparencia de las cuentas de nuestros ayuntamientos,...; y derechos sociales.

- Evitar que el Gobierno utilice Decretos-Leyes.

Un Decreto-Ley es una norma con rango de Ley emanada directamente desde el Gobierno como poder ejecutivo, sin necesidad de autorización previa del Congreso, el poder legislativo.

Aunque se creó esta norma como un recurso de urgencia se está utilizando para evitar el tiempo que dura la aprobación de una ley y así implantar ciertas imposiciones; a pesar que se encuentra con restricciones, ya que no puede regular las materias reservadas a Ley Orgánica, pero sí todas las materias reservadas a Ley Ordinaria e incluso modificar este tipo de leyes en las que se encuentra un amplio abanico de materias, como por ejemplo en lo que se refiere a participación ciudadana regula la iniciativa popular y el referéndum en su forma de ejercicio, requisitos, condiciones y procedimiento.

Vamos a nombrar poniendo ejemplo en cada caso, las materias relativas a ley orgánica y a ley ordinaria.

Ley Orgánica:

El artículo 81.1 de la Constitución establece: *"Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución"*.

Las que desarrollen derechos fundamentales y libertades públicas recogidas en la sección primera del capítulo segundo del Título I de la Constitución (artículos 15 a 29 de la Constitución). Como por ejemplo, todas las leyes que regulen la educación (artículo 27 de la Constitución) son orgánicas (como la actual Ley Orgánica de Educación).

Los Estatutos de Autonomía. Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía para Andalucía es la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

El régimen electoral general. Actualmente, está regulado en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio.

Las demás previstas en la Constitución. Hay una serie de materias en la Constitución cuyo desarrollo está previsto por ley. En algunos de esos casos se indica expresamente que el desarrollo se realice por Ley Orgánica.²⁵

Ley Ordinaria:

La Ley Ordinaria es la norma de rango legal que constituye, generalmente, el último escalón en la jerarquía jurídica de las leyes de un Estado, tras la Constitución y las leyes orgánicas u otras equivalentes (que suelen poseer requisitos extraordinarios para su aprobación y versan sobre materias especiales).

²⁵ Puede consultarse al final del trabajo en el apartado de Anexos, en el Anexo I el resto de materias reguladas por Ley Orgánica que contempla la Constitución.

Su aprobación corresponde al Congreso o Parlamento, normalmente, por mayoría simple. La aprobación de las leyes se puede realizar por votación en el pleno de la cámara, o por alguna de las comisiones legislativas que puede tener.

Las leyes ordinarias inician su tramitación, bien a iniciativa de la propia Cámara, o bien por iniciativa del poder ejecutivo. En algunos sistemas, además, se admite que sea a través de una iniciativa popular.

Son también leyes ordinarias las dictadas por los órganos legislativos de los estados federados, territorios o comunidades autónomas que, dentro de un Estado federal, regional o de autonomías, tienen atribuida esta capacidad.

Fueron creadas como novedad dentro de la Constitución de 1978, inspirándose en la Constitución francesa de 1958.

El problema que conlleva utilizar este tipo de mecanismo es que de esta forma el Gobierno en el poder se encuentra legislando, gobernando e indirectamente juzgando debido a que la composición del Tribunal Constitucional queda de la siguiente forma: se compone de doce miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (art. 159.1 CE).

Como podemos observar hay una relación entre el poder judicial y el poder legislativo, lo cual da “poder” al Gobierno en el ámbito judicial.

4. Metodología.

En la confección y realización del presente trabajo se han tenido en cuenta los principios y criterios marcados por las normas que regulan el Trabajo Fin de Carrera establecidas por la Facultad de Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Politécnica de Valencia en cuanto a su estructura y contenidos.

En concreto se ha tenido en cuenta que el trabajo:

- Esté basado en problemas reales.
- Sea fundamentalmente práctico y aplicado.
- Se apoye en las asignaturas cursadas y relacionadas con la naturaleza del trabajo.
- Esté relacionado con el trabajo profesional de un diplomado en GAP.
- Trate del tema aprobado previamente por la Comisión Coordinadora del TFC.

En cuanto a la metodología técnica que se ha empleado para la realización del proyecto ha consistido en ir desde lo general a lo particular, siendo principalmente un trabajo deductivo, en el que hemos partido de datos generales que aceptaremos como válidos, para deducir por medio de razonamientos lógicos y suposiciones tras la observación y análisis, las conclusiones generales, para luego aplicarlo a casos individuales y comprobar así su validez.

5. Comentario breve sobre la propuesta de mejora.

En estos momentos, España no sólo atraviesa una crisis económica sino una crisis en la confianza en el sistema político y económico.

El sistema político actual genera desconfianza, los políticos son considerados de otra "clase", cuando realmente son lo que son y están donde están gracias a los ciudadanos que les otorgan su confianza a través de los votos.

El problema viene cuando algunos ciudadanos se dan cuenta de que su voto no tiene ningún valor, debido a la Ley Electoral en vigor que a través del sistema D'Hondt por la que cuando se vota a partidos minoritarios el voto pierde valor frente a los dos partidos mayoritarios existentes, lo cual genera un bipartidismo contradictorio con la Constitución Española cuando en el artículo 1 nos nombra como valores superiores del ordenamiento el pluralismo político, que desarrolla en el artículo 6 CE.

Una opción para evitar esta desigualdad son las segundas vueltas en unas elecciones, porque otro sistema muy utilizado son los pactos entre partidos para alcanzar el poder por encima del partido que más votos ha conseguido, de esta forma también se podría dar más valor a los personas que voten a partidos minoritarios aunque luego se les exija que elijan entre los dos más votados o que se abstengan a votar, que de alguna manera no deja de ser lo que ya se está haciendo.

Se necesita un cambio en la Ley Electoral que genere un pluralismo político real.

Una Ley Electoral que traduzca los votos en blancos como escaños vacíos. Este sistema, a diferencia de otros como el Sainte-Laguë²⁶, distribuye de forma poco representativa -aunque proporcional- los votos.

En España, el porcentaje mínimo para tener representatividad es del 3% en las elecciones generales y del 5% en las locales. El voto en blanco se suma al número total de votos del escrutinio, así, un elevado número de votos en blanco significa elevar el número de votos necesarios para llegar al 3% del total, lo que dificulta la representación de los partidos muy minoritarios, aunque también para la obtención de mayoría absoluta.

Personalmente, considero que votar en blanco significa una manera de ejercer tu derecho de voto pero no estás de acuerdo con ninguna de las opciones, por tanto, lo que se traduce es que ninguna formación política te representa. Lo mismo que ocurre con el absentismo, los porcentajes de absentismo en unas elecciones deberían ser tenidos muy en cuenta debido a que se trata de ciudadanos que por diversas razones se desvinculan de la política.

Otro problema surge cuando aparecen las mayorías absolutas que no generan beneficios sino todo lo contrario, no es razonable que durante un mandato de cuatro años una formación política compuesta por un grupo de personas, tomen todas las decisiones que consideren adecuadas por el resto del municipio sin necesidad de tener en cuenta las consideraciones del resto de formaciones políticas, porque aunque estos le hayan otorgado la mayoría, si no se utiliza ninguna herramienta de participación ciudadana durante el mandato

²⁶ El método Sainte-Laguë, también conocido como método de la media más alta (otras denominaciones son método Webster y método del divisor con redondeo estándar) es un sistema para distribuir escaños proporcionalmente en asambleas representativas elegidas mediante el voto a listas de partidos. Lleva el nombre del matemático francés André Sainte-Laguë. El método Sainte-Laguë es muy similar al sistema D'Hondt, pero favorece a los menos votados.

se está ejerciendo un mandato totalitario que se distancia del concepto de democracia.

El poder que genera la política es un arma demasiado importante, la corrupción es un grave problema que tiene nuestro país: se les da confianza suponiendo y creyendo que harán lo mejor para el pueblo y lo devuelven utilizándolo para el interés personal. Debe ser que el poder corrompe a las personas, visto así ¿por qué no implantar un mandato de máximo ocho años o dos legislaturas en el poder por una misma persona?

Además algo que debería tener España en pleno siglo XXI es una Ley de Transparencia para que los ciudadanos puedan saber que se hace con sus impuestos, dónde se destinan para poder juzgar mejor y con más criterios a los líderes y poder decidir en consecuencia. Es España el único país en Europa de más de un millón de habitantes que no cuenta con una Ley de Transparencia, lo que queda traducido como que los españoles no tenemos una ley que nos garantice el derecho a saber cómo ciudadanos.²⁷

El 27 de julio de 2012 se aprobó en el Consejo de Ministros un texto de Proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno²⁸. De este proyecto de ley se critica que no se está cumpliendo con los convenios internacionales²⁹, además de recibir enmiendas por todos los grupos de la oposición al Gobierno salvo el PSOE.³⁰

Otro de los temas que más separan a los ciudadanos de los políticos son el tema económico, sobre todo lo relativo a indemnizaciones tras finalizar el mandato y las pagas vitalicias de los ex presidentes que a su vez los compaginan con puestos como altos cargos que les generan una simultaneidad de sueldos.

Tras una breve encuesta realizada a dos militantes de diferentes partidos políticos, resulta interesante sus opiniones y puntos de vista, ambos coinciden en que cuando los ciudadanos dan el voto a un partido deben acatar, dentro de

²⁷ Información de una entrevista realizada por Jordi Évole a la periodista de investigación Mar Cabra en un programa emitido por el programa Salvados el día 19 de mayo de 2013:

http://www.lasexta.com/programas/salvados/noticias/estamos-haciendo-ley-transparencia-cumplir-convenios-internacionales_2013051900111.html (consulta: 22 de mayo de 2013)

²⁸ Puede consultarse este texto en la página web de Vicepresidencia del Gobierno:

<http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm> (consulta: 23 de mayo de 2013)

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Puede consultarse esta información en un artículo del diario El Mundo publicado el martes 21 de mayo de 2013:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/05/21/espana/1369163360.html?cid=GNEW970103> (consulta: 22 de mayo de 2013)

unos límites, las decisiones que se tomen por ellos durante el periodo de mandato. Justifican este punto de vista por un atraso en los procedimientos, ya de por sí largos, de la elaboración de leyes y por elevado coste que podría suponer. Siguen como una “disciplina política”.

Analizando un poco también las distintas opiniones de las personas, que excluyendo la de los militantes suele ser bastante similar, encontramos distinta forma de ver a los políticos marcada por la diferente generación: la que vivió su juventud con el cambio de la dictadura a la democracia y la nueva generación de jóvenes que consideran que todos los políticos son iguales sean del color que sean, aunque a todos no les parezca bien generalizar.

En definitiva, se puede resumir la situación en una frase muy utilizada desde finales del siglo XVIII:

“Todo para el pueblo, pero sin el pueblo”³¹

Hay que plantear una propuesta de mejora sobre la participación ciudadana aplicando las nuevas tecnologías puesto que sólo parece convencer el actual sistema político a las personas pertenecientes a él.

El pueblo necesita opinar y decidir sobre el destino del dinero que paga en sus impuestos, por ello hablaremos más extensamente del presupuesto participativo como herramienta clave para conseguirlo.

³¹ La frase originaria es *Tout pour le peuple, rien par le peuple*. Se utilizó como lema del despotismo ilustrado del siglo XVIII

CAPÍTULO II

LA NECESIDAD DE REGENERAR LA DEMOCRACIA DESDE LA PARTICIPACIÓN

CONTENIDO:

CAPÍTULO II: LA NECESIDAD DE REGENERAR LA DEMOCRACIA DESDE LA PARTICIPACIÓN	42
1. El artículo 9.2. de la Constitución Española.	44
2. Instrumentos de participación en la Constitución.	46
2.1 Derecho de participación en el ámbito legislativo.	46
2.2 Derecho de participación en el ámbito ejecutivo.	50
2.3 Derecho de participación en el ámbito judicial.	52
2.4 Derecho de participación en los tres ámbitos.	55
3. Uso limitado de estos procedimientos.	73

CAPÍTULO II: LA NECESIDAD DE REGENERAR LA DEMOCRACIA DESDE LA PARTICIPACIÓN.

En este segundo capítulo del trabajo, vamos a hacer un repaso sobre cómo recoge nuestra Constitución de 1978 las formas democráticas de participación, para ello comenzaremos con el artículo 9.2 y más tarde haremos referencia a las formas de participación en los diferentes ámbitos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial; así como las herramientas que podemos encontrar que quedan enmarcadas dentro de los tres ámbitos de actuación; para terminar el capítulo haremos hincapié en el uso limitado de los procedimientos señalados.

1. El artículo 9.2. de la Constitución Española.

El artículo 9.2 queda recogido en el Título Preliminar de la Constitución Española, el título preliminar de una Constitución es donde se recogen los principios que luego se desarrollarán a lo largo del texto constitucional.

Hacemos referencia a este artículo porque nos indica que corresponde a los poderes públicos facilitar el principio de participación ciudadana, como transcribimos a continuación: “Art. 92.2 Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Matizando el artículo 9.2, donde nos indica que los poderes públicos son los que deben facilitar la participación ciudadana, nos encontramos con que se crean las políticas públicas para intentar integrar la participación ciudadana en la sociedad, el problema que hay es que estas políticas públicas fracasan, habitualmente se debe a su diseño por los políticos sin tener en cuenta las necesidades concretas de los destinatarios de las mismas. Se suele tratar de tecnócratas (personas que normalmente suelen estar alejadas de la realidad) y políticos que están en un plano muy diferente al de un ciudadano normal.

En algunos países y regiones del mundo se ha experimentado en determinadas ciudades la realización de políticas públicas de participación ciudadana, como

es el ejemplo de Brasil en la ciudad de Porto Alegre, donde se realizó el primer presupuesto participativo, que estudiaremos más adelante.

Los poderes públicos deben apostar por una política participativa para dar cumplimiento al artículo 9.2 CE y a utilizar medios para acercar la política a los ciudadanos.

Cuando hablamos de participación ciudadana estamos hablando de democracia, y por lo tanto, para hablar de democracia hay que hacer referencia a la democracia griega, concretamente a la ateniense.

La concepción de la democracia entendida como libertad para participar y la idea de que la misma solo era posible en un espacio determinado como era el de la polis, la ciudad, esto apoyaría la construcción del federalismo de abajo-arriba, a partir del municipio.

Entendemos que el tamaño hacía posible la participación ciudadana directa en la toma o conformación de las decisiones políticas. De esta forma, todos los ciudadanos participaban en el máximo órgano de la ciudad, que era la Asamblea, ejerciendo así de este modo un control de responsabilidad de los magistrados y funcionarios.

En la actualidad esta participación ciudadana en la toma de decisiones políticas se realiza fundamentalmente a través de medios indirectos, siendo las elecciones el principal mecanismo de participación política.

Esta democracia es calificada como democracia representativa o electoral. Por tanto, cabría preguntarse en qué medida es democrática una democracia representativa, en este sentido, Robert Dahl utiliza el término "poliarquía"³² ya que entiende que la democracia (en el sentido griego) no se daría en ningún Estado.

Dado el tamaño de los Estados, no es concebible la democracia directa, pero sí es posible ampliar los cauces de participación ciudadana, quedando en una fórmula intermedia entre la democracia directa y la representativa a lo que denominaríamos: la democracia participativa.

Hay formas para incrementar la participación ciudadana a través de las llamadas instituciones de democracia semidirecta, como lo refrendos o las iniciativas legislativas populares.

³² Poliarquía es una palabra de raíces griegas que se refiere al gobierno de muchos. Robert Dahl puso de moda este concepto en su libro "La poliarquía"

Pero no podemos olvidar las nuevas tecnologías, principalmente Internet, que es un medio que nos posibilitaría a los ciudadanos participar y conocer la toma de decisiones políticas y por su parte, permitiría a los gobiernos conocer sus opiniones y necesidades, es la llamada “tecnodemocracia”.

Un punto importante, es involucrar a la ciudadanía en la participación ciudadana.

Por tanto, esta recuperación de la esencia de la democracia, de la libertad de participación y el gobierno del pueblo, debe partir del escalón más pequeño: el municipio.

Existe un anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local³³, que incide en una democracia participativa en la ciudad y en la idea de federalismo de acuerdo con los principios de solidaridad y subsidiaridad.

En este anteproyecto, se marca como objetivo prioritario en su exposición de motivos “mejorar la participación ciudadana en la vida política social, lo que conlleva incrementar la calidad democrática de esta”, considerando la participación ciudadana como seña de identidad de la vida local³⁴.

2. Instrumentos de participación en la Constitución.

En este apartado vamos a analizar las formas de participación recogidas en la Constitución, primero en los tres ámbitos de actuación del Estado, basados en la teoría de la separación de poderes recogida en la obra de Montesquiev “Del Espíritu de las Leyes” (De l'esprit des lois, 1748), así como las herramientas que quedan englobadas en los tres ámbitos.

2.1 Derecho de participación en el ámbito legislativo.

El primer ámbito de estudio es el poder legislativo, que podríamos definir como el poder de hacer las leyes, es decir, el encargado de crear en representación

³³ Puede consultarse un informe sobre este Anteproyecto de Ley en la web de la Moncloa: <http://www.lamoncloa.gob.es/ActualidadHome/070706-gobiernolocal.htm> (consulta: 15 de mayo de 2013)

³⁴ COLOMER VIADEL, Antonio (Coord.), CABEDO MALLOL, Vicente. “Regenerar la política. Ciudadanos ¡sed protagonistas!” en el capítulo de Democracia participativa y solidaridad en el ámbito local, Editorial UGARIT Comunicación Gráfica, S.L. Moncada (Valencia) 2006, pág. 59-70.

del pueblo los derechos y obligaciones de los habitantes, dentro de un marco constitucional.

Para ello necesariamente, en un régimen democrático, necesita la autoridad que le otorga la representación de la voluntad popular.

En el caso de nuestro país, poder legislativo queda representado por dos cámaras: el Senado y el Congreso de los Diputados.

Dentro de nuestra constitución, encontramos un único artículo que hace referencia a la participación ciudadana relacionado con el poder legislativo, que sería el artículo 87.3 el cual versa sobre las proposiciones de ley a través de la iniciativa legislativa popular que transcribimos a continuación: “Art. 87.3 Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederán dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”³⁵

La iniciativa popular se define a la posibilidad amparada en la Constitución de que las personas presenten peticiones, cargo de justicia, avalada por sus firmas, para que se tome a consideración política un determinado asunto público.

Este artículo queda regulado por una ley orgánica, Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, modificada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, Reguladora de la Iniciativa Popular, la cual recoge el contenido de la iniciativa legislativa popular.

En ella encontramos regulada esta iniciativa de participación ciudadana recogida en 15 artículos basada en la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa de la iniciativa legislativa popular.

De esta forma se permite, por una parte, canalizar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren representación en las formaciones políticas parlamentarias existentes.

³⁵ Puede consultarse la sinopsis del artículo 87 CE en la página web del Congreso de donde se ha basado la explicación del mismo en este capítulo:
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2> (consulta: 15 mayo 2013)

El procedimiento para llevar a cabo la iniciativa legislativa popular se deberá crear una Comisión Promotora en la cual los miembros de la misma deben acreditar sus datos personales, que será la encargada de redactar el texto articulado de la proposición de Ley, precedido de una exposición de motivos.

El proceso comienza cuando se exige que la Comisión Promotora presente ante la Mesa del Congreso de los Diputados el texto articulado dotado de unidad sustantiva, la Mesa realizará un examen de admisibilidad en un plazo de quince días que, de ser negativo, podrá dar lugar a que la Comisión Promotora interponga recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Las causas de su inadmisión serán:

- Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular.
- Que no se hayan cumplimentado los requisitos exigidos, de los cuales la Comisión Promotora podrá subsanar en el plazo de un mes.
- El hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí.
- La previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular.
- El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o equivalente.

Una vez admitida la proposición, se comunica a la Comisión y se inicia el procedimiento de recogida de firmas, que se podrá realizar mediante el papel de oficio o mediante firmas por vía electrónica. El plazo para la recogida de firmas es de nueve meses, que pueden ser prorrogables otros tres más cuando concurra causa de fuerza mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Las firmas mínimas exigidas deberán ser un mínimo de 500.000 debidamente acreditadas e informando con exactitud a los firmantes el conocimiento del texto que apoyan.

Recogidas las firmas exigidas, se inicia la tramitación parlamentaria. La Mesa de la Cámara deberá incluir la Proposición en el orden del día del Pleno para su toma en consideración en el plazo máximo de seis meses.

Además, la Ley Orgánica recoge en su artículo 14 la no caducidad de las proposiciones en caso de disolución de las Cámaras, así como el artículo 15

recoge la compensación estatal por los gastos realizados, que no podrá exceder de 300.000 euros.

Las materias que quedan excluidas de iniciativa popular son:

- Las materias propias de leyes orgánicas relativas a el Código Penal, los Estatutos de Autonomía, la Ley Electoral, la del Defensor del Pueblo, la del Tribunal Constitucional, la de Educación, la del Derecho de Reunión, la de Libertad Religiosa, la de Partidos Políticos, etc.

- Las de naturaleza tributaria, no pueden reformar ley tributaria alguna, lo que excluye a la Ley General Tributaria, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la Ley sobre el IRPF, la Ley del IVA, etc.

- Las de carácter internacional.

- Las referentes a prerrogativa de gracia, el indulto, que según el artículo 62.i de la Constitución corresponde al Rey, con arreglo a la ley.

- Las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución, que serán materias referentes a la reforma del Consejo Económico y Social, los parámetros de redistribución de la riqueza, ni la armonización entre regiones, ni la planificación de la actividad económica; tampoco pueden proponerse los Presupuestos Generales del Estado ni enmiendas a éstos.

- Además la iniciativa legislativa popular queda excluida como vehículo para la reforma constitucional.

Por tanto, analizando las materias que quedan excluidas iniciativa legislativa popular podemos observar que la misma carece de la suficiente efectividad real, puesto que excluye a los ciudadanos de participar en las materias que realmente le afectan (impuestos, reformas de leyes penales, educación...), lo cual estas restricciones materiales han dificultado su utilización.

De hecho, de los 27 años de vigencia de esta iniciativa tan sólo una de las 50 proposiciones presentadas ha alcanzado el éxito legislativo, con lo cual apreciamos una práctica mínima.

2.2 Derecho de participación en el ámbito ejecutivo.

El segundo ámbito de actuación que vamos a estudiar en este capítulo es el ámbito ejecutivo. Este poder viene representado en el caso del sistema español por el Gobierno consistente en hacer cumplir las leyes que ya hemos visto que el poder legislativo se encargaba de elaborar. De la misma forma que en el caso del poder legislativo el poder ejecutivo es elegido mediante la voluntad popular.

En este ámbito habría que analizar qué mecanismos quedan recogidos en la Constitución dependientes del poder ejecutivo que permitan la participación de la ciudadanía, es decir, que herramientas tienen reconocidas constitucionalmente nuestro Gobierno para hacernos partícipes.

Encontraríamos el artículo 92.1 en el capítulo segundo “de la elaboración de las leyes” del Título III De las Cortes Generales. Es en este artículo constitucional donde se reconoce el referéndum consultivo a los ciudadanos a propuesta del presidente del gobierno, el cual transcribimos a continuación: “Art. 92.1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. En referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución.”³⁶

El referéndum lo podemos definir como el procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular las leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone³⁷, una institución política mediante la cual el pueblo, el

³⁶ Puede consultarse la sinopsis del artículo 92 CE en la página web del Congreso de donde se ha extraído información para comentar el artículo:
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=92&tipo=2> (consulta: 16 de mayo de 2013)

³⁷ Definición referéndum de la Real Academia Española (RAE)

cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

Así, forma parte de las “instituciones de democracia directa”, junto con la iniciativa legislativa popular, expresión que se refiere a la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones y control de asuntos públicos.

El referéndum como fórmula de participación directa, equivale a una más intensa y extensa implicación de la ciudadanía en los asuntos de la vida pública.³⁸

En nuestra historia constitucional, el referéndum no tuvo acogida hasta el siglo XIX, exactamente en la Constitución de 1931 en su artículo 66.

Los tipos de referéndum previstos en la Constitución Española de 1978 podemos clasificarlos en los siguientes:

El referéndum de reforma constitucional, que en función de la trascendencia que pretenda modificar pueda ser:

a) Facultativo (art. 167.3 CE) será para casos en los que la modificación que se quiere aplicar sea parcial y no afecte al Título preliminar (arts. 1-9 CE), ni a la Sección Primera del Capítulo II del Título I (arts. 15-29 CE) ni al Título II (arts. 56-65 CE). No procede a una revisión total de la Constitución sino al ejercicio de un poder limitado de reforma.

Para llevarlo a cabo lo han de solicitar una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, dentro de los quince días siguientes a su aprobación.

El referéndum se convocará dentro de los treinta días siguientes a la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno de la aprobación parlamentaria del texto, con remisión de la solicitud de referéndum. Si, transcurridos quince días desde la aprobación del texto por las Cortes Generales, no se solicita la convocatoria de referéndum o si de celebrarlo este resulta favorable, la reforma será promulgada por el Rey.

Hasta la fecha, tan sólo se ha realizado una reforma constitucional el 27 de agosto de 1992 que afectaba al art 13 CE.

b) Obligatorio (art. 168.3) Para procedimientos de reforma constitucional extremadamente agravado, para revisiones totales o parciales que afecten al

³⁸ LÓPEZ GONZÁLEZ, Jose Luis. El referéndum. Editorial UPV. Valencia. Pág. 10

Título preliminar (arts. 1-9 CE), ni a la Sección Primera del Capítulo II del Título I (arts. 15-29 CE) ni al Título II (arts. 56-65 CE).

Para llevarlo a cabo, será necesaria la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma. Recibida la comunicación se procederá a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes. Las reformas ratificadas a referéndum se encuentran sujetas al control de constitucionalidad.

Los referendos autonómicos, con cuatro subespecies:

- a) El referéndum para que una proyectada Comunidad Autónoma pueda acceder a la autonomía plena sin reunir los requisitos que exige la Disposición Transitoria Segunda (art. 151.1 CE)
- b) El referéndum para aprobar los Estatus de Autonomía de las Comunidades con autonomía plena.
- c) El referéndum para modificar los Estatutos de Autonomía de las ya citadas Comunidades (art. 152.2 CE)
- d) El referéndum para la incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria Cuarta CE)

Además habría de añadir el referéndum local al cual se refiere la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum.

2.3 Derecho de participación en el ámbito judicial.

El tercer ámbito de actuación del Estado que nos queda por estudiar, sería el judicial, el cual, una vez creada por las Cortes las leyes y ejecutadas por el Gobierno, es el encargado de velar por el cumplimiento de las mismas mediante la ampliación de normas jurídicas. La potestad jurisdiccional está repartida entre diferentes órganos como los juzgados y los tribunales.

Ahora vamos a analizar de qué forma contempla la Constitución española la participación en el ámbito judicial de la ciudadanía, para ello encontraríamos

reflejada en el artículo 125 CE la figura del jurado popular, la cual queda recogida de la siguiente forma en la Texto Constitucional: “Art. 125: Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”³⁹

El precepto regula los cauces de la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, que se resumen en la acción popular, el Jurado popular y los tribunales tradicionales.

Comenzando por la acción popular, que ya venía siendo regulada en la Constitución de 1812; supone la atribución de legitimación activa para que un ciudadano pueda personarse en un proceso sin necesidad de invocar la lesión de un interés propio, sino en defensa de la legalidad. Se trata, de una manifestación del derecho público subjetivo al libre acceso a los Tribunales en que las pretensiones que se mantengan sean de interés público. La acción popular queda excluida para los ciudadanos extranjeros, que sólo podrán comparecer en el proceso cuando sean parte ofendida por el delito, así mismo se entiende por “ciudadanos españoles” tanto las personas físicas como jurídicas.

Por otro lado, encontramos los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, compuestos por personas no especializadas en la práctica judicial. Tienen este carácter, el Tribunal de Aguas de la Vega de Valencia y el Consejo de Hombres Buenos de Murcia.

Por último, la institución de Jurado, que tras décadas de existencia interrumpida, comenzó a funcionar en España con la mayoría de edad de nuestra Constitución, concretamente el primer veredicto de un Jurado popular en España se produjo el 27 de mayo de 1996.

La institución del Jurado popular se enlaza con el derecho a la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Estamos, ante un derecho subjetivo, que se debe ejercitar directamente. De aquí la necesidad de regular un procedimiento que permita esta forma de participación. Ahora bien, según

³⁹ Puede consultarse una sinopsis del artículo 125 CE en la página del Congreso de la que se ha extraído información para completar el apartado: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=125&tipo=2> (consulta: 15 de mayo de 2013)

la redacción de nuestra Constitución, el Jurado popular se limita a los procesos penales, es decir, no podrá establecerse un Jurado popular en procesos civiles ni en los de ningún otro tipo.

La institución del Jurado popular queda regulada por la Ley Orgánica 5/1995, de 2 de noviembre, posteriormente reformada por la Ley Orgánica 8/1995, de 16 de noviembre y por la Ley Orgánica 10/1995.

Se trata de un derecho-deber tal y como establece su artículo 6: "La función de jurado es un derecho ejercitable por aquellos ciudadanos en los que no concurra motivo que lo impida y su desempeño un deber para quienes no estén incurso en causa de incompatibilidad o prohibición ni puedan excusarse conforme a esta ley". Las excusas para cumplir el deber de jurado así como los requisitos, vendrán regulados en los artículos 12 y 8 de la LOTJ, respectivamente.

El juicio con Jurado se celebrará sólo en el ámbito de la Audiencia Provincial; según el artículo 2 LOTJ el Jurado popular se compondrá de nueve ciudadanos elegidos por sorteo, y un magistrado que lo presidirá.

El sorteo para la formación de las listas de candidatos se regula por Real Decreto 2067/1996, de 13 de septiembre.

El procedimiento para el nombramiento de Jurados se inicia con el envío por parte de los Presidentes de las Audiencias Provinciales del número de candidatos a jurados que se estime necesario en cada provincia a las Delegaciones Provinciales de las Oficinas del Censo Electoral. Dicho número se calculará multiplicando por 50 el número de causas previstas según el número de causas enjuiciadas en los años anteriores más los previsibles incrementos. En las Delegaciones Provinciales de las Oficinas del Censo Electoral se efectuará un sorteo por cada provincia en los últimos 15 días del mes de septiembre de los años pares a fin de establecer la lista bienal de los candidatos a Tribunal del Jurado.

El sorteo de dicha lista bienal de candidatos a Jurado se celebrará en sesión pública en la correspondiente Audiencia Provincial. Durante los 15 primeros días del mes de noviembre los candidatos a Jurado que hubiesen salido en el sorteo podrán alegar falta de los requisitos para ser Jurado, incompatibilidad, incapacidad..., y formular la correspondiente reclamación ante el correspondiente órgano judicial. Resueltas dichas reclamaciones, se confeccionará la lista definitiva para cada provincia de candidatos a Jurado de los dos años siguientes a partir del 1 de enero siguiente.

La designación de los candidatos para cada causa se realizará con una anticipación de al menos 30 días al inicio del juicio oral mediante nuevo sorteo de entre los candidatos de la lista de la provincia correspondiente. Se sortearán 36 candidatos por causa señalada a los que deberá notificarse el resultado del sorteo. Los candidatos deberán rellenar un cuestionario. El Ministerio Fiscal y las partes a la vista de dicho cuestionario podrán recusar a los candidatos, recusación que se resolverá en los tres días siguientes. Si la lista de candidatos como resultado de las recusaciones se redujese a 20 se procederá de inmediato a nuevo sorteo.

El Tribunal del Jurado decide en su veredicto tres cuestiones:

1. Participación de los acusados en relación con los hechos que les sean imputados, declarando probado o no el hecho justificable, incluyendo la participación efectiva y las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal (art. 3.1)

2. Declaración o no de la culpabilidad o inocencia de cada uno de los acusados en relación con el delito o los delitos imputados (art. 3.2)

3. Declaración sobre la eventualidad de aplicar, al declarado culpable, los beneficios de la remisión condicional de la pena que se le impusiere para el caso de que concurran los presupuestos legales al efecto, así como sobre la petición o no de indulto.

Los Jurados, en el ejercicio de sus funciones actuarán como arreglo a los principios de independencia, responsabilidad y sumisión a la ley a que se refiere el artículo 117 CE para los miembros del Poder Judicial (art. 3.3 LOTJ).

Una vez emitido el veredicto sobre la culpabilidad o no del acusado, corresponde al Magistrado-Presidente dictar sentencia en que impondrá la pena y medida de seguridad que corresponda.

2.4 Derecho de participación en los tres ámbitos.

Después de estudiar los tres ámbitos de poder del Estado español y los herramientas de participación que encontramos en cada uno de ellos, vamos a

analizar dentro de la Constitución española de 1978 los diferentes mecanismos de participación que quedan recogidos en ella.

En el título Preliminar de la Constitución, donde quedan recogidos los preceptos constitucionales más importantes, encontramos el artículo 6, que trata de los partidos políticos, nos explica que son los representantes de la voluntad popular y los considera un instrumento primordial para la participación política. Trascribiendo el artículo, procederemos a un análisis de la historia y formas de los partidos políticos: “Art. 6 Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”

Durante siglo y medio los partidos políticos han sido en el régimen liberal meras fuerzas de hecho. Mucho tiempo después, fueron tenidos en cuenta por los ordenamientos jurídicos⁴⁰.

Se trata de asociaciones que por su trascendencia gozan de un estatuto constitucional específico en el artículo 6 CE.

Este artículo, atribuye o reconoce a los partidos políticos la expresión del pluralismo político, la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política⁴¹. Cuando hablamos de pluralismo político se trata de interpretarlo como un sinónimo de democracia.

Un partido político se podría definir como una asociación constituida y registrada para participar en las elecciones, por lo que al tratarse de una asociación el Tribunal Constitucional ha establecido que le alcanzan las garantías de la libertad de asociación que se recogen en el artículo 22 CE.

En los partidos políticos hay libertad para la creación, disolución o afiliación, adopción de sus estatutos y la protección externa y determinación de sus actividades respetando siempre la finalidad política.

En lo referente a principales funciones que podría tener un partido político, podrías definir las como:

⁴⁰ DE BARTOLOMÉ CENZANO, Jose Carlos. Derechos fundamentales y libertades públicas. Editorial: TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2003, pág. 23-24

⁴¹ *Ibidem*.

1. Establecen el vehículo entre la sociedad y el Estado.
2. Forman hombres políticos y equipos de gobierno con los que se presentan ante el electorado para desarrollar su programa político.
3. Protagonizan las elecciones, que es donde se expresa la voluntad popular en una democracia representativa.
4. Gobierna o hacen oposición al Gobierno.
5. Elaboran proposiciones políticas alternativas para amoldarse a las circunstancias que van surgiendo en el país.
6. Controlan a su gobierno propio en cuanto al cumplimiento del programa político.⁴²

Muchos autores que critican la partitocracia como síntesis de todos los males de la democracia pluralista. El término partitocracia hace referencia a la burocracia que existe en los partidos políticos en la actualidad, a una deformación sistemática de la democracia, donde cada partido tiene sistemáticamente que atacar al otro y cuya única finalidad acaba siendo la de llegar o mantenerse en el gobierno.⁴³

Los partidos políticos deberían construir un instrumento democrático de primer orden para que todos los bienes, principios, derechos y libertades encontrasen su materialización.

Como definición general de partido político podemos encontrar: que un partido político es una asociación de individuos unidos por objetivos comunes y que persiguen como meta alcanzar el control del gobierno para llevar a la práctica esos objetivos⁴⁴; además es el encargado de presentar candidatos para ocupar los diferentes cargos políticos. Para eso, movilizan el apoyo electoral. También organizan la labor legislativa, articulan y agregan nuevos intereses y preferencias de los ciudadanos⁴⁵. Es esencial para estructurar el apoyo político a determinados programas, intereses socioeconómicos y valores. Agrega las

⁴² DE BARTOLOMÉ CENZANO, Jose Carlos. Derechos fundamentales y libertades públicas. Editorial: TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2003, pág. 25.

⁴³ COLOMER VIADEL, Antonio (Coord.), DE BARTOLOMÉ CENZANO, Jose Carlos. "Regenerar la política. Ciudadanos ised protagonistas!", en el capítulo de La Partitocracia VS Democracia y Conciencia Parlamentaria, Editorial UGARIT Comunicación Gráfica, S.L. Moncada (Valencia) 2006, pág. 29-31.

⁴⁴ Instrucción Cívica. A Z editorial. 2009. p. 87.

⁴⁵ La política de las políticas públicas. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. p. 32

preferencias de los ciudadanos, forma gobiernos y establece acuerdos políticos en el ámbito legislativo⁴⁶.

En España encontramos la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, llamada Ley de Partidos, que es la norma esencial del régimen jurídico de los partidos políticos. Fue aprobada el 27 de junio de 2002 sustituyendo a la Ley 54/1978, de 4 de diciembre de partidos políticos, preconstitucional y más ambigua con respecto a la ilegalización de los partidos políticos.

Analizando esta Ley, en su artículo 6: “Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.” Ahora bien, según lo dispuesto en la Constitución en el artículo 9 apartado 2: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.” Como indica, es competencia de los partidos políticos el facilitar a los ciudadanos la participación, ¿cómo lo hacen? La última ocurrencia de algunos Ayuntamientos ha sido la creación de “Buzones del ciudadano”, lo cual sinceramente no deja de ser lo mismo que ir y presentar en el Ayuntamiento una instancia, pero tal vez sea esta nueva denominación con la que pretenden facilitarnos la participación a los ciudadanos.

Según el último estudio registrado por el CIS a finales del año 2012, los partidos políticos en España, junto con la política, se encuentra en una situación de desconfianza y preocupación por parte de los ciudadanos, ambos porcentajes, la situación política y el principal problema que existe en España, han obtenido un aumento en su porcentaje desde la anterior encuesta realizada por el CIS⁴⁷.

⁴⁶ J Mark Payne; Inter-American Development Bank; International Institute for Democracy and Electoral Assistance.; et al; (2005). La política importa: democracia y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. p. 165.

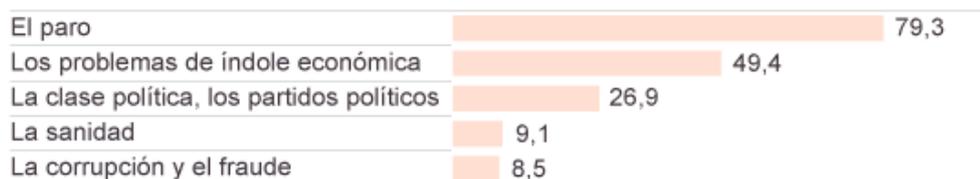
⁴⁷ Puede consultarse el artículo sobre estos datos en la web del diario El País: http://politica.elpais.com/politica/2012/10/08/actualidad/1349692988_038070.html (consulta: 2 de febrero de 2013)

Imagen nº4: Encuestas del CIS

BARÓMETRO DEL CIS

► ¿Cuál es el principal problema que existe actualmente en España?

Porcentaje de población encuestada que lo menciona entre los tres primeros



► ¿Cómo calificaría la situación política general de España?

En %



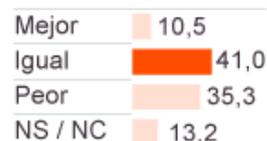
► ¿La situación política es mejor o peor que hace un año?

En %



► ¿Dentro de un año la situación política será mejor o peor que ahora?

En %



FICHA TÉCNICA 2.472 entrevistas realizadas entre el 3 y el 11 de septiembre. Error muestral: para un nivel de confianza del 95,5 y p=q, el error real es de ±2,0 puntos.

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). / EL PAÍS

Puede consultarse el artículo sobre estos datos en la web del diario "El País" http://politica.elpais.com/politica/2012/10/08/actualidad/1349692988_038070.html

Siguiendo el recorrido constitucional entre los artículos relacionados con la participación ciudadana, seguidamente del artículo 6 en el mismo Título Preliminar del texto, encontraríamos el artículo 7 referente a la figura de los sindicatos y las asociaciones empresariales como defensores de los intereses laborales, económicos y sociales de la población creando así una herramienta de participación en estos ámbitos. Citando el artículo literalmente sería: "Art. 7 Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos"⁴⁸

⁴⁸ Puede consultarse la sinopsis del artículo 7 CE de la página web del Congreso de donde se ha obtenido información para redactar el apartado:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=7&tipo=2> (consulta 16 de mayo de 2013)

Por una parte este artículo nos habla de los sindicatos de trabajadores, los cuales según la Constitución Española, se definen como "la organización que defiende los intereses de los trabajadores", analizando un poco sobre la historia del sindicalismo en España encontramos que principalmente encontramos dos sindicatos de trabajadores mayoritarios, que son Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO).

Este artículo estará directamente relacionado con el artículo 28.1 de la Constitución Española de 1978, el cual reconoce el derecho a la libertad sindical como un derecho fundamental de todos a sindicarse libremente.

El derecho a la libertad sindical para todos los españoles, tiene su aspecto positivo - derecho a la libre sindicación -, como negativo - derecho a la no sindicación -, así como el expreso reconocimiento constitucional que de las organizaciones sindicales efectúa el artículo 7. Exige un desarrollo legal que tiene su justificación y acogida en el artículo 9.2, de la Constitución.⁴⁹

De esta forma, se dispuso que una Ley Orgánica, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, es la encargada de regular este tipo de asociaciones en cuanto a su régimen jurídico, representatividad y acciones sindicales.

Por otra parte, el artículo 7 CE nos habla de las asociaciones empresariales, que como todas las asociaciones se reconoce el artículo 22 de la Constitución.

La asociación, de la que hablaremos más adelante en este capítulo, es una organización de antigua tradición en nuestro constitucionalismo, constituye un fenómeno sociológico y político, como tendencia natural de las personas y como instrumento de participación, respecto al cual los poderes públicos no pueden permanecer al margen⁵⁰.

Es la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Ambas asociaciones, los sindicatos y las asociaciones empresariales vienen reguladas y son una ramificación más específica del artículo 22 CE, y han sido

⁴⁹ Exposición de motivos de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad sindical.

⁵⁰ Exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

desarrollados mediante Ley Orgánica al tratarse del ejercicio de un derecho fundamental de esta forma implica que el régimen general del derecho de asociación sea compatible con las modalidades específicas reguladas en leyes especiales y en las normas que las desarrollan.

A diferencia de los sindicatos, en el caso de las asociaciones empresariales, no sólo no constituyen una rama del Derecho, como es el Derecho de libertad sindical, sino que tampoco quedan regulados por una Ley Orgánica, por lo que más bien podría decirse que constituyen una expresión más del derecho de asociación⁵¹.

Ya dentro del Título Primero: de los derechos y deberes fundamentales, nos encontramos en el capítulo II, sección primera el artículo 20.1 donde en su apartado d) nos habla del derecho a comunicar y recibir libremente información a través de cualquier medio de información, como se cita a continuación: “Art. 20.1 Se reconocen y protegen los derechos: d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades”⁵²

Este artículo se basa en la libertad de expresión y de información, por un lado, la libertad de expresión hace referencia a la libertad para comunicar pensamientos, ideas, opiniones por cualquier medio de difusión ya sea de carácter general o más restringido. Queda protegido el sujeto y el contenido de su expresión sin importar el contexto⁵³; mientras que la libertad de información ha merecido un tratamiento específico y diferenciado de la libertad de expresión. Se refiere a la comunicación de hechos mediante cualquier medio de difusión general⁵⁴.

Ambas libertades, de expresión e información tienen reconocidas garantías que protegen al conjunto de derechos que integran estas libertades: la prohibición

⁵¹ DE BARTOLOMÉ CENZANO, Jose Carlos. Derechos fundamentales y libertades públicas. Editorial: TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2003, pág. 245-246.

⁵² Puede consultarse la sinopsis del artículo 20 CE en la página web del Congreso de donde se ha extraído información para redactar el apartado: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=20&tipo=2> (consulta: 16 de mayo 2013)

⁵³ DE BARTOLOMÉ CENZANO, Jose Carlos. Derechos fundamentales y libertades públicas. Editorial TIRANT LO BANCH. Valencia. 2003. Pág. 173-174.

⁵⁴ *Ibidem*.

de censura y la exclusión del secuestro administrativo. También se encuentran limitadas estas libertades en el apartado 4 del artículo 20 CE⁵⁵.

Hay que matizar estos conceptos ya que suelen ir unidos puesto que con las noticias es frecuente intercalar opiniones propias del informador, lo que lleva a un conflicto entre: si se está manifestando la libertad de expresión o si por el contrario se está obstaculizando la libertad de información objetiva.

Aquí es donde encontramos uno de los grandes problemas de nuestro país, absolutamente todos los medios de comunicación, del tipo que sea (prensa, televisión, radio,...), están politizados en mayor a menor grado, pero todos marcan alguna tendencia. Cuando se trata de cadenas privadas es más comprensible la tendencia ideológica, pero resulta intolerable cuando se trata de la televisión pública, cuando se produce un cambio de gobierno automáticamente lo hace el director de la Televisión Española. Lo mismo sucede con las cadenas públicas autonómicas ¿dónde queda la libertad de información objetiva?

Continuando en el mismo Título, capítulo y sección, justo después del artículo 20 que acabamos de estudiar sobre la libertad de expresión, nos aparece el artículo 21 sobre el derecho a la reunión, este derecho tiene un significado lleno de controversia dependiendo de su interpretación, la Constitución nos lo muestra así: “Art. 21.1 Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes⁵⁶”

El derecho de reunión se configura como un derecho del que participan elementos de la libertad de expresión y del derecho de asociación, de tal forma

⁵⁵ DE BARTOLOMÉ CENZANO, Jose Carlos. Derechos fundamentales y libertades públicas. Editorial TIRANT LO BANCH. Valencia. 2003. Pág. 179-180.

⁵⁶ Puede consultarse la sinopsis del artículo 21 CE de la página web del Congreso de donde se han extraído ideas para la elaboración de esta apartado: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=21&tipo=2> (consulta: 16 de mayo 2013)

que ha podido definirse como la agrupación temporal para reivindicar una finalidad por medio de la expresión de ideas o como 'una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria'.

Los elementos configurados son una agrupación de más de 20 personas, en un momento prefijado y con una duración determinada y la expresión de unas ideas, con frecuencia con fines reivindicativos. En los supuestos en los que no se dieran los elementos citados nos encontraríamos ante meras 'aglomeraciones', en consecuencia no amparadas por el artículo 21 de la Constitución.

Además también se puede vincular este derecho de reunión con otros como la participación política, las libertades sindicales o el derecho de huelga, lo que conduce a calificar el derecho de reunión como un derecho instrumental.

El único requisito que se exige con carácter general es que la reunión sea pacífica y sin armas (entendiendo por armas no sólo el sentido estricto de la palabra sino todos los instrumentos que puedan ser utilizados como tal)

La regulación del derecho de reunión queda recogida en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, modificada (art. 4.3) por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos y por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril.

Esta Ley Orgánica reproduce la distinción que aparece en los dos párrafos del artículo 21 CE, a la vez que exceptúa del régimen de la Ley las reuniones privadas, de partidos, sindicatos o sociedades mercantiles, profesionales o de carácter similar, aunque hay que entender que siempre que no se celebren en lugares que no sean de tránsito público.

Esta exención no tiene apenas repercusiones por lo que respecta al régimen de las reuniones en lugares cerrados, salvo en los supuestos de declaración del estado de excepción o de sitio.

La Ley Orgánica establece que la autoridad gubernativa suspenderá o disolverá las reuniones penalmente ilícitas, las que produzcan 'alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes' y en las que se hiciere uso de uniformes paramilitares.

El mayor interés de la Ley es el desarrollo que hace del sistema de comunicación y, en su caso, prohibición, de las reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público.

La comunicación se dirigirá a la autoridad gubernativa (delegado o subdelegado del gobierno) con un plazo máximo de 30 o mínimo de diez días de antelación (salvo por razones de urgencia en los que el plazo mínimo será de 24 horas), cuyo incumplimiento podrá suponer la prohibición del ejercicio del derecho (STC 182/2004). La comunicación deberá contener: a) la identificación de los convocantes o de sus representantes en el caso de personas jurídicas; b) lugar, fecha, hora y duración prevista, c) objeto; d) itinerario proyectado; e) medidas de seguridad previstas y/o solicitadas. Es decir todos los aspectos necesarios para que la autoridad pueda apreciar si la manifestación cumple con todos los requisitos necesarios para que pueda discurrir conforme a las previsiones del ordenamiento o si, por el contrario cabe la posibilidad de que exista un peligro real para el orden público o para personas o bienes.

La autoridad gubernativa comunicará al ayuntamiento afectado los datos de la convocatoria para que éste pueda hacer las alegaciones pertinentes.

La autoridad gubernativa podrá prohibir la manifestación o proponer modificaciones al itinerario o momento de la convocatoria en los casos en que estime que aquélla puede provocar problemas de orden público, en cualquier caso mediante resolución motivada notificada en el plazo de 72 horas a partir de la comunicación.

Como ejemplo vivido hace poco en nuestro país sobre el derecho a reunión más relevante podría ser el producido por el movimiento 15M en 2011, en este punto se plantean dos posiciones, algunos autores opinan que se basaron en el derecho de reunión y otros en cambio consideran que no al no cumplirse todos los requisitos que el mismo conlleva, como sería la notificación a la autoridad gubernativa. El movimiento se apara en el derecho a reunión y explican que la necesidad de comunicar la concentración a través de una persona física o jurídica hace muy difícil la misma, la primera por tratarse de un movimiento horizontal, y la segunda porque se huye de los formalismos de crearse como asociación.

Después del derecho de reunión que hemos visto queda recogido en el artículo 21, haríamos hincapié como una de las formas de participación más reconocidas y podríamos decir utilizadas en la actualidad que queda recogida en nuestra constitución y queda representada en el artículo 22. Estaríamos

hablando del derecho de asociación, es un derecho que comienza a brotar a lo largo del siglo XIX, principalmente sobre el último tercio, con el surgimiento de masas y la creación de los primeros partidos políticos, comienza a reconocerse de forma gradual este derecho o libertad de asociación⁵⁷.

La formulación del derecho de asociación a lo largo del periodo constitucional español previo a nuestra Constitución actual, es un proceso condicionado por el recelo que la autoridad pública profesaba respecto a este fenómeno. Por influencia de la ideología liberal, casi todos los Gobiernos «sospechaban» que las asociaciones podían ser el germen de movimientos contrarios al sistema establecido. De hecho, su promulgación constitucional fue relativamente tardía y vinculada al movimiento de democratización que impulsó la revolución de 1868 y no fue hasta la Constitución de 1869 cuando se reconoce el derecho de asociación simultáneo al de reunión⁵⁸.

Se trata de un instrumento de primer orden para la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, en la participación de los asuntos públicos y en la promoción y consecución de intereses privados. Es un derecho prototípico del Estado democrático⁵⁹.

Queda recogido en nuestra constitución de 1978 de la siguiente forma: “Artículo 22. 1 Se reconoce el derecho de asociación. 2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales. 3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de la publicidad. 4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada. 5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter preliminar⁶⁰.”

Se podría decir, que esta libertad es una cierta prolongación de las libertades de pensamiento, expresión y reunión.

Este derecho tiene como identificación la libre facultad de los ciudadanos a constituir junto con otros ciudadanos a agrupaciones con finalidades específicas y de ánimo no lucrativo.

⁵⁷ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Derechos fundamentales y libertades públicas. Editorial: TIRANT LO BLANCH. Valencia. 2003. Pág. 199-208.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Puede consultarse la sinopsis del artículo 22 CE en la página web del Congreso: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=22&tipo=2> (consulta: 20 de mayo de 2013)

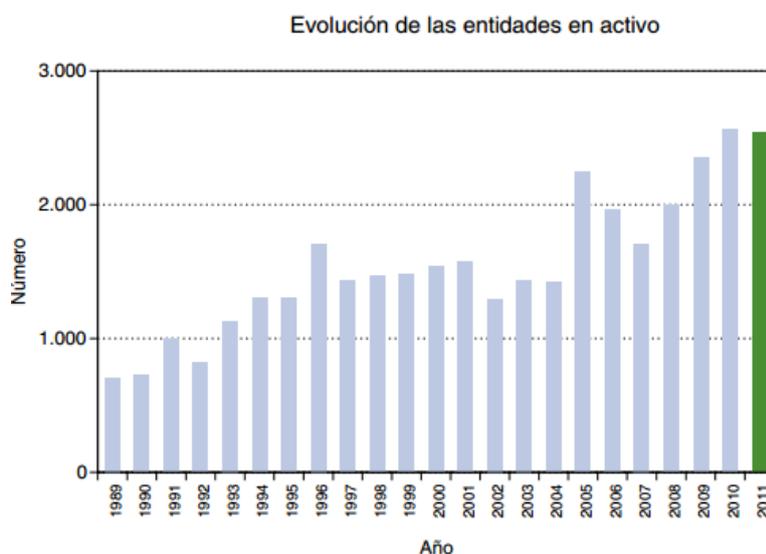
Queda regulado este derecho en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, la cual en su exposición de motivos define el artículo 22 CE los principios comunes de todas las asociaciones, eliminando el sistema de control preventivo (ley 191/1964, de 24 de diciembre, de asociaciones) y posibilitando su ejercicio.

El derecho de asociación proyectará su protección desde una doble perspectiva: por un lado, como derecho de las personas en el ámbito de la vida social; y por otro, como capacidad de las propias asociaciones para su funcionamiento⁶¹.

Existe un Registro Nacional de Asociaciones, el cual depende de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, y tiene por objeto la inscripción de las asociaciones y demás actos inscribibles concernientes a las entidades a que se refiere el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación⁶².

En la siguiente gráfica podemos observar la evolución histórica del número de asociaciones registradas desde 1989 hasta 2011, así como en una tabla el número de asociaciones dadas de alta cada año, que se dieron de baja y que estuvieron en activo.

Imagen nº 5: Evolución histórica del número de asociaciones en gráfico.



Fuente: anuario estadístico de 2011 del Ministerio de Interior

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² Puede consultarse información sobre el Registro Nacional de Asociaciones en la página web del Ministerio del Interior: <http://www.interior.gob.es/asociaciones-24?locale=es>, así como el anuario estadístico del Ministerio de Interior en formato PDF, el más actualizado hasta la fecha es del 2011, donde encontramos datos sobre las asociaciones <http://www.interior.gob.es/file/58/58114/58114.pdf> (consulta: 20 de mayo 2013)

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

Imagen n° 6: Evolución histórica del número de asociaciones en tabla.

Año	Altas	Bajas	Activo
< 1989	5.942	592	5.350
1989	707	45	662
1990	730	58	672
1991	994	83	911
1992	818	61	757
1993	1.132	87	1.045
1994	1.301	94	1.207
1995	1.299	96	1.203
1996	1.709	96	1.613
1997	1.427	109	1.318
1998	1.464	103	1.361
1999	1.480	109	1.371
2000	1.537	103	1.434
2001	1.577	113	1.464
2002	1.297	69	1.228
2003	1.438	54	1.384
2004	1.424	71	1.353
2005	2.246	84	2.162
2006	1.961	59	1.902
2007	1.709	48	1.661
2008	1.998	56	1.942
2009	2.346	31	2.315
2010	2.567	18	2.549
2011	2.536	11	2.525
Total	41.639	2.250	39.389

Fuente: anuario estadístico de 2011 del Ministerio de Interior

Avanzando en recorrido constitucional, seguiríamos haciendo referencia a los artículos que nos proporcionan en una herramienta participativa, como observaríamos en el artículo 23 CE que nos presenta un contenido complejo y en realidad recoge tres derechos autónomos: el derecho a la participación política directamente o a través de representantes (“Art. 23. 1 Los ciudadanos tendrán derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.); y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (Art.23.2 Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”) que se desdobra en el derecho de acceso a cargos públicos representativos que

incluye: sufragio pasivo además del derecho de acceso a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad (artículo 103.3 CE)⁶³

Se podría decir que el artículo 23.1 conecta con la proclamación realizada en el artículo 1.1 CE: "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho". La participación entendida como derecho se ofrece indispensable del Estado democrático, y se refuerza con la mención (artículo 1.2) de que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado. Aparece también el artículo 9.2 que encomienda a los poderes públicos fomentar entre otras, la participación política.

Mediante este tipo de participación el ciudadano contribuye a la formación democrática de la voluntad estatal, y ésta se produce directamente a través de la elección de representantes que forman los órganos en donde esa se expresa.

Como el propio artículo 23.1 establece, la participación puede ser directa o indirecta. La participación directa se refleja en nuestra Constitución en la previsión del referéndum del artículo 92 o del referéndum de reforma constitucional (artículos 167.3 y 168.3, Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de las distintas modalidades de referéndum), así como en la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3, Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de la iniciativa legislativa popular).

En cambio, la representación política es el eje de la estructura democrática del estado y el verdadero mecanismo a través del cual se legitima el funcionamiento de las principales instituciones en cada esfera territorial: Cortes Generales (artículos 66.1, 68.1 y 69.2) parlamentos autonómicos (artículos 143, 151 y 152), municipios (artículo 140) y diputaciones provinciales (artículo 141.2).

El artículo 23.1 exige que la elección de los representantes se realice mediante elecciones periódicas y sufragio universal; lo primero es indispensable para que la soberanía nacional se actualice, en periodo que fija nuestra Constitución es de cuatro años para las dos cámaras, el Congreso de los

⁶³ Puede consultarse la sinopsis del artículo 23 CE en la página web del Congreso de donde se ha extraído información para la realización de este apartado:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2>
(consulta: 20 de mayo 2013)

Diputados y el Senado, la misma extensión temporal se asigna a otras instituciones representativas.

Con respecto al artículo 23.2, el Tribunal Constitucional distingue tres momentos que consagran una triple dimensión del derecho: acceso, permanencia y ejercicio del cargo.

En el momento del acceso se ejerce el sufragio pasivo estrictamente ligado al sufragio activo pues ambos sirven al mismo y jurídico, es decir, a la representación.

La Constitución reclama igualdad en el acceso y, por lo tanto, en el sufragio pasivo. En este sentido son determinantes las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad establecidas en la Constitución (artículo 70.1)

El segundo momento es el de la permanencia en el cargo representativo. No sólo se tiene derecho a acceder sino también a permanecer: quien ha sido elegido por los electores no puede ser despojado de su cargo, pues tiene derecho a permanecer en él el tiempo previsto constitucionalmente para la duración de su mandato (artículos 68.4 y 69.6 CE).

Y el último momento de permanencia en el cargo que obliga al electo a ejercer su función en el cargo por el cual ha sido elegido.

Como podemos observar, este artículo hace referencia al sistema político de nuestro país, elegimos a nuestros representantes cada cuatro años mediante unas elecciones. Es una de las maneras que contempla la Constitución Española de participar en los asuntos públicos, claro, lo que la Constitución no explica es que tu voto tendrá valor siempre cuando vaya dirigido a los partidos mayoritarios que gobiernan nuestro país, un bipartidismo incrementado con la fórmula D'Hondt⁶⁴. Así como la imposibilidad de elegir libremente al candidato que nos represente debido a las listas cerradas, en las que realmente se vota al partido y en el orden que ellos mismos establecen.

¿Por qué no elegir al mejor candidato o candidata, según nuestra propia valoración, en vez de ceñirnos al candidato impuesto por el partido?

⁶⁴ El sistema de D'Hondt es una fórmula electoral, creada por Victor d'Hondt.

Otra herramienta que nos abre paso en este Título primero de la Constitución es el derecho de petición individual o colectivo, el cual queda reflejado en el artículo 29 CE: “Art. 29.1 Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley⁶⁵”

El derecho de petición se puede definir como la facultad que pertenece a toda persona de dirigirse a los poderes públicos para hacerles conocer un hecho o un estado de cosas y para reclamar su intervención, tanto de forma individual como colectiva.

En general, el derecho de petición se ejercita por los ciudadanos solicitando una actuación concreta de la Administración, que está obligada a responder, y tal respuesta se interpreta jurisprudencialmente como un acto administrativo sometido a revisión jurisdiccional⁶⁶.

Se trata de uno de los derechos de mayor tradición histórica.

Este artículo, puesto que trata sobre la petición de derechos, goza de unas medidas de protección que establece la propia Constitución Española en distintos artículos:

1. Cualquier ciudadano puede solicitar la tutela del derecho fundamental de petición recogido en el artículo 29 de la Constitución española, ante los Tribunales ordinarios, por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad (art. 53.2 de la Constitución Española).

Cualquier ciudadano puede acudir, tras el cumplimiento de los requisitos y tramitaciones establecidas para ello, al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional para la protección del derecho fundamental de petición (art. 53.2 y art. 161.1.b de la Constitución Española).

2. Cabe el recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley que vulneren el derecho fundamental de petición (artículo 53.1 y artículo 161.1.a) de la Constitución Española).

⁶⁵ Puede consultarse la sinopsis del artículo 29 CE en la página web del Congreso del cual se ha extraído información: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=29&tipo=2> (consulta: 20 de mayo 2013)

⁶⁶ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Derechos y libertades públicas. Editorial TIRANT LO BLANCH. Valencia. 2003. Pág. 220.

3. El Defensor del Pueblo se encuentra designado, en virtud de lo establecido en el artículo 54 de la Constitución Española, como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos recogidos en el Título I de la Constitución, encuadrándose el artículo 29 de la Constitución dentro del mencionado Título I.

4. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar el contenido esencial del derecho de petición, podrá regularse el ejercicio de este derecho fundamental (art. 53.1 de la Constitución Española).

5. El desarrollo normativo del derecho de petición debe realizarse mediante Ley Orgánica (art. 81.1 de la Constitución Española), que requiere un especial consenso parlamentario al exigirse, para su aprobación, modificación o derogación, mayoría absoluta del Congreso (art. 81.2 de la Constitución Española).

6. Se prohíbe la adopción de Decretos-Leyes que afecten al derecho de petición (al igual que a cualquier otro derecho, deber o libertad recogida en el Título I de la Constitución), aun en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad en los que, para la regulación de otras materias, sí resulta procedente recurrir a los Decretos-leyes (art. 86.1 de la Constitución Española).

7. El artículo 29 de la Constitución Española (al igual que ocurre con los demás preceptos del Capítulo II del Título I de la Constitución) vincula directamente a las Administraciones Públicas (sin necesidad de mediación del legislador ordinario ni de desarrollo normativo alguno), tal y como se desprende de la STC 80/1982.

8. Cualquier modificación de la regulación que establece la Constitución Española para el derecho de petición debería canalizarse a través de la vía de reforma constitucional gravada que establece el artículo 168 de la Constitución Española y que requiere de un gran consenso social ya que exige la aprobación

de la correspondiente propuesta por mayoría de dos tercios de cada cámara parlamentaria (Congreso de los Diputados y Senado), la posterior disolución de las Cortes Generales, la posterior celebración de Elecciones generales, la nueva ratificación de la propuesta de modificación por mayoría de dos tercios de las cámaras parlamentarias formadas tras las correspondientes elecciones y, por último, la ratificación de la propuesta de modificación mediante referéndum.

Con este artículo quedaría por concluido el Título Primero de la Constitución que principalmente, al tratarse de los derechos y deberes fundamentales, es el que más mecanismos y herramientas de participación recoge.

Para finalizar simplemente faltaría por mencionar el artículo 140 CE, el cual vendría a ser una especialización en los municipios del artículo 23 CE, el cual queda plasmado en la Constitución con las siguientes palabras: “Art. 140 La Constitución garantiza a autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los Concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

Como bien hemos visto antes, los ciudadanos pueden participar en la vida pública a través de la política eligiendo mediante sufragio a los representantes de nuestro municipio, aquellos a los que les damos el poder de tomar las decisiones que “consideren” mejor para nuestro pueblo expresando la voluntad del mismo, aunque tal y como está montado el sistema la opinión del pueblo en asuntos relevantes se tiene poco en cuenta, digamos que nuestros representantes actúan según lo que ellos “consideran” mejor para nosotros. ¿No sería más fácil consultar al pueblo la opinión sobre asuntos relevantes y actuar en consecuencia?

Al igual que ocurría en el apartado anterior con el artículo 23, las lista son cerradas por lo tanto cuando se vota se tiene por seguro que el nombre de la persona que encabeza la lista será elegido Alcalde entre los concejales de la lista que resulte con más votos.

El caso de concejo abierto se da en municipios de pequeña población y en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que no alcanzan un número significativo de habitantes, algunos autores lo consideran una herramienta de

democracia directa debido a que se rigen por un sistema asambleario, la asamblea vecinal.

Queda regulado en el artículo 29 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

3. Uso limitado de estos procedimientos.

En este capítulo vamos a tratar de exponer de forma breve las limitaciones que podemos encontrar en los instrumentos o herramientas de participación más destacados de la Constitución Española que hemos estudiado en el apartado anterior:

El problema es que precisamente algunos de estos instrumentos de participación, la mayoría encuentra unas limitaciones más generales, otro en cambio, se encuentran más limitados si echamos mano de datos y estudiamos el paso del tiempo:

- La iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE): es los casi 30 años de su aprobación, el Congreso ha rechazado más de las 66 proposiciones de ley que se han presentado, la gran mayoría de estas propuestas han quedado caducadas al no conseguir reunir las 500.000 firmas dentro del plazo estipulado⁶⁷ ; de las casi 20 propuestas que se han presentado recogiendo el número mínimo de firmas exigido todas han sido rechazadas o inadmitidas a trámite, en casi 30 años tan sólo se ha conseguido aprobar una única iniciativa legislativa popular: la Ley de Propiedad Horizontal, en 1998⁶⁸.

Con lo cual observando estos datos, junto con el anexo II donde se detallan todas las iniciativas legislativas populares, donde observamos que la limitación

⁶⁷ Pueden consultarse estos datos obtenidos en una noticia del diario digital “El Confidencial” publicado el 03 de octubre de 2012: <http://www.elconfidencial.com/espana/2012/10/03/el-congreso-ha-rechazado-las-66-proposiciones-de-ley-presentadas-por-ciudadanos-en-28-anos-106519/> (consulta: 25 de febrero 2013)

⁶⁸ Puede consultarse el artículo de donde se han obtenido estos datos en diario digital “Público” artículo publicado el 3 de julio de 2012. <http://www.publico.es/espana/385060/solo-una-ilp-ha-pasado-el-filtro-en-mas-de-30-anos> (consulta: 25 de febrero de 2013)

de uso que supone esta herramienta es demasiado grande para que la podamos considerar efectiva.

Un dato importante a tener en cuenta es el aumento de esta herramienta de participación, ya que en los últimos meses ha aumentado, la más reciente de ellas ha sido la ILP para la dación en pago de las hipotecas que ha recogido un total de 1.402.854 firmas⁶⁹.

- El referéndum (art. 92.1 CE): es una herramienta para que el pueblo decida sobre asuntos importantes, el problema más significativo que presenta esta herramienta es que depende del gobierno el poder convocar un referéndum, previa aprobación del congreso de los diputados, con lo cual, si citamos las veces que se ha producido un referéndum en España en todos los casos los resultados fueron los esperados por el gobierno que en su momento lo convocó y han sido de carácter consultivo, nada de vinculante.

- El sufragio (art. 23.1 CE): es la herramienta principal para que las personas pueden ejercer su derecho a voto y a través de la cual se elige al gobernante del país para la próxima legislatura. Las limitaciones que presenta esta herramienta son varias entre ellas, el sistema electoral D'Hont que por la forma del recuento de votos siempre favorece al partido mayoritario, y por otra parte las listas son cerradas y bloqueadas por lo que no se puede cambiar el orden de la lista que presentan los partidos.

- El derecho a comunicarse y recibir información (art. 20.1 CE): como ya hemos hablado de este derecho paralelo a la libertad de expresión, el problema principal que caracteriza esta herramienta es la politización de sus distintos medios: prensa, radio, televisión,... con lo que nos lleva a pensar en el que la manipulación de la información lo convierten en el límite más grande que hay, aunque no infranqueable gracias a la red de redes: internet y a las redes sociales.

⁶⁹ Puede consultarse la página web sobre la Iniciativa Legislativa Popular de la dación en pago: <http://www.quenotehipotequenlavid.org/> (consulta: 21 de mayo de 2013)

- Jurado (art. 125 CE): la figura de jurado es la que vincula la participación ciudadana con la administración de justicia, pero si analizamos este instrumento, personalmente me genera ciertas dudas en cuanto hasta dónde puede ser una persona “imparcial” o hasta qué punto puede llevar a ser coaccionada una persona no profesional de este ámbito. Así como qué clase de juicios deben de exigir un jurado popular.

Personalmente, estas herramientas señaladas y comentadas de forma breve inciden en las limitaciones más graves de su uso en cuanto a participación ciudadana.

El resto de instrumentos señalados supuestamente nos involucran en la vida política, económica y social pero a pesar de ello no hay forma de participar en ella si no estás afiliado a un partido político, a una asociación o a un sindicato. Lo cual limita a las personas a acceder a participar en ciertos asuntos si no se involucra.

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE 1812

CONTENIDO

CAPÍTULO III: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE 1812. .	76
1. Evolución de la participación en las Constituciones.	78
1.1. Constitución de 1812.	78
1.2. Constitución de 1837	83
1.3. Constitución de 1845.	85
1.4. Constitución de 1869.	87
1.5. Constitución de 1876.	90
1.6. Constitución de 1931.	92
1.7. Constitución de 1978.	99

CAPÍTULO III: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE 1812.

El tercer capítulo de este trabajo nos va a aproximar de forma breve a cada una de las constituciones españolas desde la constitución de 1812, marcaremos el contexto histórico de cada uno de los periodos que las sucedieron para poder analizar cómo evoluciona la participación ciudadana a lo largo de la historia de nuestro país durante más de dos siglos.

1. Evolución de la participación en las Constituciones.

Para poder analizar el contenido de las constituciones en general y más concretamente sobre la evolución de la participación ciudadana en cada una de ellas, debemos hacer una breve introducción del contexto histórico que marcaba la época de proclamación de las diversas constituciones que vamos a estudiar.

Como idea principal del capítulo que vamos a estudiar sobre la historia constitucional, cabe destacar que España es un país con poca estabilidad constitucional, lo que queda manifestado en la falta de arraigo del constitucionalismo como régimen. Por lo que veremos que con cada cambio del grupo de poder, se producía la necesidad de un cambio constitucional. Se dice que las causas de este constitucionalismo tan indecoroso se deben a que en España no ha habido una revolución burguesa y ni siquiera había habido un estado propiamente dicho, sino un país desarticulado políticamente.⁷⁰

1.1. Constitución de 1812.

Comencemos haciendo referencia a la época de Carlos IV (1788-1808) que fue un periodo marcado por la crisis económica y política que afectó de forma relevante a la monarquía española. Además la influencia que supuso el contexto europeo marcado por el desarrollo de la Revolución Francesa, que dio comienzo en 1789.

⁷⁰ TORRES DEL MORAL, Antonio. Constitucionalismo histórico español. Editorial: Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 2009. Pág. 17 (consulta: 25 de mayo 2013)

La Constitución se aprobó en el marco de la Guerra de la Independencia (1808 a 1814), y fue la respuesta del pueblo español a las intenciones invasoras de Napoleón Bonaparte que, aprovechando los problemas dinásticos entre Carlos IV y su hijo Fernando VII, aspiraba a constituir en España una monarquía satélite del Imperio, como ya había hecho con Holanda, Alemania e Italia, destronando a los Borbones y coronando a su hermano José Bonaparte.

Así se firmó el Estatuto de Bayona⁷¹, denominado oficialmente en francés “Acte Constitutionnel de l’Espagne”, fue una carta otorgada promulgada en la ciudad francesa de Bayona el 7 de julio de 1808 por José Bonaparte como rey de España e inspirada en el modelo de estado constitucional bonapartista.

Pero la respuesta de los ciudadanos, señalada por sucesos como el Motín de Aranjuez, las Renuncias de Bayona y el levantamiento de los madrileños el 2 de mayo, encerró un segundo significado para una pequeña parte del pueblo español.

La España patriota, disgregada en un movimiento caótico de Juntas, entre levantamientos, sitios y guerrillas se unió finalmente en una Junta central Suprema, y después en una Regencia de cinco miembros, cuyos cometidos principales fueron la dirección de la guerra y la reconstrucción del Estado.

La Regencia convocó reunión a Cortes en la isla de León (Cádiz) el día 24 de septiembre de 1810. De esta forma, las Cortes se plantearon dos objetivos: constituir un nuevo régimen político, para lo que se redactó la Constitución de 1812, y promover la transformación de la sociedad, para lo que dispusieron la publicación de un conjunto de leyes.

La labor legislativa de las Cortes de Cádiz fue trascendental para dismantelar el entramado social y económico del Antiguo Régimen.

Imagen nº7: Las Cortes de Cádiz (Iglesia Mayor de San Fernando) durante la celebración de la sesión en la que los Diputados juran su cargo en 1810, obra de José María Casado del Alisal. Congreso de los Diputados de Madrid



Fuente: Expuesto como tal en el Congreso de los Diputados de Madrid.

⁷¹ Puede consultarse en la página de la UNED un archivo PDF con la transcripción del Estatuto de Bayona: <http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/c08.pdf> (consulta: 27 de mayo de 2013)

La obra de las Cortes de Cádiz combinó las tendencias constitucionales netamente españolas y la afrancesada.

De hecho, la Constitución de 1812 enlazaba con las Leyes tradicionales de la Monarquía española pero, al mismo tiempo, incorporaba principios del liberalismo democrático tales como a soberanía nacional y la separación de poderes.

Vamos a analizar los rasgos más importantes de esta Constitución⁷²:

- La soberanía, poder pleno y supremo del Estado, que hasta entonces había correspondido al Rey, pasa ahora a la Nación (Artículo 3) como ente supremo y distinto a los individuos que la integran, representado por los diputados, sin estamentos ni mandato imperativo.
- Se crea una separación de poderes, teoría acuñada en la obra de Montesquieu “Del Espíritu de las Leyes”, siendo esta la más rígida de nuestra historia, que siguió el modelo de la constitución francesa de 1791 y la de los Estados Unidos de 1787.
- De esta forma, en el capítulo III “del gobierno” recoge en los siguientes artículos la clara separación de poderes:
Artículo 15: La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.
Artículo 16: La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.
Artículo 17: La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los Tribunales establecidos por la ley.
- Aunque esta Constitución no incorporó una tabla de derechos y libertades, sí recogió algunos derechos dispersos en su articulado: la libertad personal o el derecho de propiedad. Sin embargo, el texto proclama a España como Estado confesional, no reconociendo la libertad religiosa. (Artículo 12)

⁷² Puede consultarse información sobre la Constitución de 1812 en la página web del Congreso de los Diputados de donde se ha extraído información para la realización del apartado: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1812 (consulta: 27 de mayo de 2013) además puede consultarse en la misma página web el texto completo de la Constitución de 1812.

- Las Cortes se organizaban en una Cámara única, estando esta compuesta por los diputados de la nación, dedicando el título III a todo lo referente a las Cortes.
- Los diputados a Cortes eran elegidos mediante sufragio indirecto, siendo necesario para ser candidato poseer una renta anual procedente de bienes propios, con lo cual, el Parlamento quedaba en manos de las clases acomodadas.
- Con respecto a los poderes del Rey, se introducen modificaciones: si en el Antiguo Régimen el Rey había ostentado su condición en virtud de un título divino, ahora lo hacía por la gracia de Dios y la Constitución. Su poder quedó limitado, conservando una participación en el Poder legislativo, con una tímida iniciativa y un veto suspensivo así como la titularidad del Poder ejecutivo, aunque sus actos debían ser refrendados por los Secretarios de despacho. Todo ello recogido en el Título IV de la Constitución.

En cuanto a la participación ciudadana, la cual debemos entenderla como sinónimo de democracia en la Constitución de 1812 no encontraríamos herramientas propiamente dichas para ejercer la participación ciudadana pero sí cabría destacar como un aproximación a esa participación de la ciudadanía que la soberanía quedaba en “manos de la nación”; además la separación de poderes de los tres ámbitos de forma estricta facilita la democracia; como forma de participación directa recoge la libertad de expresión (excepto a los escritos religiosos); se articulaban garantías en las detenciones y procesos judiciales: prohibición del tormento, inviolabilidad personal y domiciliaria, el habeas corpus, a ser informado de las causas, entre otras; se dedicaba un título específico a la instrucción pública, dando importancia a la enseñanza y reconociendo una instrucción pública para todos los ciudadanos.

Caso especial en cuanto a participación propiamente dicha, la Constitución de Cádiz nos refleja un sufragio indirecto en cuatro grados: la primera elección era casi universal (varones mayores de edad) para luego ir restringiéndose conforme avanza hacia un sufragio censitario pasivo.

Como podemos observar, esta Constitución tiene unos aires muy liberales debido a su inspiración afrancesada. Es considerada la Constitución más extensa que se ha promulgado en España, puesto que en ella hay recogida 384 artículos.

Más tarde, aparece El Tratado de Valençay (11 de Diciembre de 1813) que fue un acuerdo firmado en la localidad francesa del mismo nombre, por el que el emperador Napoleón I ofrecía la paz y reconocía a Fernando VII como rey de España, como consecuencia de las derrotas sufridas en la Guerra de la Independencia

Pese a ser una Constitución “creada” para el pueblo, que marcaba una evolución hacia la democracia, tuvo una vigencia efímera, ya que tan solo estuvo vigente dos años. Con la vuelta a España de Fernando VII este la derogó en 1814, declarando nulos y de ningún valor o efecto la Constitución y los derechos emanados en las Cortes de Cádiz implantando de esta forma un absolutismo durante seis años.

Pero en 1820, debido a la debilidad del régimen absolutista derivado a la crisis económica y la emancipación de las colonias en América, se produjo la vuelta al régimen liberal, conocido como Trienio Liberal (1820-1823), de esta forma el 8 de marzo de 1820 se hizo público el manifiesto del Rey Fernando VII acatando la Constitución de 1812.

La intervención de los Cien Mil Hijos de San Luis en 1823 puso fin al Trienio liberal y dio paso a la llamada "Década Ominosa", en la que Fernando VII recuperó plenos poderes desde 1823 a 1833, pero sin retornar plenamente al Antiguo Régimen

Tras la muerte del rey Fernando VII el 29 de septiembre de 1833, el 3 de octubre de ese año se hizo público su testamento, en el que nombraba a su viuda, María Cristina de Borbón, Gobernadora del Reino durante la minoría de edad de su hija Isabel II, instituyéndose un Consejo de Gobierno que habría de asesorarla y que se encargaría de realizar la transición liberal.

La reforma no restablecería la Constitución de 1812, pero sí abriría el paso a una nueva constitución, creando el Estatuto Real de 1834. Este Estatuto fue un texto flexible, breve e incompleto, con tan sólo 50 artículos que entre otras cosas no contenía una declaración de derechos fundamentales del ciudadano.

El Estatuto Real fue el primer texto en hablar de Cortes Generales, fijando el bicameralismo en el constitucionalismo español del siglo XIX. Significó el fin definitivo del Antiguo Régimen en España e introdujo las instituciones y mecanismos parlamentarios que existían en los Estados europeos políticamente más avanzados de aquel tiempo.

Sin embargo, el régimen político que el Estatuto intentó establecer no llegó a estabilizarse sino que quebró al cabo de poco más de dos años. Influyó en ello la tensión creada por la Guerra Carlista (1833-1840). Los liberales progresistas nunca perdonaron al Estatuto que no contuviera una declaración de derechos del ciudadano y dejara de lado el reconocimiento de la soberanía nacional, teniendo siempre como modelo la Constitución de 1812.

1.2. Constitución de 1837.

La Constitución de 1837 nace como fruto de la crisis del Estatuto Real. Debido a que la Constitución de 1812 admitía las modificaciones que el paso del tiempo pudiese hacer necesarias, aparecen unas nuevas Cortes, elegidas expresamente con el carácter de constituyentes en octubre de 1837, que iniciaron los preparativos de la reforma constitucional. El primer paso fue la creación de una comisión que elaboró unas bases que sirvieron para adoptar unos acuerdos esenciales que permitieron la redacción del texto constitucional, inspirado en la Constitución de Cádiz, que terminó siendo un proyecto que las Cortes aprobaron por amplia mayoría.

Esta Constitución de 1837 fue obra de los progresistas, pero a su vez aceptaba la incorporación de algunas propuestas del partido moderado, como la existencia de una Cámara Alta o que los miembros del Ejecutivo perteneciesen al Parlamento, en vez del unicameralismo y la división de poderes pura que establecía la Constitución de 1812.

Algunos de los matices más importantes de esta Constitución⁷³:

- El principio de soberanía nacional, en vez de estar recogido en el articulado constitucional quedó trasladado al Preámbulo para que no se convirtiese en un precepto que invitase constantemente a cambiar la Constitución al quedar en esa posición el contenido ideológico general.

⁷³ Puede consultarse información sobre la Constitución de 1837 en la página web del Congreso de los Diputados de donde se ha extraído información para la realización del apartado: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Constit1837 (consulta: 27 de mayo de 2013) además puede consultarse en la misma página web el texto completo de la Constitución de 1837.

- Por otra parte, la Constitución articuló el principio de separación de poderes de forma flexible, permitiendo así la colaboración entre el Gobierno y las Cortes.
- Es en esta Constitución donde se incorpora por vez primera en nuestra historia constitucional, una declaración sistemática y homogénea de derechos. Entre los derechos que entonces se recogieron figuran la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de expresión, las garantías penales y procesales, el derecho de petición, la igualdad el acceso a los cargos públicos y, por supuesto, las garantías del derecho de propiedad.
- En su vertiente orgánica el rasgo más sobresaliente era la autonomía de las Cortes frente al Rey, tanto en su composición como en su organización y funcionamiento, lo que se combinaba con un notable incremento de las facultades de la Corona frente a lo previsto en la Constitución de 1812.
- Se instauró a través de la Constitución de 1837 el régimen de una Monarquía constitucional. Por un lado, reforzaba los poderes del Rey, ratificando las facultades, que ya preveía el Estatuto Real, de convocatoria y disolución de las Cámara, así como el derecho de veto. Pero, a la vez, subrayaba el carácter limitado de la Monarquía, a través del principio de inviolabilidad del Rey, que determinaba la necesidad de refrendo ministerial para la eficacia de sus decisiones, con el contrapeso de que era el monarca quien nombraba y separaba libremente a los ministros del Gobierno.
- Las Cortes se componían de dos cuerpos colegisladores iguales en facultades: el Congreso de los Diputados y el Senado. Con ello, el texto de 1837 se situaba de nuevo en la línea de las constituciones europeas de la época, como eran la francesa de 1830 y la belga de 1831. El Congreso de los Diputados se elegía mediante un sistema de voto censitario. El Senado tenía una composición mixta: por un lado había senadores de base electiva y por otro, había senadores a título propio, que eran los hijos del Rey y del heredero inmediato a la Corona desde que cumplían los veinticinco años.

Como podemos observar, esta Constitución da un paso hacia el frente en cuanto a participación ciudadana creando ya algunas herramientas que todavía

reflejan la nuestra actual constitución como sería el derecho de petición (artículo 3) o la libertad de expresión (artículo 2).

Es una Constitución mucho más breve que su predecesora, ya que consta de 77 artículos más dos artículos adicionales.

A pesar que la Constitución de 1837 fue caracterizada por su contenido políticamente conciliador, su periodo de vigencia estuvo caracterizado por inestabilidad política reflejada en la sucesión de gobiernos que se llegaron a producir más de once cambios en los primeros cuatro años de regencia de Maria Cristina.

Por tanto terminó siendo una de las ocasiones perdidas por el pueblo español para superar las diferencias que existían.

1.3. Constitución de 1845.

La Constitución de 1845⁷⁴ se sitúa en una de las épocas más difíciles de la historia de España, desde la guerra de la Independencia se creó un clima de anormalidad y desasosiego tanto por parte de absolutistas como liberales, debido en gran parte a la Guerra Carlista, y por tanto la inestabilidad de la regencia de Maria Cristina que se prolongaría entre 1837 y 1840.

En 1840 se inicia la gestión de Espartero, que fue fiel a Fernando VII y por consecuencia a la Regencia de Maria Cristina, la cual tras varios intentos fallidos de conciliar las tendencias políticas entre progresistas y moderados, se vio obligada a ceder la regencia a Baldomero Espartero y exiliarse (salió del país el 17 de octubre de 1840). De esta forma, Espartero llegó a la Jefatura del Estado como regente durante la minoría de edad de Isabel II.

La regencia de Espartero se vio interrumpida de forma brusca en 1843, cuando a partir de la subida al poder del general Naváez comienza la llamada “Década moderada” entre mayo de 1844 y julio de 1854, así llamado porque durante esos diez años los liberales conservadores del Partido Moderado detentaron en exclusiva el poder gracias al apoyo de la Corona, sin que los liberales progresistas tuvieran la más mínima oportunidad para acceder al gobierno.

⁷⁴ Puede consultarse información sobre la Constitución de 1845 en la página web del Congreso de los Diputados de donde se ha extraído información para la realización del apartado: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1845 (consulta: 27 de mayo de 2013) además puede consultarse en la misma página web el texto completo de la Constitución de 1845.

Es en esta época cuando se termina definitivamente con el Antiguo Régimen y se consuma el Estado liberal con logros como: la reforma tributaria de Mon, la reforma educativa de Moyano, el programa de obras públicas de Bravo de Murillo, la labor administrativa de Alejandro Oliván y Pedro José Pidal, la creación de la Guardia Civil por el duque de Ahumada.

Se trató de conciliar la tradición y la revolución que quedó plasmada por los moderados en la Constitución de 1845, de la que vamos a analizar de forma breve las aportaciones y novedades más significativas:

- En el texto de 1845 ya no aparece la fórmula revolucionaria de la soberanía de la nación, sino que se revierte a la fórmula tradicional histórica de la soberanía compartida por las Cortes y el Rey.
- Se articula el dominio de la Corona sobre las demás instituciones a través de la prerrogativa fundamental de poder nombrar al Jefe de Gobierno, entregándole al mismo tiempo el poder de disolución de las Cortes. Se pretendía que fuera un instrumento regio moderador, pero en realidad vino a favorecer situaciones políticas partidistas, siendo ésta una de las principales causas de las sucesivas crisis de gobierno y, al final, de la degeneración misma del sistema.
- El Congreso estaría integrado por representantes elegidos por sufragio censitario por los electores de mayores rentas del país, aunque estos no llegaban a representar el 1% de la población.
- Con el Senado se optó por la fórmula francesa de un Senado de nombramiento real, vitalicio y reservado a diversas personalidades dotadas de una determinada renta. Ello provocó la oposición de una nobleza que no quería dejar pasar la oportunidad de reconquistar viejos privilegios a través de una Cámara Alta hereditaria.
- La división de poderes queda oscurecida.
- La reforma constitucional afectó asimismo a tres instituciones políticas de tradición progresista muy cuestionadas por los moderados: el juicio por jurado, que era la principal garantía para los delitos de imprenta; las posibilidades de participación en los ayuntamientos, y la Milicia Nacional. Las tres quedaron suprimidas.

- Se declaran derechos y libertades, incluido el de la libertad de expresión, pero sus límites quedarían en manos de las leyes, que serán las que decidan los miembros de las Cortes, gentes de altas rentas que harían las leyes a su medida impidiendo el acceso al poder de los otros grupos sociales y políticos como los progresistas.

Esta Constitución de carácter moderado da un paso hacia atrás en lo referente a participación ciudadana dejando el control de la nación en manos de las altas rentas y limitando los derechos y libertades que reconoce.

Esta Constitución de 1845 resultaría ser la de más larga vida del periodo (veinticuatro años, salvo el paréntesis del Bienio Progresista entre julio de 1854 y julio de 1856), aunque su trayectoria padeció continuos intentos de adecuación a las circunstancias, desde las propias filas moderadas: en 1848 con Narváez, en 1852 con el proyecto de constitución de Bravo Murillo, en 1856 con el Acta Adicional de O'Donnell, en 1857 con la Ley Constitucional de Reforma de Narváez y en 1864 con la derogación de Mon.

Si bien la Constitución de 1845 quería ser, como decía su Preámbulo, una reforma de la de 1837 para perfeccionarla y profundizarla en sentido liberal, lo cierto es que le una Constitución radicalmente nueva, dirigida a realzar la posición de la Corona y a consolidar a una burguesía moderada que buscaba el justo medio entre el radicalismo revolucionario y el conservadurismo del Antiguo Régimen.

1.4. Constitución de 1869.

La oleada revolucionaria que acabó con la Europa de la Restauración en 1848 también tuvo su eco en España.

El descontento hacia el régimen de Isabel II, sobre todo en los dos últimos gobiernos de Narváez y González Bravo, desembocó en una espiral de insurrección.

Tras varios motines contra la reina Isabel II como el levantamiento de San Gil en 1866, le sucede el pronunciamiento del almirante Topete en Cádiz. El clima producido por este golpe de Estado, que desencadenó el destronamiento de Isabel II y la desaparición del régimen encarnado en su persona, creó un campo fértil para los proyectos políticos de la más diversa índole: desde la Monarquía

constitucional a las fórmulas demócratas y republicanas, desde los modelos unitarios a los federales.

En 1868 se produce la revolución conocida como “la Gloriosa”, acogida con entusiasmo por el pueblo que reclamaba un verdadero sufragio universal, no sólo como un derecho más si no como una conquista revolucionaria

Se asiste así a una experiencia hasta entonces insólita en la historia de España: la irrupción de la democracia mediante la convocatoria de unas Cortes Constituyentes que se celebraron el 15 de enero de 1869⁷⁵, orgullosamente reunidas por sufragio universal, como ellas mismas hicieron notar en el Preámbulo de la Constitución.

Vamos así a marcar los puntos más importantes de esta Constitución que surge en un marco ideológico marcado por las revoluciones europeas.

- Fue una constitución liberal y democrática, otorgaba un régimen de libertades muy amplio, comparándola con otras europeas de la misma época.
- Volvía a la tradición liberal con la soberanía nacional, además de insertar la constitución en un contexto europeo.
- Se nota en esta Constitución matices importantes de la Revolución de 1868.
- Se establece de nuevo la soberanía nacional.
- Aparece el sufragio universal masculino (mayores de 25 años), dando paso a una eliminación de las clases sociales, aunque todavía falta por incluir a las mujeres en el voto electoral.
- Se establece como sistema de gobierno la monarquía parlamentaria, limitando el poder del Rey.
- La separación de poderes quedaba establecida de la siguiente manera:

⁷⁵ Puede consultarse información sobre la Constitución de 1869 en la página web del Congreso de los Diputados de donde se ha extraído información para la realización del apartado: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Constit1869 (consulta: 27 de mayo de 2013) además puede consultarse en la misma página web el texto completo de la Constitución de 1869.

Al rey le corresponde el poder ejecutivo y la facultad de disolver las Cortes, pero sólo ejercía su poder por medio de sus ministros;

El poder legislativo reside en las Cortes y el rey sólo las sancionaba o las promulgaba.

El legislativo era bicameral (Congreso y Senado) elegido por sufragio universal, con un número de diputados proporcional al número de habitantes de cada provincia con un número fijo de 4 senadores por provincia para hombres de probada suficiencia económica y de titulación;

Se proclama la independencia del poder judicial, creando por primera vez un sistema de oposiciones a juez que acababa con el nombramiento de éstos por el gobierno y se restablecía el juicio por jurado.

- Además incluye una declaración de derechos. En los primeros artículos se garantizan los derechos de todos los españoles, en una amplísima declaración de derechos, incluyendo derechos de tipo procesal y penal, aboliendo actuaciones sobre las que el autoritarismo arbitrario siempre se había apoyado. Junto a los tradicionales derechos individuales, se garantiza la presunción de inocencia, la libertad de residencia, de enseñanza, de culto y la inviolabilidad del correo...

A la hora de plasmar en el texto estos principios, los constituyentes se inspiraron en diversos textos extranjeros: en la Constitución belga de 1831, por ser la más democrática del momento, y en la Constitución norteamericana de 1787, por su concepción sobre el origen y los límites del poder y de los derechos individuales como derechos naturales.

Pero sin duda, la amplitud que muestra esta Constitución en su amplia declaración de derechos en el Título I (casi la tercera parte de los artículos), es lo que más nos interesa y llama la atención, ya que se crea una especie de Carta Magna del liberalismo español hasta la Segunda República, que siempre proyectará su sombra a lo largo del resto de la historia española como garantía, en cuestiones fundamentales como el juicio por jurado, la acción popular, el derecho de asociación, la libertad de enseñanza o la libertad de cultos.

La elaboración de esta Constitución de 1869 se crea durante el llamado “sexenio democrático” de 1868 hasta 1870, durante este tiempo se crea un gobierno provisional presidido por el general Prim y una regencia a favor del general Serrano.

Una de las misiones de este gobierno provisional fue la búsqueda de un candidato a la corona de España ya que la Constitución contempla como régimen político la monarquía parlamentaria. Finalmente, recaerá en el candidato propuesto por el general Prim, Amadeo de Saboya (hijo del rey de Italia), pero el asesinato del general Prim un día antes de que Amadeo desembarcara en España, dejó a este rey sin su más firme defensor, apenas sin respaldo popular, ni de la burguesía, ni de gran parte del ejército.

El reinado de Amadeo de Saboya en España fue un fracaso por una parte no obtuvo el apoyo de la iglesia, porque durante la unificación italiana, la casa de Saboya mantuvo una postura anticlerical; y por otro lado, la monarquía democrática fue atacada incluso por las clases populares, por los demócratas y por los republicanos. Las fuerzas obreras, agrupadas en la Asociación Internacional de Trabajadores se movilizaban en contra de la monarquía.

Con este panorama, el rey Amadeo de Saboya presentó su renuncia en febrero de 1873.

Es en este momento de la historia de España cuando aparece la Primera República Española que tuvo una vigencia que apenas duró un año, desde su proclamación por las Cortes el 11 de febrero de 1873 hasta el 29 de diciembre de 1874. Tras cuatro presidencias llevadas a cabo por Figueras, Pi i Margall, Salmerón y Castelar, fueron muchos los problemas que atenuaron la falta de éxito de este periodo.

1.5. Constitución de 1876.

Debido a los problemas que la Primera República no pudo hacer frente, se dió un golpe de estado por el general Pavía, que puso fin a la experiencia republicana el 4 de enero de 1874, siendo sustituido por una especie de dictadura conservadora del General Serrano, hasta que en diciembre de 1874, otro golpe de estado en Sagunto, por el General Martínez Campos proclamando rey de España a Alfonso XII de Borbón, hijo de la desterrada reina Isabel II. Se inicia así un nuevo régimen en la Historia de España: la Restauración borbónica.

Proclamado Rey Alfonso XII, y nombrado Cánovas presidente del Consejo de Ministros, fue éste último quien redactó la Constitución que permitiría la instauración de una paz flexible y duradera que habría de subsistir hasta el golpe de Estado de Primo de Rivera en 1923.

La Constitución de 1876⁷⁶ es un texto breve y abierto de 89 artículos, que permite mantener la alternancia de partidos.

Las características principales de este texto constitucional serían:

- Vuelve la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes.
- Existe un principio fundamental de doble confianza que exige en toda Monarquía constitucional que el Gobierno cuente con la confianza tanto regia como parlamentaria, como función de control del gobierno.
- Los derechos y deberes de los ciudadanos están limitados por las leyes ordinarias. Aunque posibilita el derecho de asociación; la tolerancia religiosa en la práctica privada de las religiones, sobre la base del catolicismo como la religión del Estado; la libertad de imprenta y la libertad de enseñanza.
- Esta Constitución establecía un sistema bicameral perfecto basado en competencias y diferencias en cuanto al acceso a la condición de parlamentario. Por un lado, el Congreso de los Diputados tenía un origen electivo aunque abierto, y el Senado guardaría hasta el final una composición tripartita: senadores por derecho propio, senadores vitalicios nombrados por la Corona, y senadores elegidos por las corporaciones del estado y mayores contribuyentes. La Constitución prescribía que las Cortes debían reunirse todos los años, pero no establecía un plazo mínimo en la duración de las sesiones anuales.
- No se pronuncia respecto al tipo de sufragio ni tampoco respecto al tipo de procedimiento electoral. El 25 de diciembre de 1878 vio la luz una nueva Ley electoral que restableció por última vez en España un sufragio restringido basado en la riqueza y la instrucción. Fue la Ley de 26 de junio de 1890 que estableció el sufragio universal masculino para los hombres mayores de 25 años y en pleno uso de sus derechos civiles.

⁷⁶ Puede consultarse información sobre la Constitución de 1876 en la página web del Congreso de los Diputados de donde se ha extraído información para la realización del apartado: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1876 (consulta: 27 de mayo de 2013) además puede consultarse en la misma página web el texto completo de la Constitución de 1876.

- El Título VI de la Constitución se denominaba "Del Rey y de sus Ministros" y declaraba al Rey inviolable. Sus facultades eran ejercidas, de hecho, por Ministros responsables.

La vida de la Constitución transcurrió en tres etapas. Una primera de 1875 a 1885 llamada la de Alfonso XII, el Pacificador, y que culminó con el Pacto del Pardo que contempla la alternancia en el poder de conservadores y liberales.

Una segunda etapa de 1885 a 1902, bajo la Regencia de doña María Cristina, marcada por las escisiones, la oligarquía, el caciquismo, el problema regional y, sobre todo, por la pérdida de las colonias en 1898, que permitió que resonaran todas las voces hasta entonces excluidas por el sistema.

Tercera y última es la de Alfonso XIII, de 1902 a 1923, en la que el sistema político se mantiene pero se revisa. Es la época de las llamadas "crisis orientales", los problemas sociales, y la progresiva caída de los cuatro bastiones de la Restauración: en 1912, el asesinato de Canalejas rompe el turno de partidos; en 1917, la Asamblea de Parlamentarios evidencia la crisis de las Cortes; en 1923, el golpe de Estado de Primo de Rivera involucra al ejército y suspende la Constitución y, en 1931, tras el fracaso de la Dictadura, sucumbe la Monarquía.

Basta recordar que la Constitución de 1876, la de más prolongada vigencia de nuestra historia constitucional, aunque modelada sobre la de 1845, contiene importantes aspectos legados por la Constitución democrática de 1869. Además, la obra legislativa de la Revolución (Leyes Municipal y Provincial de 1870, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley del Registro Civil, Ley del Matrimonio Civil, reforma de la Ley Hipotecaria) no sería derogada por la Restauración, que en unas ocasiones se limitaría a limar sus contenidos democráticos, mientras que en otras los dejará vía libre hasta llegar casi hasta nuestros días.

1.6. Constitución de 1931.

Tras el golpe de estado del 13 de septiembre de 1923 por el capitán general de Cataluña, Miguel Primo de Rivera se declaró el estado de guerra, que duraría hasta el 16 de marzo de 1925. De esta forma se convirtió Primo de Rivera en jefe de gobierno hasta la dimisión de éste el 28 de enero de 1930,

tras su dimisión el Rey Alfonso XII encomendó primero a Dámaso Berenguer, y más tarde a Juan B. Aznar a formar gobierno.

A pesar de sus esfuerzos de regeneración y el inmenso progreso de la economía y las infraestructuras, la Dictadura fue capaz de estabilizar la situación política durante un largo periodo, pero a finales de la Dictadura se produjo una crisis política que desprestigió al rey Alfonso XIII y allanó el camino a la Segunda República española.

De esta forma el 14 de abril de 1931, tras las elecciones municipales de 1931, donde los partidos republicanos triunfan, se proclama en Éibar la Segunda República, dando así fin a la restauración borbónica en España. La proclamación de una República en España obliga al Rey Alfonso XIII a marcharse del país.

Es el 9 de diciembre de 1931, cuando el Presidente de las Cortes, Julián Besteiro, promulga la Constitución de la Segunda República española. Esta Constitución recogió las ilusiones colectivas que suscitó el cambio de régimen político en España. La República y la Constitución fueron la consecuencia inevitable de la dictadura agotada de Primo de Rivera, que había dado paso a una solución democrática que se plasmó en este texto jurídico.

La Constitución de 1931⁷⁷ se enmarca en el constitucionalismo europeo del período de entreguerras.

La Constitución de 1931 es un texto de extensión media, ya que consta de 125 artículos, agrupados en nueve títulos, más uno preliminar. Es una constitución completa, sistemática y bien estructurada en la que se distingue claramente la parte dogmática (declaración de derechos y deberes) de la parte orgánica (órganos del Estado y relaciones entre ellos).

Las características básicas y principales que enmarca esta Constitución son:

- Los principios políticos que inspiran la Constitución de 1931 son: la democracia, el regionalismo, el laicismo y la economía social.
- El carácter democrático de la Constitución se refleja en la proclamación sin rodeos de la soberanía popular, que se consagra

⁷⁷ Puede consultarse información sobre la Constitución de 1931 en la página web del Congreso de los Diputados de donde se ha extraído información para la realización del apartado: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Constit1931 (consulta: 27 de mayo de 2013) además puede consultarse en la misma página web el texto completo de la Constitución de 1931.

en el sufragio universal, así como en las formas de democracia directa y en las instituciones representativas.

- Se declaraba al nuevo estado español como una "República democrática de trabajadores de todas clases".
- Se reconoce en la Constitución un sufragio universal igual, libre, directo y secreto, pero lo más importante en este punto es que las mujeres españolas obtuvieron el derecho a voto en condiciones de igualdad con el hombre. Siendo Clara Campoamor la principal impulsora del sufragio femenino en España.
- Se crea una amplia declaración de derechos y en la división e interrelación de los poderes del Estado. Junto a los derechos políticos y civiles clásicos de las constituciones liberales del siglo XIX, se recogen los derechos sociales y económicos y, lo que es igualmente importante y novedoso, un sistema de garantías de todos los derechos que culmina en el Tribunal de Garantías Constitucionales. La Constitución divide los derechos en dos bloques: derechos individuales y políticos; y derechos relativos a la familia, la economía y la cultura
- La separación de poderes del Estado queda estructura de la siguiente forma:
El Poder legislativo quedó en manos de unas Cortes unicamerales.
El Poder ejecutivo es el Presidente de la República con escasos poderes.
El jefe de Gobierno, es nombrado por el Presidente pero que debía contar con la aprobación de las Cortes.
El Poder judicial queda en manos de los tribunales de justicia.
- Las Cortes cuentan entre sus facultades con la potestad legislativa, el control del Gobierno a través de la moción de censura y el nombramiento del Presidente de la República, que se realiza conjuntamente con un número de compromisarios elegidos por los ciudadanos.
- Por primera vez en nuestra historia, se establece el derecho de las regiones a establecer Estatutos de Autonomía.

- En lo relativo a la "cuestión religiosa" se establece un estado laico, se declara que el Estado no tiene religión oficial y se toman cierto tipo de medidas: Separación de la Iglesia y el Estado; desaparición del presupuesto de culto y clero; prohibición de ejercer la educación; y libertad de conciencia y cultos.
- A pesar de ser una democracia representativa se crean algunas herramientas de democracia semi-directa vinculadas a la actividad legislativa recogidas en el artículo 66 de la Constitución: la iniciativa legislativa popular (si el pueblo quería presentar una iniciativa legislativa popular en las Cortes podría utilizar esta herramienta para cual necesitaba el quince por ciento del cuerpo electoral) y el referéndum legislativo (el pueblo podía "atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las cortes" para solicitarlo sería necesario un quince por ciento del cuerpo electoral).

Como podemos analizar y resumir, la Constitución de 1931 es donde más herramientas de participación ciudadana podemos encontrar hasta el momento.

Una vez aprobado el texto constitucional de 1931, sucede el período conocido como Bienio reformista (1931-1933) con Manuel Azaña al frente de un gobierno formado por republicanos de izquierdas y socialistas, más tarde en diciembre, Nieto Alcalá Zamora será elegido Presidente de la República.

En este período, marcado por un ascenso del paro, se llevan importantes reformas en distintos ámbitos como fueron:

- Reformas laborales: iniciadas desde el Ministerio de Trabajo por el socialista Largo Caballero, que favorecían la posición de los trabajadores y sindicatos y encontraron cerrada la oposición de los empresarios.
- Reforma educativa: Amplio programa de construcción de escuelas y contratación de maestros: 6750 escuelas y 7000 maestros con mejores salarios. Aplicando una enseñanza mixta. La Religión dejó de ser asignatura obligatoria lo que agudizó el enfrentamiento con la Iglesia.
- Reforma militar: Buscando garantizar la fidelidad del Ejército al nuevo régimen republicano y propiciar la reducción del excesivo

número de jefes y oficiales, se exigió el juramento de fidelidad al nuevo régimen republicano, pudiendo optar los que se negaran a ello al retiro voluntario con paga completa.

- Reforma agraria: Se aprobó en 1932 la Ley de Bases de la Reforma Agraria. Con ella se buscaba el reasentamiento de campesinos sin tierra en latifundios insuficientemente explotados. Su aplicación fue un fracaso y muy pocos campesinos se beneficiaron de la ley. Esto provocó una decepción generalizada entre el campesinado en un contexto económico de paro creciente.

A pesar de las reformas que se intentaron adoptar para paliar el paro y el malestar de la población, las tensiones sociales y políticas llevaron a que se convocasen elecciones para noviembre de 1933. Estas elecciones dieron la victoria a los grupos conservadores: Partido Republicano Radical y la CEDA.

Tras estas elecciones aparece el Bienio radical-cedista (1933-1936) que se basó en una política de rectificación de las reformas del bienio anterior, la cual se concretó en la paralización de las reformas iniciadas.

Con un marco europeo marcado por el triunfo de Hitler en 1933 y la consolidación de la dictadura de Stalin en la URSS, la lucha política se radicalizó en nuestro país polarizando entre las "derechas" y las "izquierdas". Lo que creó un clima de tensión política y división más presente en el país.

La aparición de nuevos escándalos precipitó el fin de la legislatura llegando a convocar nuevas elecciones a Cortes en febrero de 1936. El triunfo fue para el Frente popular otorgando la presidencia de la República a Manuel Azaña, que inició rápidamente de nuevo la acción reformista.

Mientras el gobierno de Manuel Azaña intenta hacer frente a la situación del país con reformas, la conspiración militar contra el gobierno del Frente Popular avanzaba a pesar de haber alejado de Madrid a los militares más sospechosos de golpismo: Franco, Mola y Goded.

Así, un 17 de julio de 1936 desde Marruecos iniciaba la rebelión contra el gobierno de la República en Melilla extendiéndose al conjunto del Protectorado Español de Marrueco. El triunfo parcial del golpe desencadenó la guerra civil (1936-1939).

Este es el capítulo más triste de la historia de una España dividida de forma radical, pero que es necesaria para comprender el avance democrático y participativo.

El golpe y el estallido de la guerra provocaron la destrucción de las estructuras estatales de la II República.

En el bando nacional el poder quedó en manos de un grupo de generales, que, siguiendo las propuestas de Mola, establecieron un estado autoritario y militarizado.

En el bando republicano el gobierno de la República perdió el control de la situación y el poder real quedó en manos de comités obreros organizados por partidos y sindicatos que no estaban sometidos a ningún tipo de poder centralizado.

Tras casi tres años de guerra, batallas, pérdidas y éxodo en la población el movimiento nacional, con las tropas franquistas al frente, el 28 de marzo entró en Madrid y el 1 de Abril de 1939 se daba por terminada la sangrienta guerra.

Una larga dictadura de casi 40 años vino a sustituir al ensayo democrático de la segunda república.

El nuevo régimen instaurado en 1939 tuvo desde un principio unos fundamentos ideológicos muy claros:

- Concentración del poder político en Franco. La "adhesión inquebrantable" al Caudillo fue el elemento clave de todo el edificio político del franquismo.
- Anticomunismo. Este factor fue clave desde el inicio de la guerra civil. La guerra fría entre EEUU y la URSS desde 1945 hizo que el régimen franquista reforzara aún más este aspecto para ser aceptado en el mundo occidental.
- Antiparlamentarismo y antiliberalismo. El franquismo siempre se mostró contrario a las libertades políticas.
- Nacionalcatolicismo. La Iglesia volvió a ocupar un papel importante en la vida social y la educación. Una estricta moral católica en lo público y en lo privado se impuso en el país.

- Defensa de la "unidad de la Patria". Negativa a cualquier autonomía política de las regiones y fomento del castellano como única lengua española. La prohibición de las otras lenguas peninsulares fue estricta en los primeros momentos para, posteriormente, evolucionar hacia una cierta tolerancia.
- Tradicionalismo. La idea de España que defendió la dictadura se basó en raíces históricas a menudo adulteradas (La Reconquista, el Imperio, Defensa del Catolicismo)
- Militarismo. Preponderancia social del estamento militar (desfiles, uniformes, himnos, bandera...)
- Partido único: sólo se permitió la existencia de la Falange Española Tradicionalista de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET de las JONS), más tarde rebautizado como "Movimiento Nacional" (1958), a partir de la unión de la Falange Española (fundada por José Antonio Primo de Rivera) y la Comunión Tradicionalista de los carlistas. El resto de partidos fueron puestos fuera de la ley.
- Corporativismo sindical: con el Fuero del Trabajo se prohíben, al igual que los partidos, los sindicatos de trabajadores o patronos, y se crea en cambio un sindicato vertical, regulado desde el gobierno.
- Control de los medios de comunicación: bien a través de la censura, bien a través del control de otros medios de comunicación como Radio Nacional de España, Radiotelevisión Española y otros periódicos como El Alcázar, el Diario Arriba (oficial del régimen) y entre otros.
- Rasgos fascistas: símbolos y uniformes, exaltación del Caudillo, violencia como medio político. Los aspectos externos más comprometedores (saludo fascista) fueron atenuados tras la derrota de Hitler y Mussolini en 1945.

Durante este periodo dictatorial se necesitaban unas leyes que regulen el país, fueron las llamadas Leyes Fundamentales del Reino (1938-1977)

- La Ley fue la del Fuero del Trabajo que regulaba la vida laboral y económica.

- La Ley Constitutiva de las Cortes de 1942 establecía las Cortes como instrumento colaborador.
- En el Fuero de los Españoles de 1945 se fijaron los derechos y deberes de los españoles.
- La Ley del Referéndum Nacional de 1945 regulaba el referéndum.
- Por la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947 España se configura como un reino.
- La Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 señala los principios rectores del ordenamiento jurídico.
- La Ley Orgánica del Estado de 1967, reforma todas las anteriores y fija los poderes del jefe del Estado.
- La Ley para la Reforma Política de 1977 fue el instrumento jurídico que permitió articular la Transición española.

Ante este panorama queda en España anulada cualquier tipo de participación así como derechos que habían ido evolucionando a lo largo de la historia constitucional de nuestro país (como el derecho de expresión, derecho de libertad de imprenta, derechos políticos, derechos sindicales,...). Tal vez la única herramienta notable de destacar en las ocho leyes Fundamentales del franquismo sería la Ley de 1945 relativa al Referéndum Nacional que contemplaba la posibilidad de someter a referéndum o plebiscito alguna ley de las concebidas por Franco y su gobierno. Estos se llevarían a cabo entre todos los hombres y mujeres de la Nación mayores de veintiún años, autorizando al Gobierno para dictar las disposiciones complementarias conducentes a la formación del censo y ejecución esta ley.

Así una España que estaba evolucionando en derechos sociales, políticos, económicos y de participación queda estancada durante casi cuarenta años, hasta que el 20 de noviembre de 1975 fallece el dictador Francisco Franco.

1.7. Constitución de 1978.

Es el nieto del Rey Alfonso XIII, quien tras la renuncia de su padre Juan a sus derechos al trono en 1977, en favor de su hijo Juan Carlos, este fue nombrado rey en 1975, a la muerte del general Franco, quien en el 22 de julio de 1969, con base en la ley de sucesión de 1947, en la que se decía que "la jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde" y que a él le estaba reservado el derecho de designar al sucesor, nombrando como tal a

Juan Carlos I. Es de esta forma como comienza a surgir en España una nueva época.

Juan Carlos de Borbón inició su reinado dentro del sistema político integrado por el conjunto de las llamadas Leyes Fundamentales del anterior régimen, las cuales incluían la posibilidad de su modificación. Esto permitió el establecimiento de un nuevo sistema democrático; valiéndose de los instrumentos como las Cortes Españolas, que, el 18 de noviembre de 1976, aprobaron la Ley para la Reforma Política, iniciando el proceso que culminaría en la Constitución de 1978⁷⁸.

Es durante la conocida como época de la transición española, conocida por ser el periodo histórico durante el cual se lleva a cabo el proceso por el que España deja atrás el régimen dictatorial del general Francisco Franco, pasando a regirse por una constitución que consagraba un Estado social y democrático de Derecho.

El Rey Juan Carlos I mantuvo en su puesto al Presidente del Gobierno del régimen franquista Arias Navarro en este proceso de transición, pero la dificultad de llevar a cabo las reformas concluyó con la dimisión de Arias Navarro ante el rey el día 1 de julio de 1976. Sería sucedido en el cargo por Adolfo Suárez, quien se encargaría de entablar las conversaciones con los principales líderes de los diferentes partidos políticos y fuerzas sociales de cara a instaurar un régimen democrático en España.

El camino utilizado fue la elaboración de un nuevo texto constitucional fue una nueva Ley Fundamental, la octava, la Ley para la Reforma Política que fue finalmente aprobada por las Cortes y sometida a referéndum el día 15 de diciembre de 1976. Como consecuencia de su aprobación por el pueblo español, esta ley se promulgó el 4 de enero de 1977. Esta norma contenía la derogación tácita del sistema político franquista en sólo cinco artículos y una convocatoria de elecciones democráticas.

Tras la promulgación de la Ley para la Reforma política que abría paso a la creación de un Estado Democrático, había que crear un gobierno para poder llevar a cabo esta tarea, por tanto se celebran elecciones el día 15 de junio de 1977, siendo las primeras elecciones democráticas desde la Guerra Civil. La

⁷⁸ Puede consultarse información sobre la Constitución de 1978 en la página web del Congreso de los Diputados de donde se ha extraído información para la realización del apartado: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1978 (consulta: 27 de mayo de 2013) además puede consultarse en la misma página web el texto completo de la Constitución de 1978.

coalición Unión de Centro Democrático (UCD) resultó la candidatura más votada aunque no alcanzó la mayoría absoluta y fue la encargada de formar gobierno. A partir de ese momento comenzó el proceso de construcción de la Democracia en España y de la redacción de una nueva constitución.

Con esta nueva Constitución volverá la democracia a España, vamos a marcar la evolución de los puntos que hemos venido marcando a lo largo del recorrido de textos constitucionales hasta la fecha:

- La Constitución de 1978 proclama como principio originario la soberanía del pueblo español, constituido en un Estado social y democrático de derecho.
- La Constitución de 1978 desarrolla la tabla de derechos fundamentales más amplia del constitucionalismo histórico español. La doctrina coincide en que se trata de una enumeración abierta, que permite la posible inclusión de nuevos derechos fundamentales. Es en el Capítulo II, bajo el título de "Derechos y libertades" donde comienza a exponer los derechos divididos en dos secciones la Sección I: "De los derechos fundamentales y las libertades públicas" (arts. 15 a 29); y la Sección II: "De los derechos y deberes de los ciudadanos" (arts. 30 a 38). Además la Constitución en el capítulo IV establece una serie de garantías de estos Derechos Fundamentales.
- La Constitución declara que en el Estado "ninguna confesión tendrá carácter estatal", aunque "los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones".
- Se establece la Monarquía parlamentaria entendida como forma de Estado más que como forma de Gobierno situándose en la esfera de la influencia y el prestigio más que en la de los poderes políticos específicos.
- Es el Gobierno quien ocupará el papel político estrictamente, juntamente con las Cortes Generales, formadas por el Congreso y el Senado, en los que el pueblo aparece representado por los partidos políticos, que por primera vez figuran explícitamente en una constitución.

- Se da un reconocimiento pleno a las Comunidades Autónomas, reconociendo y garantizando el derecho a autonomía, siendo la Nación española indisoluble, indivisible y la patria común de todas las regiones que la integran.

A diferencia de lo que sucedió con la Segunda República, en la que sólo llegaron a aprobarse varios Estatutos de Autonomía, en las últimas décadas se ha generalizado el proceso de descentralización política y administrativa iniciado en 1978, existiendo en la actualidad diecisiete Comunidades Autónomas plenamente consolidadas.

Esta nueva articulación territorial del Estado incide en el diseño constitucional de las Cortes Generales, compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado. El primero tiene la primacía como órgano legislativo y político. La relegación en estos aspectos del Senado a un segundo puesto tiene su compensación en la función que naturalmente le corresponde como Cámara de representación territorial o de las Autonomías.

No quedaría completa esta exposición de la Constitución de 1978 sin referirnos al hecho, único en toda nuestra historia constitucional, de que no solamente ha sido aceptada por todos, sino elaborada prácticamente por todos, llegando a acuerdos en los puntos más delicados y debatidos de la Constitución. De hecho, durante el debate constitucional fue descrita como la constitución del consenso y una vez promulgada se quiso demostrar que no hay dos Españas irreconciliables y confrontadas.

Imagen nº8: El Rey Don Juan Carlos firmando la Constitución de 1978.



Fuente: fotografía recoge el momento en que el Presidente de las Cortes Antonio Hernández Gil, entrega la Constitución para la firma del Rey.

Pero a pesar de ello, como parte de la historia constitucional española no podemos olvidar el golpe de estado del 23 de febrero 1981, conocido como el 23-F, que acabó siendo un intento fallido de golpe de Estado perpetrado fundamentalmente por algunos mandos militares, cuyo episodio más conocido fue el asalto al Congreso de los Diputados por un numeroso grupo de guardias civiles a cuyo mando se encontraba el teniente coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero, durante la sesión de votación para la investidura del candidato

a la Presidencia del Gobierno, Leopoldo Calvo-Sotelo, de la UCD, de aquel asalto al Congreso todavía se conservan y se pueden visitar los disparos efectuados por Tejero al techo del Congreso, además de las grabaciones que se conservan de Televisión Española de aquel momento.

Fue la falta de apoyos de muchos regimientos militares y la negativa del Rey a apoyar el golpe de estado lo que hizo que acabase en fracaso.

Desde entonces, la Constitución española de 1978 ha sido la regidora de la democracia en los últimos 35 años. Los instrumentos de participación los hemos ido viendo en el capítulo II del presente trabajo.

Si echamos la vista atrás, en los dos siglos de constitucionalismo español, hemos podido analizar cómo se iban cambiando de las constituciones según iba evolucionando y cambiando el entorno. Nuestra constitución vigente no ha sufrido nada más que dos reformas constitucionales, exactamente:

- En 1992: La primera reforma constitucional consistió en añadir, en el artículo 13.2, la expresión "y pasivo" referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales.⁷⁹
- En 2011: La reforma del artículo 135 de la Constitución, que persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social.⁸⁰

Ante esta perspectiva, muchos autores se plantean la necesidad de una reforma de la Constitución. Si plantemos bien la cuestión, no hay que olvidar que fue una Constitución que otorgó muchos poderes al Ejecutivo, entendemos que en aquel momento fue una tabla de salvación para un país que acaba de sufrir una larga dictadura, pero los tiempos han cambiado y tan sólo un tercio de la actual población pudo en su momento votar la Constitución.

La historia política y constitucional de los dos últimos siglos de España se ha visto recorrida por una profunda inestabilidad: siete textos constitucionales

⁷⁹ Puede consultarse en la página web de la Constitución Española el texto completo de la reforma constitucional de 1992: http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera_reforma.htm (consulta: 27 de mayo 2013)

⁸⁰ Puede consultarse en la página web de la Constitución Española el texto completo de la reforma constitucional de 2011: http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm (consulta: 27 de mayo 2013)

promulgados, una guerra civil traumática, con dos periodos dictatoriales, uno de ellos de casi 40 años y dos Repúblicas que no acabaron bien.

En este contexto histórico de inestabilidad vemos como la historia constitucional española se caracteriza por el gran número de constituciones que la marcan, normalmente son textos contradictorias entre sí dependiendo de quién se situase en el poder y llevando al extremo contrario lo pactado en la anterior constitución, como hemos podido observar en este capítulo sucedían tras una situación insostenible marcada por crisis económicas en algunos casos, políticas en otros, es entonces cuando aparecía un nuevo texto constitucional.

En este punto es donde habría que plantear si no sería más fácil, puesto que la Constitución actual lo contempla, proceder a una reforma que haga evolucionar la constitución y avance con la sociedad, una reforma que cree un estado con más herramientas de participación ciudadana, más transparencia por parte de las Administraciones públicas y todos los sectores financiados por los presupuestos generales, mejorar el sistema electoral, que se ejerza una autentica separación de poderes principalmente con el Poder Judicial y muchos más ejemplos que harían la Constitución de 1978 una constitución adaptable y adaptada a las nuevas necesidades de la sociedad española y los tiempos que corren.

TABLA Nº1: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS

CONSTITUCIÓN	VIGENCIA	IDEOLOGÍA	SOBERANÍA	DIVISIÓN DE PODERES	RELACIÓN ENTRE PODERES	FORMACIÓN DE LAS CORTES	SUFRAGIO	DERECHOS	OTRAS
Constitución de 1812	Vigente de 1812 a 1814, de 1820 a 1823 y de 1836 a 1837. Derogada por Fernando VII.	Progresista.	Nacional.	Legislativo: las Cortes con el Rey; Ejecutivo: el Rey; Judicial: los Tribunales.	Separación de poderes.	Unicameral: Cámara de Diputados (2 años)	Universal masculino indirecto.	Incluye declaración de derechos fundamentales.	Catolicismo como única religión.
Constitución de 1837	Vigente de 1837 a 1845. Derogada al finalizar la Regencia de Espartero.	De consenso, con carácter progresista	Nacional	Legislativo: las Cortes con el Rey; Ejecutivo: el Rey; Judicial: los Tribunales y Juzgados	Colaboración entre los poderes	Bicameral: Senado (se renueva ½ tras elecciones Congreso) y Congreso de Diputados (3 años)	Censitario, menos restringido que el Estatuto de 1834.	Declaración de derechos.	La Nación debe mantener el culto católico. Milicia Nacional.

TABLA Nº1: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS

CONSTITUCIÓN	VIGENCIA	IDEOLOGÍA	SOBERANÍA	DIVISIÓN DE PODERES	RELACIÓN ENTRE PODERES	FORMACIÓN DE LAS CORTES	SUFRAGIO	DERECHOS	OTRAS
Constitución de 1845	Suspendida entre 1854 y 1856, queda abolida al ser expulsada Isabel II en 1868.	Moderada	Cortes con el Rey	Legislativo: el Rey y las Cortes; Ejecutivo: el Rey; Judicial: Tribunales en nombre del Rey.	Sin separación de poderes	Bicameral: Senado (vitalicio) y Congreso de Diputados (5 años)	Censitario, restringido; más abierto a partir de 1865	Similar a la de la Constitución de 1837 pero sin desarrollar.	La Nación es católica y el Estado debe mantener el culto
Constitución de 1869	Vigente hasta la instauración de la I República en 1873.	Progresista	Nacional	Legislativo: las Cortes; Ejecutivo: el Rey por medio de los ministros; Judicial: los Tribunales	Separación de poderes	Bicameral: Senado (renovación 1/3 tras elecciones Congreso, 3 años) y Congreso (3 años)	Universal masculino	Ampliación declaración de derechos	La Nación debe mantener el culto católico y garantiza otros cultos

TABLA Nº1: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS

CONSTITUCIÓN	VIGENCIA	IDEOLOGÍA	SOBERANÍA	DIVISIÓN DE PODERES	RELACIÓN ENTRE PODERES	FORMACIÓN DE LAS CORTES	SUFRAGIO	DERECHOS	OTRAS
Constitución de 1876	Vigente de 1876 a 1923 y de 1930 a 1931. (Suspendida durante la dictadura de Primo de Rivera)	Conservadora	Cortes con el Rey	Legislativo: Cortes con el Rey; Ejecutivo: el Rey; Judicial: Tribunales y Juzgados en nombre del Rey	Separación de poderes imperfecta: el Rey nombra al jefe de Gobierno.	Bicameral: Senado (Derecho propio, Vitalicios y Elegidos, ½ por 5 años) y Congreso (5 años)	Cestiarlo. A partir de 1890, universal masculino	Recoge vagamente las libertades básicas	Catolicismo, religión oficial. Libertad de culto
Constitución de 1931	Vigente de 1931 a 1936. Durante la Guerra Civil la Constitución queda suspendida.	Progresista Democrática República unitaria	Popular	Legislativo: el pueblo por medio de las Cortes; Ejecutivo: el gobierno; Judicial: jurados y jueces	Colaboración de poderes	Unicameral: Congreso de Diputados (4 años)	Sufragio universal	Ampliación declaración de derechos	Estado laico. Ley de Asociaciones especial para la Iglesia

TABLA N.º1: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS

CONSTITUCIÓN	VIGENCIA	IDEOLOGÍA	SOBERANÍA	DIVISIÓN DE PODERES	RELACIÓN ENTRE PODERES	FORMACIÓN DE LAS CORTES	SUFRAGIO	DERECHOS	OTRAS
Constitución de 1978	Vigente desde el 6 de diciembre de 1978 hasta la actualidad	Consensuada Monarquía parlamentaria Progresista Autonomías	Popular	Legislativo: las Cortes; Ejecutivo: el Gobierno; Judicial: los Tribunales	Colaboración de poderes	Bicameral: Senado (4 años) y Congreso (4 años)	Sufragio universal	Amplia declaración de derechos. Carta de los Derechos Humanos de la ONU.	Estado de las Autonomías. Tribunal Constitucional. Defensor del Pueblo.

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LOS AYUNTAMIENTOS

CONTENIDO

CAPÍTULO IV: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LOS AYUNTAMIENTOS.....	109
1. Ley de Bases de Régimen Local- LBRL 7/85.....	¡Error! Marcador no definido.
1.1 Origen del municipio.	111
1.2. La participación en la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985.	116
1.3. Herramientas de participación en la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985.....	118
2. Análisis de la participación en el ámbito local.	124
3. Plan estratégico de participación.....	132

CAPÍTULO IV: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LOS AYUNTAMIENTOS

1. Ley de Bases de Régimen Local- LBRL 7/85.

1.1 Origen del municipio.

Debido a que el Estado y toda su administración es una entidad compleja y muy extensa, está alejado de la satisfacción de las necesidades más básicas de los gobernados, por lo que se requirió de un organismo administrativo jurídico más próximo que estuviera en contacto con los problemas locales para atender debidamente todos aquellos conflictos que son resultado de la convivencia entre vecinos o habitantes de una población. Este organismo es el municipio.

El municipio tiene su origen en la antigüedad clásica del mundo romano, por lo tanto es una institución con muchos siglos de historia.

El origen del municipio viene del latín *municipium*, el cual según fuentes latinas tiene un triple significado: equivale a población fortificada, se refiere al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población y equivale a los habitantes de las mismas poblaciones.⁸¹

En la cultura griega no se dio la institución del municipio, cuestión que nos confirma Rowe, quien señala que “la ciudad de Atenas parece haber carecido de la delicada coordinación de autoridades que caracteriza nuestro sistema moderno”⁸²

Marcaremos las diferencias con una breve referencia sobre Grecia, en la cual se originó la práctica democrática donde el componente principal de su funcionamiento era la participación directa. Exactamente fue Grecia la pionera en Democracia Directa, la cual se vio favorecida por dos principales factores como eran la reducida dimensión territorial y los pocos habitantes que formaban las polis griegas, además hay que tener en cuenta el factor de

⁸¹ HERNÁNDEZ RIVERA, J. A. 2005. Evolución histórico jurídica del municipio en el estado libre y soberano de Puebla. Tesis Licenciatura. Capítulo 2 “El municipio en Roma” Derecho con área en Derecho Internacional. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. Abril 2005. Puede consultarse la información obtenida del siguiente enlace: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ja/capitulo2.pdf

⁸² Rowe. El régimen municipal de la ciudad moderna. Pág. 36

homogeneidad étnica y una misma cultura y religión. Así, Atenas fue una de las primeras ciudades en establecer la democracia como forma de gobierno.⁸³

No hay que confundir ambos términos, en Grecia, más concretamente Atenas fue donde se creó la democracia en el sentido más participativo, mientras que fue en Roma donde aparece el concepto de municipio.

De esta forma, Roma tuvo un verdadero régimen municipal y lo implantó en las ciudades conquistadas y de este régimen municipal de los romanos surgen las raíces de nuestro moderno régimen municipal.

Muro nos comenta que Roma fue durante siglos la ciudad más poblada y mejor gobernada del mundo, que en sus mejores tiempos debe de haber alcanzado una población aproximada de un millón doscientos mil habitantes, y no menos de cincuenta mil casas. Esto demuestra que la ciudad tenía que resolver urgentes problemas de carácter municipal, como eran los de construcción, de tránsito, de abastecimiento de agua, de drenaje, de salubridad, de diversiones públicas, de policía, etc.⁸⁴

La municipalidad fue un tratamiento dado por Roma a ciertas ciudades sometidas por conquista, que aunque se encontraban en situación de subordinación, conservaban una autonomía más o menos amplia. Fueron las ciudades autónomas las que al otorgarles Roma un determinado grado de ciudadanía y libre organización administrativa, constituyeron los municipios. Así tenemos los *municipia foederata*, que eran ciudades libre que se unían con Roma gracias a la celebración de pactos, y conservaban su organización política y administrativa independiente respecto del gobernador romano; además los habitantes de estas ciudades no tenían que servir en el ejército romano aunque si debían ayudar con un ejército auxiliar propio; no podían celebrar tratados internacionales: conservaban sus propiedades libres de impuestos (si eran ciudades de las consideradas *inmunae*) y podían acuñar moneda.⁸⁵

También existían los *municipia coerita*, que eran ciudades que conservaban su derecho propio y sus tierras; sus habitantes gozaban de libertad personal y de

⁸³ COLOMER VIADEL, Antonio (Coord.) ZAPATER ESPÍ, Luis. "Regenerar la política. Ciudadanos ¡sed protagonistas!", en el capítulo de Democracia directa ¿necesidad o utopía?, Editorial UGARIT Comunicación Gráfica, S.L. Moncada (Valencia) 2006, pág. 73.

⁸⁴ DE LA GARZA, Francisco. El municipio. Historia, naturaleza y gobierno. Pág. 11

⁸⁵ HERNÁNDEZ RIVERA, J. A. 2005. Evolución histórico jurídica del municipio en el estado libre y soberano de Puebla. Tesis Licenciatura. Capítulo 2 "El municipio en Roma" Derecho con área en Derecho Internacional. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. Abril 2005. Puede consultarse la información obtenida del siguiente enlace: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ja/capitulo2.pdf

sus propiedades; gozaban del *ius connubii* o del *ius commercii* o bien de ambos; pero tenían que pagar un canon vectigali y un *tributum* o *estipendium*.⁸⁶

De esta forma, tras quedar España dominada bajo el impero romano sufrió por lo tanto influencia en su cultura, adoptando entre otras cosas la institución del municipio.

Tras la caída del Imperio Romano, España sufrió la invasión de los godos. Los visigodos establecieron su reino en la Península durante el siglo V, situando su capital en Toledo por su estratégica localización central. En lo referente al municipio, se conservó entre los visigodos la organización y la sombra de autonomía de que gozaba en los últimos tiempos del Imperio Romano.

A lo largo de este periodo, que comprenderá cinco siglos desde el nacimiento de la Edad Media hasta el resurgimiento de las ciudades, la única institución particular de los visigodos que podemos encontrar es la llamada “asamblea de los hombre libres” de una población o distrito rural,⁸⁷ esta se encargaba de resolver de forma administrativa no judicial, las cuestiones referentes a deslinde y amojonamiento, así como intervenía en las huidas de siervos y presenciaba la ejecución de penas.⁸⁸

Los reyes visigodos intentaron modificar la organización germánica e incorporar el absolutismo romano a su gobierno. Pese a estos intentos, nunca lograron establecer una monarquía estable, con un poder real fuerte y basada en el derecho de herencia. La inestabilidad política consecuente fue clave para entender el derrumbamiento del reino visigodo en el 711 tras la invasión musulmana.

Tras la invasión musulmana, queda gran parte de la Península bajo dominios musulmanes con la consolidación de al-Andalus. No se sabe con exactitud cuántos años estuvieron exactamente los musulmanes en la península ibérica pero tras esta invasión comienza a aparecer la Reconquista, un proceso tuvo lugar entre los años 722 y 1492, que se consistió en que los reinos cristianos de la península ibérica buscaron el control peninsular en poder del dominio musulmán.

Conforme los españoles van recuperando territorios arrebatándoselo a los árabes, se fue haciendo necesario que se organizaran las nuevas comunidades

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ POSADA, Adolfo. El régimen municipal de la ciudad moderna. España. 1936. Pág. 45

⁸⁸ DE LA GARZA, Sergio F. El municipio, historia, naturaleza y gobierno. Editorial Jus. México. 1947. Pág.17

que surgían como consecuencia de dicho proceso de reconquista. Esta situación llevó a que fueran surgiendo los municipios, los cuales fueron el primer núcleo de organización social siguiéndose los lineamientos generales del municipio romano. Su desarrollo posterior y las características particulares en que se iban formando los municipios, debido a la lucha casi permanente y a la modalidad especial de los españoles, contribuyó a que principalmente en el derecho público la figura del municipio adquiriera mayor importancia.⁸⁹

Fue durante la época de la reconquista, sobre el siglo XV cuando los municipios comienzan a florecer libertades teniendo diversos orígenes.

Aparecieron los fueros⁹⁰ de dos tipos: los breves, que enumeraban privilegios y ordenaban la administración municipal fijando las relaciones con el Estado; y los extensos, que se encargaban de regular la organización y funcionamiento de las instituciones municipales, y además constituían verdaderas codificaciones civiles, penales y procesales. A las ciudades de nueva fundación se le daba cartas-pueblas en las que contenían los privilegios que se les otorgaban.

Para la organización básica de este régimen municipal fue fundamental la institución de la asamblea judicial. Las localidades pequeñas funcionaban como concejo abierto, reuniéndose los domingos para tratar de resolver asuntos de interés general. Poco a poco el concejo abierto fue desapareciendo a medida que se iba haciendo impracticable el ejercicio de la democracia directa quedando sustituido por el concejo cerrado o ayuntamiento, que queda integrado por personas electas en la vecindad, dando paso así a la actual democracia representativa.

Son los siglos XIV y XV los que marcan el auge de la hegemonía municipal, la cual empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder.

En el siglo XVI los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villalar, el 23 de abril de 1521, en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V quien se había aliado con la nobleza con el objetivo de acabar con el poder que habían alcanzado los municipios. De esta forma, comenzó la monarquía absoluta. Así los municipios comenzaron a sufrir una centralización con el poder central que asignó a cada municipio sus representantes.

⁸⁹ LINIERS DE ESTRADA. Manual de historia del derecho. Editorial Abeledo-Perrot. Argentina. 1993. Pág. 23.

⁹⁰ Los fueros eran estatutos jurídicos aplicables en una determinada localidad, cuya finalidad era, en general, regular la vida local, estableciendo un conjunto de normas, derechos y privilegios, otorgados por el rey, el señor de la tierra o el propio concejo. Fue un sistema de derecho local utilizado en la Península Ibérica a partir de la Edad Media y constituyó la fuente más importante del Derecho altomedieval español.

Más tarde con Felipe V y el Decreto de Nueva Planta, terminaría con los privilegios municipales regionales organizando la institución municipal de modo uniforme.

Será con el inicio del constitucionalismo de 1812 donde el municipalismo español del siglo XXI comienza a hundir sus raíces; desde entonces y a lo largo de más de doscientos años, se han sucedido diferentes normas reguladoras de estas instituciones territoriales.

Desde 1812, España quedó bajo la tutela de las diferentes Cartas Magnas que han aparecido a lo largo de estos dos últimos siglos; como paréntesis a este Estado constitucional, hay que nombrar los casi 50 años de dictadura que tuvo a la España democrática sometida.

Durante la dictadura franquista aparece la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, una de las Leyes Fundamentales del franquismo, relativa al campo de la administración local. Establecía que las corporaciones locales estarían compuestas por concejales agrupados en tres “tercios”: el familiar, el sindical y el corporativo. El primero era elegido por los cabezas de familia, el segundo por la organización sindical local, y el tercero era elegido por los otros dos tercios. Para la elección corporativa el gobernador civil se encargaba de elaborar una lista de nombres de personas destacadas en las entidades económicas, profesionales o culturales de la localidad. Los mandatos de los concejales eran de tres años, al cabo de los cuales se procedía a una renovación parcial.

Los alcaldes era designados por el Ministerio de la Gobernación: el ministro nombraba a los alcaldes de las principales ciudades españolas, y el gobernador de cada provincia el de las localidades de menor población. El mandato de los alcaldes no tenía un plazo fijo.

Las primeras elecciones locales se dieron en el año 1948. Nunca hubo una gran participación electoral, habida cuenta de la manipulación del sistema y el escaso interés de los ciudadanos ante unas elecciones que no tenían nada de libres. Las autoridades y el sindicato único intentaron presionar para elevar esta participación.⁹¹

Como podemos observar, el municipio y su autonomía volvieron a quedar bajo la centralización de un Estado dictatorial, como ocurrió en las épocas de monarquías absolutas del siglo XVI.

⁹¹ Se ha obtenido información en el periódico digital de El País: <http://lacomunidad.elpais.com/memoria-historica/2010/6/20/ley-bases-del-regimen-local> (consulta: 27 de junio de 2013)

Aunque el régimen de designación de concejales del franquismo a través de esos tres tercios estaba pensado para controlar férreamente a los ayuntamientos, a partir de los años sesenta a través tanto del tercio familiar como del sindical llegaron a desempeñar el cargo personas no vinculadas al régimen e incluso de la oposición democrática al mismo, lo que fue un factor que ayudó a la transición. Hay que tener en cuenta que los sindicatos ilegales, principalmente Comisiones Obreras, optaron por infiltrarse en la organización sindical franquista, los llamados sindicatos verticales, para utilizarlos en contra el propio régimen.

Aunque hubo ciertas variaciones en el sistema de elección, se mantuvo esta configuración de los Ayuntamientos hasta que tras la Constitución de 1978 una nueva legislación electoral estableció la elección de los ayuntamientos por sufragio universal entre las candidaturas presentadas por los partidos políticos o agrupaciones de electores.⁹²

Será esta nueva la legislación la Ley de Bases de Régimen Local de 1985.

1.2. La participación en la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985.

Tras el breve recorrido histórico sobre los conceptos que nos interesan en este capítulo: el municipio y la democracia, debemos señalar que en la actualidad, el municipio está definido en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 como «la entidad local básica de la organización territorial del estado».

Para acceder al origen de esta Ley se necesita hacer referencia al artículo 149.1.18ª de la Constitución⁹³ donde se atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Esta competencia se materializó, por lo que a la Administración local se refiere, con la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Art. 149.1.18ª CE “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.”

Es el ámbito local es el más idóneo para la participación ciudadana básicamente por la cercanía triangular que existe entre la administración, la clase política y los ciudadanos.

Es por ello que en la Ley 7/1985 Reguladora de la Bases de Régimen Local quedan reconocidos varios preceptos favorables a la participación ciudadana.

En el mismo título primero, en su artículo 1 queda recogido lo siguiente: “Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.”

Es en este primer artículo que se refiere a el municipio como cauce de la participación ciudadana más directa, puesto que no hay más organismos intermediarios entre un Ayuntamiento y sus ciudadanos, cabría mencionar la relación entre el federalismo y la democracia, idea defendida por el profesor Colomer, en el que nos refiere el federalismo como un instrumento de la democracia, el cual implica un mecanismo de subsidiariedad por el que todo lo que se pueda hacer a escala local, escala regional no deba ser intervenido o decidirse a escala nacional. La idea es construir un federalismo de abajo-arriba, en el que el municipio sea la piedra angular del sistema económico y político donde hemos de comenzar. Es en esa democracia local donde se crea, no sólo una democracia política, sino una democracia participativa en diversos campos como la educación, economía, desarrollo, para los valores de integración y motivación de la comunidad.⁹⁴

Ciertamente, surgirán cosas que desde un solo municipio no se podrán resolver lo cual nos llevaría a alcanzar un escalón más alto recurriendo a la coordinación entre diversos municipios. De esta forma se podría llegar al escalón estatal pero de forma consciente, libre y voluntaria como un acto de integración.⁹⁵

Para continuar estudiando la participación en la Ley de Bases de Régimen Local, cabe señalar la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local, la cual en su exposición de motivos hace referencia al carácter meramente declarativo que se da a la participación ciudadana se hace en la Ley de Bases de Régimen Local, por lo que en este mismo apartado “[...]reforzar las posibilidades de participación y de incidencia

⁹⁴ COLOMER VIADEL, Antonio. “Constitución Estado y Democracia en el siglo XXI”. Editorial UPV.

Valencia, 1995. Pág. 60

⁹⁵ *Ibídem.*

de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. En esta materia, hay que destacar la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece. Y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación [...]” Queda de esta forma reflejada la intención en esta nueva Ley no sólo de modernizar el Gobierno Local con las nuevas tecnologías sino de hacer más accesible la participación ciudadana desde el escenario local. De esta forma podemos señalar el reflejo de su intencionalidad, citando textualmente que “[...]En materia de participación ciudadana, se establecen unos estándares mínimos que constituyen los mecanismos necesarios para su potenciación: el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo, que puede dar lugar, incluso, a consultas populares. [...]”

Estos estándares mínimos establecen la exigencia de que todos los municipios cuenten con un reglamento orgánico de participación ciudadana propio, donde puedan combinarse las nuevas tecnologías para potenciar las iniciativas ciudadanas.

1.3. Herramientas de participación en la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985.

Ahora, vamos a analizar las formas de participación ciudadana que contempla la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985:

Las elecciones:

En este caso a nivel local, quedan estipuladas en el artículo 18.1 a) de dicha Ley, considerando un derecho/deber de los vecinos porque queda reconocida la participación política de forma indirecta a través de las elecciones locales. Este precepto, tiene su origen en el artículo 140 de la Constitución Española⁹⁶ el cual remite para la regulación del derecho a sufragio a la Ley Orgánica 5/1984, de 19 de junio Reguladora del Régimen Electoral General.

Cabe recordar en este apartado que la Constitución Española tuvo que ser reformada para poder permitir el sufragio tanto activo como pasivo a los ciudadanos de la Unión Europea en los comicios municipales reformando el artículo 13.2 por las Cortes Generales el 27 de agosto de 1992.⁹⁷ Este cambio quedó también incluido en la Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, donde se establecía el derecho de sufragio a los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones; así como residentes que tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea y hayan manifestado su derecho de sufragio activo en España.

Consulta popular o referéndum local:

Continuando en el artículo 18.1 f) de la LBRL entre los derechos de los ciudadanos nos encontramos ante la posibilidad de “pedir consulta popular en los términos establecidos por la ley” tal y como queda recogido en dicho artículo. Este derecho queda más desarrollado en el artículo 71 de la misma ley donde recoge que “[...] los Alcaldes, previo acuerdo por 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”

⁹⁶ Artículo 140 CE: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.”

⁹⁷ Aquí aparece la primera reforma que ha sufrido la Constitución Española de 1978.

El procedimiento que se ha de seguir para tramitar la consulta popular a nivel local sería:

1º Iniciativa: la iniciativa del procedimiento puede iniciarse por la corporación o por la solicitud de un grupo de vecinos.

2º Comprobar que se cumplen todos los requisitos: esta función le corresponde al Alcalde y consiste en verificar que se han cumplido los requisitos legales, en cuyo caso deberá aprobar la celebración de la consulta, no sin antes contar con la aprobación de la Administración Central.

3º Se debe de dar la información de forma pública: la propuesta de consulta ha de ser pública en el Boletín Oficial de la Provincia y en el de la Comunidad Autónoma.

4º Acuerdo de celebración: una vez valoradas las posibles alegaciones, el Pleno deberá acordar por mayoría absoluta la celebración de la consulta, redactando para ello el texto de la pregunta o preguntas objeto de la consulta.

5º Autorización del Gobierno de la Nación: el Gobierno Autonómico hará llegar la aprobación por el Pleno de la propuesta de consulta popular. Este punto se deriva del artículo 149.1.32 de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva de “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.”

Tal y como ocurre a nivel nacional y queda reflejado en artículo 92 de la Constitución Española⁹⁸ se deja en manos de los gobernantes el derecho decidir si se lleva a cabo la consulta o no, lo cual a fin de cuentas tan sólo te da el derecho de poder ir a votar y teniendo en cuenta que este tipo de consultas no suelen ser vinculantes, ¿dónde está realmente el derecho de consulta popular? Debería de utilizarse realmente para que los ciudadanos expresen sus preocupaciones o intereses y poder guiar a los gobernantes sobre lo que realmente le importa a la ciudadanía,

⁹⁸ Artículo 92 CE 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

aunque sólo depende de ellos tomar en consideración tales cuestiones y resultados.

La participación ciudadana en los servicios públicos:

Es el artículo 18.1.c) de la LBRL donde se confirma el derecho a “utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.” Así como el artículo 18.1.g) que nos indica que: “exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.”

Tal y como queda recogido en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la gestión de los servicios públicos puede realizarse según cuatro modalidades distintas: gestión directa; gestión interesada; gestión a través de sociedad de economía mixta; y gestión privada o indirecta.

Veamos unos supuestos que pudieran surgir y ante los cuales los ciudadanos tiene derecho a participar en los servicios públicos:

a) El servicio es obligatorio y ni está establecido ni se presta: en este caso el ayuntamiento está obligado a prestarlo y se puede exigir de dos modos. Por un lado, se puede presentar una solicitud ante el Ayuntamiento y ante la falta de contestación se puede interponer recurso de reposición o acudir directamente a la vía judicial. Otra solución pasa por solicitar la inclusión en el presupuesto del municipio una partida de gastos relativa al servicio que debe ser prestado por el Ayuntamiento.

b) El servicio es obligatorio, está establecido pero no se presta en ciertas zonas o con la regularidad y eficacia que debiera: en este otro caso, la solicitud debe contener la prestación efectiva del servicio que ya está establecido aunque de forma deficiente. Los mecanismos procesales que deben utilizarse son los mismos que en el caso anterior.

c) El servicio no es obligatorio: en este caso la solicitud no es más que un escrito en ejercicio del derecho de petición. La concesión o no de los solicitado, al contrario que los anteriores, queda en

manos de la Administración, obligada tan solo a dar una contestación a la petición.

Participación ciudadana en órganos territoriales de gestión desconcertada:

A través de los órganos de gestión desconcertada se pretende acercar al ciudadano la administración municipal para conseguir mejorar y fomentar la comunicación entre los vecinos y la administración. Se trataría de juntas municipales de distrito y consejos sectoriales mediante los cuales se pretende mejorar la gestión municipal y crear foros de debate fomentando así la participación. Esto queda reflejado en el artículo 24 de la LBRL donde nos muestra textualmente que: “para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio”. Este artículo quedó modificado en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.⁹⁹

Siempre hay que señalar y tener en cuenta que la desconcentración no significa que la toma de decisiones o la gestión de los servicios quede descentralizada

Información y participación ciudadana:

Como nos cita el artículo 18.1.b) son derechos y deberes de los vecinos “participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.” Esto nos indica que el poder participar en la gestión municipal es un derecho que tenemos los ciudadanos sobre nuestros Ayuntamientos. Por ello, esta LBRL prevé en el capítulo IV del título V una serie de artículos, del 69 al 72, dedicados a la información y la participación ciudadana.

⁹⁹ Puede consultarse el BOE 17 de diciembre de 2003:
<http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/17/pdfs/A44742-44763.pdf>

Ahora bien, en el primer artículo que nos encontramos, el art. 69.1 LBRL nos refleja que “las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.”, pero el art. 69.2 LBRL nos matiza que las formas, medios y procedimientos de participación quedan reguladas por cada municipio, siendo los órganos de representación los encargados organizar estos medios, por lo que se dan casos de municipios mucho más transparentes y participativos que otros.

En cuanto a la información y participación en las sesiones de Pleno, el artículo 70 LBRL nos indica que estas sesiones de las corporaciones locales son públicas, ya que queda regidas por el principio de publicidad, y por tanto, todos los vecinos del municipio que lo deseen pueden asistir. Este derecho quedaría restringido para las sesiones de la Junta de Gobierno, que no son públicas y además según el artículo 70.1 LBRL “[...] podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.”

En cuanto a las resoluciones de los acuerdos adoptados por las corporaciones locales en las sesiones de Pleno se deben publicar y notificar en la forma que prevé la ley según cita el artículo 70.2 LBRL: “Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el "Boletín Oficial" de la provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.”

Pueden además los ciudadanos obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales, así como consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación.

El asociacionismo:

Este mecanismo de participación ciudadana queda reconocido en el artículo 72 LBRL, el cual es una ramificación del artículo 22 de la Constitución Española donde se recoge el derecho de asociación.

De esta forma, las asociaciones funcionan como una herramienta de participación colectiva, ya que, por su naturaleza son creadas para defender los intereses generales o sectoriales de algunos vecinos.

En este artículo 72 LBRL nos indica que “Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del artículo 69. A tales efectos pueden ser declaradas de utilidad pública.”

La norma obliga a dar un trato especial a las asociaciones y a fomentar la realización de actividades mediante subvenciones o el acceso a instalaciones.

2. Análisis de la participación en el ámbito local.

Como ya venimos señalando a lo largo de este trabajo, la participación ciudadana es el componente esencial en la democracia. Debemos asociar estas dos ideas como un solo concepto, puesto que sin participación no puede darse plenamente una democracia real, cuyo origen etimológico ya nos muestra su significado como “poder del pueblo”.

Pero para poder comprender cómo debe funcionar la participación ciudadana en el ámbito local de forma que sea efectiva, hay que tener en cuenta algunas matizaciones a la de intentar aplicar a la práctica la participación. Por ello, vamos a señalar algunos puntos interesantes citados por Fernando Pindado en la ponencia de “La participación ciudadana en el ámbito local” (abril 2004).

- El gobierno de la ciudad no está solo en el Ayuntamiento:

Tenemos que separar el órgano definido constitucional y legalmente para gobernar en la ciudad: el ayuntamiento, de las políticas públicas que afectan a la ciudadanía en las ciudades.¹⁰⁰

Es lo que hay que entender que los Ayuntamientos como órganos de gobierno de los municipios tienen unas competencias delimitadas en la ley de bases de régimen local¹⁰¹ y en la legislación autonómica de desarrollo. Pero estas competencias municipales no recogen todas las diferentes políticas que afectan a la ciudadanía dentro del ámbito local, estaríamos hablando por ejemplo de la educación, la sanidad, la seguridad ciudadana,... los cuales a pesar de realizarse dentro de los municipios y ser los habitantes de los mismos los beneficiarios o sufridores no entran dentro del ámbito de las competencias municipales, por lo que, difícilmente un consejo de participación para promover la intervención ciudadana en la educación, podría tener éxito si no forman parte del mismo representantes técnicos y/o políticos de la administración autonómica competente.

Luego, como bien recoge el artículo 9.2, la tarea de impulsar la participación ciudadana en la ciudad, no sólo es competencia de los gobiernos locales, si no que afecta a todos los poderes públicos que intervienen en el territorio, debiendo ser llamados por los ayuntamientos para la eficacia de los procesos participativos. Aunque la idea o el “tomar las riendas” en este tipo de actuaciones debe de ejercerse por parte de los ayuntamientos, ya que, al ser el escalón de abajo son los que más cerca y directamente pueden atender y solucionar las preocupaciones de sus habitantes.

Además de estas competencias delimitadas, y también limitadas, hay que añadir la falta de autonomía financiera que provoca a los ayuntamientos una dependencia de los gobiernos centrales y autonómicos, e incluso europeos, lo que nos lleva a seguir condicionando bastante el ejercicio del gobierno local en su propio ámbito.

Obviamente, esta situación repercute en lo referente a participación ciudadana, porque ¿qué sucedería si un ayuntamiento está dispuesto a promover la participación ciudadana para mejorar la red de escuelas del municipio? En caso de que la Comunidad Autónoma no estuviese dispuesta a colaborar ¿para que valdría iniciar este tipo de procesos? Por lo que de esta

¹⁰⁰ BORJA, Jordi. La ciudad conquistada. Alianza Editorial. Madrid. 2003.

¹⁰¹ Podemos consultar en la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985 las competencias de los ayuntamientos que quedan recogidas en el capítulo III del Título II http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-1985.t2.html#c3 (consulta: 1 de julio 2013)

forma también queda repercutida la gestión política, de forma, que en nuestro actual panorama político, se imponen antes los intereses particulares de los partidos a la hora de colaborar desde las administraciones que los derechos de los ciudadanos, por lo que se dan más casos de colaboración entre las diferentes administraciones cuando están gobernadas por el mismo partido.

- *Más competencias municipales no suponen más participación:*

Aunque hay corrientes municipalistas que defienden una mayor distribución del gasto público y de los servicios prestados por los ayuntamientos, estaría de acuerdo, siempre y cuando de esta forma debería darse el ejercicio práctico del principio de subsidiariedad¹⁰².

Ahora bien, podría confundirse la crítica del apartado anterior como que a mayores competencias tengan los municipios más participación se podría generar. Ese justo sería el problema, que aun otorgando a los municipios mayores competencias, actualmente la actuación de nuestro representantes no nos otorgan la fe necesaria como creer que aumentando las competencias sucedería lo mismo con la participación. Puesto que casi que como funcionan las cosas, lo único que acabaría apareciendo sería un incremento del número de concejales, ya que, más competencias supondrían más trabajo en los ayuntamientos, además de un aumento de presupuesto lo que debería llevar a un aumento de la eficacia y mayor calidad de servicios, lo cual no nos supone realmente mayor participación.

Realmente, para que los ayuntamientos puedan funcionar de este modo y se les pudiese otorgar tranquilamente más competencias que asegurasen más eficacia y participación, debería de crearse mecanismos de control y seguimiento ciudadano para garantizar el verdadero ejercicio democrático de la acción del gobierno. Con este control también se podría evitar que los ayuntamientos siguiesen asignando las responsabilidades del gobierno en personas que no tienen capacidades reales para ello.

Por tanto, el fin sería que un mayor techo competencial no supusiera más concejales en nómina en los ayuntamientos o conseguir un mayor presupuesto,

¹⁰² Dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema. El "principio de subsidiariedad" es uno de los principios sobre los que se sustenta la Unión Europea, según quedó establecido por el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 y después conocido como Tratado de la Unión Europea. Su actual formulación quedó plasmada en el Artículo 5, modificada por el Tratado de Lisboa desde el 1º de diciembre de 2009.

sino trasladar esas posibilidades de participar en la gestión pública por parte de la ciudadanía.

- La participación no es sólo con asociaciones:

Otro de los fallos del sistema participativo que hay establecido actualmente en España, sería el pensar que las asociaciones son la única herramienta participativa o incluso la que más resultados puede conseguir.

Cabe destacar la gran cantidad de asociaciones registradas que hay en España en a día de hoy, esta información la podemos consultar en la página web del Ministerio del Interior donde encontramos el anuario estadístico más reciente de 2011, existiendo más de 2.500 asociaciones registradas¹⁰³. Pero no debemos olvidar que estas asociaciones no recogen a todos los ciudadanos y por lo tanto no puede representar a la mayoría de los ciudadanos puesto que se suelen crear por la consecución de intereses comunes, encontrando de esta forma un gran porcentaje de personas que no pueden o no quieren formar parte de una asociación lo que les quita el derecho a participar en los asuntos gestión públicos del municipio.

Un dato importante que nos señala Fernando Pintado es que en el caso de que las asociaciones representasen a la mayoría de los ciudadanos ¿no se estaría fomentando una democracia corporativa?

Por tanto, son necesarias las políticas de consolidación y mejora del tejido asociativa como la incentivación a la intervención ciudadana individual en los procesos participativos que se impulsen dentro de los gobiernos locales.

- Gobierno local y democracia participativa:

El gobierno local es el que se forma a partir de las elecciones municipales, cumpliendo el artículo 23 de la Constitución, así quedan elegidos mediante sufragio universal en las elecciones periódicas de cada cuatro años, lo que es un resultado de la democracia representativa.

No obstante, en la actualidad esta democracia representativa está sufriendo una crisis derivada de la poca confianza que por parte de la población se está

¹⁰³ Podemos consultar esta información en el siguiente enlace: <http://www.interior.gob.es/anuarios-estadisticos-12/anuario-estadistico-de-2011-1892> (consulta: 4 de julio 2013)

demostrando hacia el sistema político: falta credibilidad a los partidos políticos, desconfianza hacia el sistema, falta de transparencia en el funcionamiento de los gobiernos,... lo que nos lleva a perder interés en la política traducido en una escasa participación en las elecciones y pérdida de interés en general.

Es por ello que hay que darle una mayor importancia a mejorar la representación política planteando para los gobiernos locales las modificaciones legislativas y de funcionamiento necesarias para permitir esa mayor calidad.¹⁰⁴

No se trata de buscar sólo canales de participación directa para legitimar la acción de gobierno dejando de lado la importancia de mejorar el propio sistema representativo. Más bien se trata de trabajar en ambos ámbitos: el de la calidad de la representación política y el de la calidad de la participación directa en procesos concretos alrededor de políticas concretas.

Cabe hacer referencia en este punto los orígenes de la “política” en las polis griegas, donde a través de la asamblea de ciudadanos se debatían la solución de los problemas de la ciudad.

En resumen, la importancia de la ciudad para el fortalecimiento del sistema democrático es un hecho tan evidente que incluso el Consejo de ministros de Europa hace recomendaciones al respecto.¹⁰⁵

- La participación ciudadana, una opción estratégica en el gobierno de la ciudad:

Tenemos que entender la participación ciudadana no como una finalidad, si no como un medio para conseguir algo¹⁰⁶, ese es el objetivo, no sólo la participación en sí misma, de ser así quedaría vacío el contenido de este derecho convirtiéndolo en un simple cumplimiento formal. Podría compararse como ejemplo el derecho de reunión o asociación que se ejercer para conseguir un fin, una meta.

¹⁰⁴ ZAFRA, Manuel. MOLINA, Ignacio. Órganos y estructura de participación social. Ponencia presentada en el seminario sobre la ley de modernización local. Barcelona 23 de febrero de 2004. Fundació Carles Pi i Sunyer

¹⁰⁵ Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Se puede encontrar publicada por la Fundación Carles Pi i Sunyer d'Estudios Autonómicos y Locales. Barcelona. Septiembre de 2002.

¹⁰⁶ PINDADO, Fernando. (Coord.) Martí J., Rebollo O., “Eines per a la participació ciutadana” Bases mètodes i tècniques. Organismo Autónomo Flor de Maig. Diputación de Barcelona. 2002

Es por ello que de nada sirven crear canales de participación, espacios, órganos, reglamentos para constatar la existencia de ese derecho si luego no se ve ejercitado. Realmente se puede afirmar que los derechos de las personas no son reales hasta que no se practican, se ejercitan, por ejemplo el derecho de asociación, si no pertenezco a ninguna asociación no estoy ejercitado mi derecho por lo que realmente son una declaración de voluntad plasmada en la Constitución. Y los derechos que no se ejercen corren riesgo de ser descafeinados.

Un factor muy importante para llevar adelante una participación ciudadana real es la incorporación de personas afectadas por las decisiones públicas que pueden dar valor a la elaboración y gestión de estas políticas públicas, aunque si la intencionalidad de la participación es simplemente legitimar los órganos de gobierno, estaremos perdiendo una oportunidad de aprovechar la energía ciudadana para ayudar a transformar la realidad de nuestras ciudades.

- La participación como derecho y como proceso:

El derecho de participación de forma sustantiva se define como la posibilidad de que cualquier persona pueda participar en los asuntos públicos de la comunidad a la que pertenece. Para que este derecho al igual que cualquier otro requiere de un proceso.

Por ejemplo, una persona que ha sufrido daño en sus bienes tiene derecho a ser indemnizado según el artículo 1902 del Código Civil, pero poder plantearlo debe de seguir un camino, un proceso definido en la ley de enjuiciamiento civil, existiendo la posibilidad de perder la indemnización si no ejercita la acción en un plazo determinado.

Al igual que sucede en la elecciones, el poner en marcha el ejercicio de un derecho supone, en estos casos, una planificación previa y un coste económico.

De la misma forma, los mecanismos de participación directa suponen una planificación previa, no basta con crear un reglamento, se necesita dotar de medios técnicos, económicos y metodológicos así como instrumental adecuado, lo que conlleva que por parte del gobierno local debe de haber una voluntad clara de participación y colaboración.

- Evolución de las formas de participación en los ayuntamientos:

Para estudiar la evolución de las formas de participación que disponemos en la actualidad, cabe hacer referencia al segundo mandato de la era democrática (1983-1987) donde los ayuntamientos se plantearon regular la participación democrática desde un punto de vista que entendía la intervención ciudadana como un problema y no como una necesidad de mejora de gestión pública.

Es en el tercer mandato cuando se intentan regular los canales de participación.

Básicamente se utilizaba el Reglamento como único instrumento relacionado con la participación ciudadana, dando a entender que con el hecho de elaborar la norma ya estaba cumplido el derecho sin tener en cuenta su eficacia.

Así encontramos en nuestro ordenamiento jurídico normas que regulan derechos que no se ejercitan, añadiendo además a las Comunidades Autónomas la duplicación de estas normas realizando calcos para su ámbito territorial.

Recientemente, estamos asistiendo a una revisión de estos reglamentos y de forma menos mayoritaria de los canales y estrategias para favorecer la participación más allá de la existencia de los reglamentos.

De esta forma podemos citar dos tipos diferentes de gobiernos locales: los que apuestan por una participación efectiva facilitando la intervención de la ciudadanía y las asociaciones; y los que utilizan al representante municipal (tanto técnico político) como un comercial que trata de vender la acción municipal de forma que haciendo algunos retoques se contenten algunas voces y se eviten los conflictos.

Considero que por desgracia el segundo tipo de gobiernos locales actualmente es más numeroso, sin embargo también es cierto que cada vez más ayuntamientos optan por llevar a cabo experiencias participativas.

Contando con la ayuda de la Ley 53/2003 de mejora y modernización del gobierno local, que propone que todos los ayuntamientos cuenten con un reglamento de participación ciudadana. A pesar de ello, parece ser que esta apuesta por la participación ciudadana puede quedarse en mera formalidad de normas sin plantear planes o proyectos que la favorezcan, error que hemos señalado anteriormente.

- Ley de medidas para la modernización del gobierno local:

Es bastante interesante llegados a este punto de análisis participativo hacer una breve referencia a la Ley 57/2003 de mejora y modernización del gobierno local, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2004.

Es el preámbulo de esta ley donde se reconoce que las prescripciones contenidas en la ley 7/1985 Reguladores de las Bases del Régimen Local son “insuficientes por su carácter meramente declarativo” y se propone “incrementar la participación y la implicación de la ciudadanía en la vida pública y local”, pero a pesar de esta crítica que hace de la ley 7/1985 y su marcada apuesta por la participación ciudadana las innovaciones legislativas que nos propone son las siguientes:

- Reglamento de participación.
- Uso de las tecnologías de la información.
- Iniciativa ciudadana y consulta popular.

Además a los municipios denominados de “gran población” esta ley les obliga a tener:

- Consejo social de ciudad del que formen parte los representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativa.
- División en distritos como órganos de gestión desconcertada para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales.
- Comisión especial de sugerencias y reclamaciones formada por representantes de todos los grupos que integran el pleno de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo.

Realmente podemos concluir que esta ley no tiene mucha innovación en cuanto a participación ciudadana, muchas de las medidas que propone o ya existían o le han introducido alguna leve mejora. Siguen siendo todos los procedimientos tan reglamentarios que no deja juego a la autoorganización de los ayuntamientos.

Observamos que para los municipios de mayor población se les exige un plazo de seis meses en la elaboración del Reglamento, el cual teniendo en cuanto cómo funcionan los procesos de participación sabemos que no pueden tener

plazos concretos porque lo único que estaríamos consiguiendo es que se creen normas vacías luego de contenido práctico.

Respecto a la comisión de quejas y reclamaciones, la ley elude a la figura del defensor del ciudadano en el ámbito local que ya ha ido asomando en algunos ayuntamientos españoles.

3. Plan estratégico de participación.

Con las referencias que hemos hecho hasta ahora podemos concluir que para hacer efectivo el derecho a la participación hay que trabajar en diferentes ámbitos: la administración municipal con los responsables políticos y técnicos; el ámbito de la ciudadanía y asociaciones; y en los procesos y dinámicas administrativas.¹⁰⁷

Debe de producirse un cambio para llevar esto adelante tanto desde dentro de la organización como desde fuera.

En muchos ayuntamientos se ha ido avanzando en esta materia con la puesta en marcha de planes específicos o sectoriales en ámbitos de juventud, personas mayores,...

Por lo que conforme se van desarrollando estas técnicas queda patente la importancia de la tarea planificadora para garantizar la eficiencia de las mismas.

Estaríamos inmersos en la fase en la que no solamente necesitamos reglamentos y consejos para participar, si no proyectos concretos: memorias participativas, presupuestos participativos,...

Si tenemos los motivos, los reglamentos y en canal de participación es entonces cuando se procede a hacer efectivo este derecho de participación y queda cumplido por parte de los poderes públicos su papel de promotor de estas iniciativas.

Antes de comenzar con las fases y esquemas para elaborar un plan estratégico de participación debemos ser conscientes de que la participación debe suponer un pacto político y cívico, debe de haber un consenso de todos los partidos y asociaciones representativas a la hora de querer llevar a cabo estas iniciativas

¹⁰⁷ PINTADO, Fernando. Ponencia "La participación ciudadana en el ámbito local" Abril de 2004

de participación, puesto que luego tanto el éxito como el fracaso depende del conjunto entero de la ciudad.

Podríamos indicar cuatro fases básicas para la implantación de un Plan de participación:

a) Diagnóstico compartido: En esta fase iniciaríamos el procedimiento conociendo la situación participativa, elaborando un diagnóstico para conocer las debilidades de la población y hasta qué punto estaría el Ayuntamiento dispuesto a promover la participación. Básicamente consistiría en saber de dónde partimos y donde queremos llegar.

b) Propuesta de actuación: En esta siguiente fase nos plantearíamos una herramienta concreta de participación para presentarla como la propuesta más adecuada al municipio, una vez estudiado el diagnóstico. Por ejemplo, en un municipio de pocos habitantes y una edad media alta no se podría plantear un uso avanzado de las nuevas tecnologías.

c) Programación: Aquí, una vez presentada la propuesta de actuación estaría establecida la programación o los pasos a seguir para poder ponerla en marcha, la cual dependiendo de la herramienta participativa escogida necesitará una implantación diferente. Por ejemplo, si hemos pensado establecer los presupuestos participativos en un municipio podemos comenzar haciendo sectorialmente, como sería en rangos de edad para poder implantarlo poco a poco y conocer el funcionamiento. Sin embargo, una herramienta como la consulta popular no se puede implantar de forma progresiva.

d) Evaluación de los resultados: Esta podría definirse como la fase crucial a la hora de continuar con la propuesta participativa, la respuesta de la ciudadanía a la propuesta, la motivación que ha supuesto, siempre y cuando se haya cumplido con la propuesta de participación. También hay que señalar que los primeros acercamientos participativos se producen de forma muy poco esperanzadora debido a la desconfianza de los ciudadanos a estas medidas por parte de los poderes públicos, pero es una cifra que con el tiempo y viendo que los resultados se obtienen comienza a alcanzar el punto óptimo esperado: participación ciudadana real.

A continuación vamos a exponer el esquema de un posible plan de participación^{108 109}

1. La organización municipal.

Definir el funcionamiento de la administración local teniendo en como objetivo central la satisfacción de los derechos t necesidades de la ciudadanía.

1.1. Diagnóstico de los procesos participativos o de los sistemas de relación con la ciudadanía desde cada departamento municipal.

1.2. Sistemas de información y atención a la ciudadanía. Medios de comunicación municipal.

1.3. Plan de formación específica del personal técnico y político.

1.4. Seguimiento y mejora de la actividad administrativa. Revisión de los circuitos y procedimientos de “fabricación” de los servicios municipales.

1.5. Incorporación de las iniciativas ciudadanas a la actividad municipal.

1.6. Sistemas de defensa de la ciudadanía (quejas, sugerencias,...)

1.7. Revisión de los roles “técnico” y “político” en la administración local.

1.8. El ámbito de participación ciudadana como promotor de la transversalidad y de la calidad de los procesos participativos.

2. Ciudadanía y asociaciones.

2.1. Tipo de asociaciones. Diagnóstico: potencialidades y debilidades.

2.2. Políticas de fomento de las asociaciones: subvenciones, cesión de espacios,...

2.3. Mejorar la capacidad interna de las asociaciones y sus funcionamientos democráticos.

¹⁰⁸ Para más información sobre los Planes Estratégicos de participación, consultar el taller “Construimos un Plan Estratégico”, Yolanda Giménez, Begoña Oltra. Coord. Fernando Pindado, en las Jornadas organizadas por la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ayuntamiento de San Sebastián. Octubre 2003.

¹⁰⁹ El Plan Estratégico de Participación que vamos a presentar en el siguiente punto ha sido obtenido de la ponencia de Fernando Pindado “La participación ciudadana en el ámbito local” de abril de 2004.

2.4. Promover la formación de las redes asociativas y programas de actuación coordinada.

2.5. La ciudadanía no organizada. Plan para incorporar personas individuales en los procesos de elaboración de políticas públicas.

2.6. Agencia de promoción del voluntariado, el asociacionismo y la participación.

3. Posibles actuaciones (a concretar en función de los resultados del diagnóstico previo)

3.1. El proceso de elaboración del Plan de Actuación Municipal.

3.2. Plan de usos de los equipamientos culturales sociales y deportivos. Especial estudio sobre las posibilidades de gestión cívica de los mismos.

3.3. Medios de comunicación e información municipales.

3.4. Programas de formación del personal técnico municipal.

3.5. Reglamento de participación ciudadana.

3.6. Presupuestos participativos, o participación en la elaboración del presupuesto.

3.7. La organización de las fiestas o programas culturales. Propuestas de coordinación interasociativa y con el ayuntamiento para la elaboración del programa y su ejecución.

3.8. Plan de desarrollo comunitario en una zona concreta.

3.9. Planes integrales.

3.10. Planes sectoriales: juventud, igualdad, corporación, mujer,...

3.11. Programas de apoyo a la gestión asociativa (más allá de la subvención: formación, asesoramiento,...)

3.12. Base para la concesión de ayudas y subvenciones municipales.

3.13. La ciudad educadora.

3.14. La ciudad de los niños y niñas.

3.15. El sistema informático municipal: la página web.

3.16. Coordinación y colaboración con otras experiencias: foros de debate e intercambio.

3.17. El proyecto de mejora urbanística de un determinado barrio.

3.18. La construcción de un equipamiento.

3.19. La gestión de un programa social (Plan Joven, ayudas a personas con riesgo de exclusión,...)

Este sería un ejemplo de un posible Plan de Participación ciudadana de un municipio, pero podríamos encontrar o crear otros dependiendo de las características del municipio donde se quiera implantar.

A modo de conclusión final de este capítulo, cabe destacar que lo más importante para llevar a cabo un plan de participación es una acción positiva por parte de la administración y gobierno municipal, pero sobre todo de los ciudadanos a la hora de participar y proponer propuestas.

Otro dato importante es utilizar metodologías participativas durante la elaboración de un plan de participación o durante la implantación de una herramienta participativa, como podría facilitar información pública (tanto vía web del ayuntamiento, como bandos municipales, folletos informativos, redes sociales...) durante la elaboración de los reglamentos o normativas de por ejemplo los presupuestos participativos, que propondremos y estudiaremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO V

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

CONTENIDO

CAPÍTULO V: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.	137
1. El origen de “El presupuesto participativo”	139
1.1. Concepto	141
1.2. Dimensiones básicas de participación.....	142
1.3. Agentes.....	145
1.4. Modelos de Presupuestos Participativos	148
2. Cronograma y fases de implantación.....	151
3. Normativa.....	157
4. Las posibilidades de aplicación	158

CAPITULO V: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En este quinto capítulo del presente trabajo vamos a analizar en profundidad una herramienta de participación concreta como son los presupuestos participativos a través de la guía metodológica de los presupuestos participativos.¹¹⁰ En esta guía queda estructura toda la información necesaria sobre la que se montan las distintas fases de planificación para comenzar el proceso de creación de los presupuestos participativos. Esta guía está definida para un modelo de presupuesto participativo concreto que es, según los autores, el que más se adapta a la realidad social y poblacional de los municipios españoles, aunque podemos encontrar muchas clases y modelos diferentes de presupuestos participativos.

1. El origen de “El presupuesto participativo”.

El presupuesto participativo tiene su origen en 1989 en la ciudad de Porto Alegre de Brasil, nace tras la victoria del “Partido dos Trabalhadores” en las elecciones municipales de 1988. En un contexto de fuertes desigualdades sociales y recursos limitados, el nuevo gobierno no podía hacer frente a todas las necesidades de la población ni dar respuesta a las expectativas creadas entre la población más desfavorecida. Resultaba imprescindible establecer prioridades de acción y, para hacerlo, contó con la sociedad civil fuertemente organizada, dando voz a los movimientos sociales. A través de un sistema asambleario, se creó una estructura que permitiese a los ciudadanos incidir en las decisiones sobre el gasto municipal.

El objetivo principal del presupuesto participativo en Porto Alegre se centró en la justicia social: empoderar a las comunidades y conseguir que las necesidades de los más desvalidos, a menudo olvidadas, pasen a primer término mediante la inversión de prioridades.

En 1989, cumpliendo una de sus promesas electorales y tomando como fuente de inspiración a los principios de la Comuna de París¹¹¹, empezó

¹¹⁰ FRANCÉS, Francisco. CARRILLO, Antonio. “Guía metodológica de los Presupuestos Participativos” Alicante 2008

¹¹¹ La Comuna de París fue un breve movimiento insurreccional que gobernó la ciudad de París del 18 de marzo al 28 de mayo de 1871, instaurando un proyecto político popular autogestionario que para algunos autores se asemejó al anarquismo o al comunismo.

a funcionar el sistema de Presupuesto Participativo, éste se enfrentó a una difícil situación que, además de la novedad del sistema, logró una modesta participación de la población.¹¹²

En 1990, la participación se mantuvo muy restringida, especialmente por las dificultades de financiación que el Ayuntamiento atravesaba. A partir de ese momento, cuando la ciudad recuperó su capacidad de inversión, gracias a una profunda reforma fiscal, el Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso. El Gobierno comenzó a tener fondos para abordar las demandas y la población empezó a sentir y a ver con sus propios ojos que se respetaban sus decisiones y que esto repercutía en un mejor nivel de vida.¹¹³

Fue a partir de 1991, cuando el Presupuesto Participativo se convirtió en un proceso masivo y emocionante que empezó a movilizar a las comunidades de todos los barrios. En 1994, por ejemplo, más de 11.000 personas, y en 1995, más de 14.000 acudieron a los encuentros y asambleas regionales dirigidas y coordinadas por el Ayuntamiento. Si añadimos a este número de personas la enorme cantidad de asociaciones locales y organizaciones populares participantes, tendríamos más de 100.000 personas ligadas de alguna manera a la elaboración del Presupuesto de la ciudad. Además de esto, cerca de mil entidades y asociaciones se han inscrito para participar en este Presupuesto.¹¹⁴

La experiencia continúa en vigor, aunque el cambio de gobierno municipal en 2004 propició modificaciones substanciales en el proceso y sus objetivos.

De esta forma la experiencia de Porto Alegre se convierte en referencia internacional, de forma que pronto se implantó en países de América Latina y otros continentes.

Es una experiencia muy amplia y hay muchas formas diferentes de interpretarla, así como siempre está sujeta a mejoras y adaptaciones según va cambiando el entorno y los intereses de la población. Por lo que podría resumirse que se encuentra en fase de desarrollo y consolidación.

¹¹² Se ha obtenido esta información en el siguiente enlace web:
<http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp049.html> (consulta 10 de septiembre)

¹¹³ Ibídem.

¹¹⁴ Ibídem.

1.1. Concepto

Se definen como una forma de participación de la ciudadanía en la gestión de nuestro municipio.

El presupuesto participativo es una herramienta de democracia participativa o de la democracia directa que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, generalmente sobre el presupuesto municipal. Consiste básicamente en un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y las autoridades sobre cuáles son las prioridades de inversión de un municipio.

La intención principal del Presupuesto Participativo es insertar en el ciclo anual presupuestario procedimientos de democracia directa. Las decisiones no se toman solamente a nivel político-técnico, sino que la población, a través de un proceso de debates y consultas, es quien determina y decide la cuantía de los ingresos y gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles son las prioridades, y cuáles son los planes y acciones que deben llevar a cabo sus gobernantes.

Se ha hecho un hueco en el contexto de la crisis del Estado, convirtiendo a las ciudades en actores más importantes, siempre que exista la voluntad política y la posibilidad de constituir una base social que se responsabilice de esa potencial acción. Para ello, es necesario construir artesanal y grupalmente, puentes democráticos realmente firmes, que sirvan de sustento a nuevas formas y estructuras de decisión en el ámbito municipal.

En realidad, los Presupuestos Participativos no son más que un procedimiento político y ciudadana que habilita espacios de ciudadanía para que esta discuta y aporte criterios a considerar en la planificación pública.

Además de un objetivo principal de generar la participación directa entre los vecinos de un municipio y los órganos gestores del mismo, el Presupuesto Participativo va más allá y pretende:¹¹⁵

- Promover que la ciudadanía no sea simple observadora de los acontecimientos y las decisiones, y que pueda convertirse en

¹¹⁵ FRANCÉS, Francisco. CARRILLO, Antonio. "Guía metodológica de los Presupuestos Participativos" Alicante 2008. Pág. 8-9

protagonista activa de lo que ocurre en la ciudad, profundizando así en una democracia participativa.

- Buscar, entre todos y todas, soluciones que se correspondan con las necesidades y deseos reales que tenemos.

- Lograr una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión municipal, al compartir entre representantes políticos, personal técnico y ciudadanía el debate acerca de en qué se van a gastar nuestros impuestos.

- Fomentar la reflexión activa y la solidaridad por cuanto los vecinos y vecinas tienen la oportunidad de conocer y dialogar sobre los problemas y demandas del resto.

- Mejorar la comunicación entre la administración y la ciudadanía, generando espacios de debate entre políticos, vecinos, colectivos y personal técnico.

Como podemos observar con el presupuesto participativo se pretende convertir nuestra actual democracia representativa en una democracia participativa.

1.2. Dimensiones básicas de participación.

Las iniciativas que se están poniendo en marcha en Europa poseen alcances y orientaciones muy diversas, lo que nos hace preguntarnos si bajo la etiqueta común de “Presupuesto Participativo” estamos adscribiendo realidades participativas muy diferentes.

Para poder comprender el alcance real de los Presupuestos Participativos y considerar el grado diferencial de participación que presenta en las distintas experiencias, debemos conocer las tres dimensiones propias de los procesos de innovación democrática local, para ello responderemos a tres preguntas básicas:

¿Quiénes participan?

Para responder a esta pregunta haremos referencia a la primera dimensión, la inclusividad, esta hace referencia a qué actores se convierten en elegibles para el Presupuesto Participativo y cómo se convierten en participantes. Para ello vamos a analizar los distintos grados de apertura que nos ofrece esta dimensión:

- En el primer grado de apertura encontraríamos a los políticos, llamados a participar como representantes electos del municipio, este sería el grado más restrictivo en el que todavía podríamos hacer dos subgrupos: en el que solamente participasen los miembros electos con funciones en el gobierno, o en el que participasen el conjunto de representantes, tanto formen parte del gobierno o no. En este grado no podría clasificarse un Presupuesto Municipal como participativo.
- En el segundo grado de apertura estaría protagonizado por unos Presupuestos Municipales con la colaboración tanto de políticos como de personal experto de la Administración.
- En el tercer grado de apertura vendría la incorporación al Presupuesto Participativo del mundo del asociacionismo, colectivos y organizaciones formales. Estaríamos abriendo un poco el proceso a una parte de la sociedad civil organizada.
- Aún con este tercer grado como incorporación de parte de la sociedad civil a través de asociaciones o colectivos, podría aspirar a un cuarto grado más ambicioso de inclusividad dando apertura a ciudadanos y ciudadanas individuales, con capacidad y legitimidad para tomar parte en las diferentes acciones del Presupuesto Participativo. Este sería el grado más deseable a la hora de construir los Presupuestos Participativos.

¿Cómo participa la ciudadanía en el Presupuesto Participativo?

La respuesta de esta pregunta la encontramos con la segunda dimensión que es la intensidad, ésta describiría cómo interactúan, intercambian información y toman decisiones los participantes. De la misma forma que en la primera dimensión encontramos distintos niveles de intensidad:

- En el primer nivel de intensidad, el menos ambicioso, encontramos los procesos en los que los participantes asisten para escuchar lo que acontece. Estaríamos en un nivel de concepción pasiva, como meros espectadores. Éste es el nivel que más predomina en la acción participativa de las prácticas municipales españolas.
- En un nivel superior de intensidad, tendríamos experiencias que posibiliten que los participantes puedan expresar sus opiniones y preferencias, no sólo escuchar si no establecer una comunicación bidireccional. De esta forma es más fácil conocer las preocupaciones e intereses de los habitantes para, a ser posible, tenerlos en cuenta.
- Un nivel más participativo sería ir más allá de la acción deliberativa y dotarla de una capacidad ejecutiva que permita sancionar acuerdos adoptados, habilitando a los participantes a votar dentro del Presupuesto Participativo. Este sería el punto más ambicioso en cuanto a intensidad de participación, puesto que la última palabra la tendrían los ciudadanos.

¿Para qué se participa?

Esta pregunta quedaría resuelta con la tercera dimensión de participación que sería la influencia, y se centra en la orientación de proceso de participación en relación a la acción del gobierno local. Mide la capacidad de impacto efectivo y real del Presupuesto Participativo, la autoridad en definitiva, sobre la información que de él se genera. Al igual que en el resto de dimensiones también encontramos un arco gradual de posibilidades:

- El primer grado de influencia en los procesos, los mecanismos son menos ambiciosos, en ellos los participantes no poseen ninguna expectativa de influir en el proceso participativo, puesto que su influencia es mínima y solamente existe el recurso de persuasión o argumentación como posibilidades de influencia.
- En el segundo grado encontraríamos la capacidad de los participantes y del propio proceso para generar información a la opinión pública, con lo cual la influencia ya no queda circunscrita

al ámbito interno de los procesos sino que trasciende al exterior y se intenta socializar la información a través de estrategias de difusión como campañas, informes de resultados, medios de comunicación, etc.

- En un tercer grado de influencia sería en que aportan los que reconocen en su esencia una lógica consultiva. En estos modelos se habilita, un canal en el que se reconocen la utilidad de la recepción de opiniones o consejos por parte de los participantes.

- El cuarto grado de influencia consiste en ir más allá de la capacidad de decisión y se traduce en la creación de mecanismos que permitan conjuntamente a participantes e instituciones gestionar la forma en que se desarrollan las políticas públicas fruto del proceso participativo, así como establecer una vigilancia del cumplimiento de estos acuerdos.

- Como último y más ambicioso nivel de influencia se situaría en la conformación de procesos participativos que sentaran una relación co-gobierno de la acción pública por parte de los participantes.

1.3. Agentes

En este apartado nos vamos a centrar en los actores más importantes que encontramos en la elaboración y puesta en marcha de un Presupuesto Participativo, para ello haremos una breve referencia a cada uno de ellos.

Representantes políticos y de gobierno

Para poder hablar de este nivel político y de gobierno, el requisito fundamental que debe de aparecer para llevar a cabo este tipo de acciones participativas es una fuerte voluntad por parte del equipo de gobierno así como una buena disposición de los concejales para llevar a cabo esta experiencia, y no solamente del equipo de gobierno, sino también de todos los grupos políticos para evitar que se utilice como herramienta electoral o simple demagogia.

Se trata de al menos colaborar con el equipo técnico encargado de coordinar el Presupuesto Participativo, para ello, la figura del alcalde es fundamental para concebir la iniciativa firme.

Una debilidad que suele aparecer en estos agentes es relativa a los procesos de información, es decir, con la aparición demandas por parte de la población ajenas al nivel competencial del gobierno local (sobre todo infraestructuras y equipamientos en materias como educación, sanidad,...) se debe de tratar devolver la información lo más clara y sencilla posible para poder explicar por qué esas demandas no van a poder ser admitidas dentro del proceso de Presupuesto Participativo. Ello conllevará un doble fin: un acercamiento de la administración con los ciudadanos y ajustar las expectativas al margen real.

Cabe destacar un ejemplo de la experiencia participativa de Petrer (Alicante) donde a pesar de la aparición de propuestas que estaban fuera del nivel competencial del municipio, tenía en cuenta esa prioridad que le otorgaba el municipio para que cuando se diese la hora de tener que realizar determinadas inversiones que correspondían a otras administraciones, que por desinterés o dejadez no se estaban realizando, entonces se utilizaba la prioridad que había otorgado la ciudadanía en este tipo de obras.

Nivel técnico

En este nivel técnico, debe aparecer la necesaria implicación de todo el personal técnico municipal para poder llevarlo a cabo. Aunque el Presupuesto Participativo es una iniciativa que debe partir de la concejalía de Participación Ciudadana, se trata de un proceso que necesita la implicación de todos los departamentos municipales, puesto que las propuestas y demandas que se van a presentar afectaran a múltiples áreas o incluso pueden darse casos de coordinaciones interdepartamentales.

Es por tanto, que un factor a tener en cuenta en estas labores de coordinación es la formación e información del personal técnico para que puedan dar la respuesta adecuada a las dudas e iniciativas ciudadanas.

El papel de los técnicos municipales es fundamental en el proceso de Presupuesto Participativo porque a ellos les corresponde hacer viables y tramitar con lealtad institucional, eficacia y eficiencia las propuestas ciudadanas y las directrices políticas. Dada su relevancia deben ser correctamente informados y capacitados para la realización de sus nuevas tareas, al mismo tiempo que hay que tener en cuenta sus opiniones.¹¹⁶

Nivel asociativo

Actualmente, la figura de la asociación está considerada como el principal elemento articulador de la participación ciudadana en el ámbito local, aunque vamos a enfocar el Presupuesto Participativo como de participación universal, no podemos dejar de hacer referencia al asociacionismo y su importante implicación en el proceso.

Cabe destacar que en la mayoría de experiencias participativas españolas las asociaciones han constituido la principal resistencia para la participación de la ciudadanía a nivel individual, el argumento que utilizan es que la concepción de la participación ciudadana debe seguir discurriendo a través de organizaciones formales, ya que las asociaciones representan a la ciudadanía y deben recibir una recompensa por ello, puesto que consideran que los ciudadanos a título individual se involucran de forma puntual y no desarrollan un compromiso estable a largo plazo. Con el tiempo esta resistencia se difumina ya que las asociaciones no pierden su “cuota de poder” si no que además se dan a conocer a parte de la población no asociada y puedan integrarse a ellos.

Población no asociada o base social

En este apartado encontramos características muy dispares y diferentes del resto de la población, lo que supone que tendrán diferentes demandas y necesidades muy variadas.

Aquí estaría el verdadero reto de los Presupuestos Participativos porque estaríamos involucrando en el proceso de participación a personas que actualmente no participan en asociaciones ni otro tipo de plataformas por diferentes motivos: indiferencia o porque no se encuentran

¹¹⁶ MORENO, I., HERNÁNDEZ, J., y MANJAVACAS, J. “El tercer pilar: los técnicos en los Presupuestos Participativos” Universidad de Sevilla. La pedagogía de la Decisión. CIMAS y Ayto de Sevilla (2004)

identificados con los propósitos de las asociaciones que hay creadas. Es aquí donde encontramos mucha resistencia de la población a participar debido a la desconfianza que generan los políticos y sus partidos, por lo que hay que ver entre líneas de estas actitudes la necesidad de un cambio de cultura política ciudadana que demanda nuevas formas de participación y transparencia.

1.4. Modelos de Presupuestos Participativos

El Presupuesto Participativo se nos muestra como una iniciativa de acción pública abierta a la participación de la ciudadanía con el fin de debatir y decidir en relación con el gasto público.

Partiendo de esta definición de mínimos se registran distintos procesos puestos en marcha bajo el nombre de Presupuestos Participativos, es por eso que aparecen experiencias muy diferentes lo que conlleva que el grado de participación varíe en las experiencias actuales, en mayor o menor función de diversos criterios¹¹⁷:

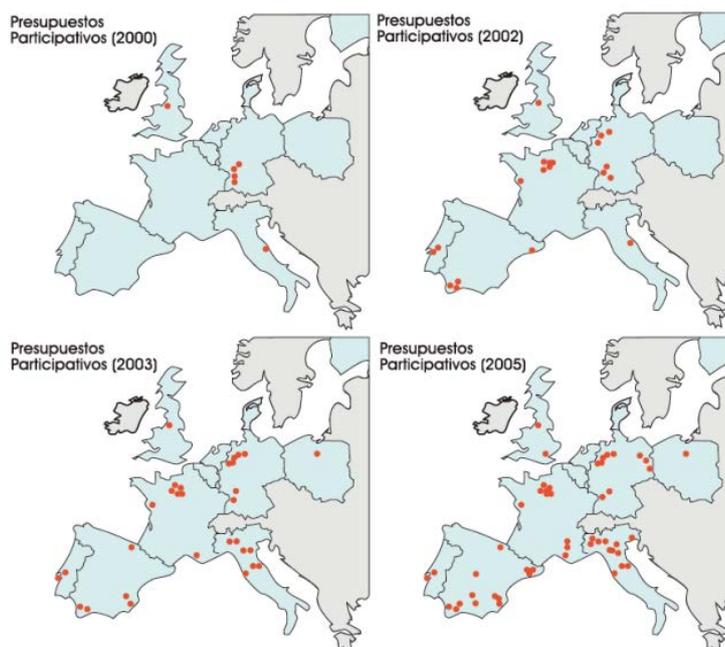
- A) El porcentaje de gasto asignado.
- B) El grado de participación ciudadana a lo largo del proceso presupuestario: en la asignación, en la ejecución y en el control de la partida presupuestaria así aprobada.
- C) La determinación de cuál es la naturaleza de los actores validados para el debate presupuestario.

Dependiendo de que existan presupuestos participativos más o menos ambiciosos, lo que nos revela la experiencia hasta la fecha es que la democracia participativa es capaz de convivir y complementar a la democracia representativa. Tomando el ejemplo de Porto Alegre de referencia donde en 1989 participaron sólo 403 personas en las discusiones de los proyectos, y quince años más tarde 20.000 personas se implicaban en la aprobación de las cuentas.

¹¹⁷ MORA, L. y AGUERREA, A. "Un enfoque económico sobre las experiencias de los presupuestos participativos: o cómo modelar la elección de los ciudadanos conforme a criterios económicos" 2005

Actualmente, hay más de 50 países que disponen de experiencias de este tipo a nivel local, siendo en Europa una herramienta que se está incorporando de manera progresiva, como vemos a continuación:

Imagen nº9: Evolución del Presupuesto Participativo en Europa.



Fuente: Guía metodológica de los Presupuestos Participativos (pág. 20)

En el caso español, las iniciativas son recientes, en la siguiente tabla vamos a ver cuáles son los principales lugares españoles donde se están llevando a cabo este tipo de proceso:

Tabla nº2: Experiencias de Presupuesto Participativo españolas.

Municipio	Año de inicio
Sevilla	2004
Córdoba	2001
Jérez de la Frontera	2004
Terrasa	2006
San Sebastián	2003
Leganés	2006

Albacete	2002
Getafe	2004
Puertollano	2004
Petrer	2004
Tudela	2006
Xirivella	2005
Puente Genil	2001
Novelda	2007
Almansa	2003
Sant Joan d'Alacant	2005
Algete	2005
Cabezas de San Juan	2001
Campillos	2006
Torreperogil	2005
Santa Cristina d'Haro	2004

Fuente: Guía metodológica de los Presupuestos Participativos

Como veníamos comentando y podemos observar las experiencias participativas en España son muy recientes, y dentro de cada una de ellas es difícil encontrar determinantes comunes que nos permitan explicar la emergencia de este tipo de iniciativas, ya que, no influyen ni la zona geográfica ni un patrón poblacional (por ejemplo, Santa Cristina d'Haro cuenta con unos 3.986 habitantes mientras que Sevilla cuenta con 704.414 habitantes¹¹⁸)

Los diferentes modelos de Presupuestos Participativos que encontramos en España vendrían englobados respecto a quien es el actor principal, es decir, si se base en el modelo asociativa donde sólo participan las

¹¹⁸ Datos de la Guía metodológica de los Presupuestos Participativos elaborados a partir de los datos del INE a diciembre de 2007.

asociaciones reconocidas; si es un modelo individual, donde es cualquier habitante del municipio el que cuenta con voz y voto de forma autónoma; o si es de carácter mixto. Vamos a clasificar los municipios españoles vistos en la tabla anterior que cuentan con esta experiencia según los modelos que hemos propuesto:

Tabla nº3: Modelos de Presupuestos Participativos españoles.

Modelos de base Asociativa	Albacete Almansa Puertollano
Modelos de base mixta	Puente Genil Jerez de la Frontera Getafe Cabeza de San Juan San Sebastián Terrasa Algete
Modelos de base individual	Sevilla Córdoba Petrer Sant Joan d'Alacant

Fuente: Guía metodológica de los Presupuestos Participativos

2. Cronograma y fases de implantación

Con toda la información que hemos podido recopilar hasta el momento, podemos comenzar a definir cuál sería la estructura de un ciclo de Presupuesto Participativo. Las distintas fases quedan compuestas en un esquema progresivo de Información-Consulta-Decisión clásico en el modelo participativo español y vamos a analizar las acciones de los distintos niveles de actuación en cada una de las fases.

Fase previa

Este ciclo, y más todavía en el primer año de implantación, comienza, como ya hemos recalcado anteriormente, con la decisión política firme de llevarlo a cabo, puesto que este punto es trascendental y supone el inicio de un proceso de trabajo interno de la Administración local. Este trabajo a nivel político y técnico debe concluir con el acuerdo para la realización del Presupuesto Participativo y la concreción del límite presupuestario sometido a debate.

Una vez alcanzado el acuerdo, es necesario activar una campaña de difusión pública para dar a conocer a la ciudadanía el proceso de Presupuesto Participativo. Con esta campaña se debe lograr que se constituya el Grupo Motor, que vendría a ser el grupo de vecinos y vecinas que impulsará el proceso y será el responsable de redactar el Autorreglamento del Presupuesto Participativo.

De forma paralela se inicia el proceso de información dirigido a los sectores más activos de la ciudadanía, como asociaciones y colectivos presentes en la ciudad. Con ello conseguiremos ir involucrando a todas las capas de ciudadanía que sean susceptibles de incorporarse.

Es conveniente que se inicien también procesos de formación amplios y abiertos para que los ciudadanos puedan conocer a través de jornadas y encuentros cómo funciona el Presupuesto Participativo, cómo se va a enfocar y cómo ha funcionado esta experiencia en otros municipios.

Tabla nº4: Agentes que intervienen en fase previa.

Nivel político	Nivel técnico	Nivel ciudadano
Acuerdo político. Concreción del límite presupuestario para el Presupuesto Participativo.	Formación de técnicos.	Constitución del Grupo Motor. Elaboración del Autorreglamento.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía metodológica de los Presupuestos Participativos

Fase asamblearia

Una vez tenemos aprobado el Autorreglamento y el calendario del Presupuesto Participativo, la fase inicial consiste en el proceso de capacitación de los vecinos que coordinarán las asambleas.

De las asambleas surgen dos elementos centrales en el proceso: las propuestas ciudadanas y las personas elegidas como delegadas o representantes de los participantes en cada asamblea.

Una vez recogidas las propuestas, son sometidas a informes de viabilidad técnica y jurídica y en el caso de ser factibles, son sometidas a informes técnicos de carácter económico para hacer un presupuesto orientativo de su coste y comprobar así definitivamente su viabilidad.

Tabla nº5: Agentes que intervienen en fase asamblearia.

Nivel político	Nivel técnico	Nivel ciudadano
	Realización de informes de viabilidad técnica y económica.	Capacitación para la coordinación de asambleas. Realización de asambleas, presentación de propuestas y elección de los representantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía metodológica de los Presupuestos Participativos

Fase de priorización de propuestas

Las personas que son elegidas como representantes o delegadas conforman el órgano de representación del Presupuesto Participativo: la Mesa o Consejo de Presupuestos Participativos. Éste será el órgano encargado de llevar a cabo la priorización de propuestas con el fin de determinar cuales se deben llevar a cabo de acuerdo con los recursos disponibles.

La mesa es el órgano responsable de aprobar el documento final del Presupuesto Participativo, que sería el conjunto de propuestas ciudadanas que finalmente han sido aprobadas para integrarlas en el presupuesto municipal del siguiente año.

Tabla nº6: Agentes que intervienen en fase de priorización de propuestas.

Nivel político	Nivel técnico	Nivel ciudadano
Aprobación en pleno de la consignación de las partidas presupuestarias de las propuestas ciudadanas.	Asistencia técnica en el proceso de priorización de propuestas.	Priorización de propuestas y redacción del documento final del Presupuesto Participativo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía metodológica de los Presupuestos Participativos

Fase de ejecución, evaluación y seguimiento

Una vez aprobado el documento con todas propuestas aceptadas para ser incluidas en el presupuesto municipal, tendríamos esta fase donde quedaría cerrado el ciclo del Presupuesto Participativo, puesto que aquí es donde se realiza la evaluación del proceso, que llevará a la elaboración del nuevo Autorreglamento para la siguiente anualidad, y en ella se crea el órgano de seguimiento y control de los acuerdos adoptados, en el que se fiscalizará la ejecución efectiva de las decisiones finalmente alcanzadas en el proceso de participación.

Tabla nº7: Agentes que intervienen en fase de ejecución, evaluación y seguimiento.

Nivel político	Nivel técnico	Nivel ciudadano
Evaluación del proceso.	Evaluación del proceso.	Evaluación del proceso.
Ejecución de propuestas.		Seguimiento de acuerdos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía metodológica de los Presupuestos Participativos

Una vez conocido el ciclo del Presupuesto Participativo, vamos a mostrar cómo se aplicaría de forma cronológica:

Marzo: jornadas de evaluación y presentación donde evaluamos el anterior ciclo y calendarizamos el año siguiente.

Abril: iniciamos con el ciclo de información del presupuesto municipal, puesta al día en diagnóstico, información general y resolución de dudas.

Abril-Mayo: periodo de realización de propuestas.

Mayo: deliberación sobre las propuestas presentadas.

Junio: asamblea ciudadana donde se decide qué propuestas pasan a informe técnico y se eligen las personas delegadas que irán a la Comisión de Seguimiento Ciudadano.

Junio-Julio: Realización de informes técnicos.

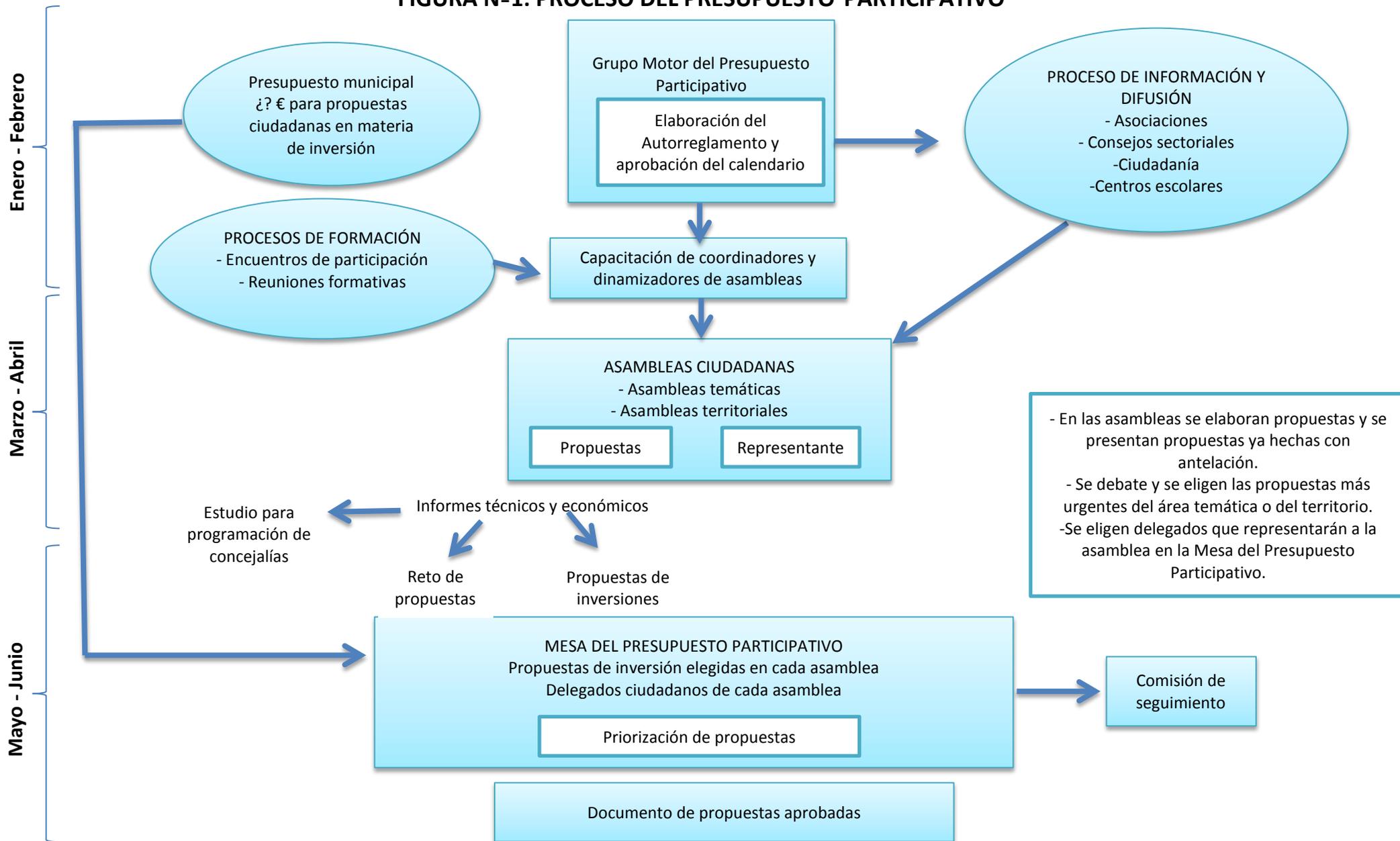
Julio-Septiembre: la ciudadanía puede visitar algunas propuestas para conocer su importancia y los técnicos las pueden visitarlas si existe necesidad.

Octubre: la comisión de Seguimiento Ciudadano se reúne para aplicar los criterios del Autorreglamento.

Noviembre: remisión de los acuerdos de la asamblea ciudadana para su aprobación en los presupuestos municipales del año siguiente en Pleno del Ayuntamiento.

La Comisión de Seguimiento Ciudadano continúa con su labor hasta que las propuestas ciudadanas aprobadas por el Pleno han sido ejecutadas en su totalidad.

FIGURA Nº1: PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



3. Normativa

El Presupuesto Participativo no está exento de una normativa, alrededor de él se debe construir de manera colectiva una regulación que ayude a que los participantes se orienten en torno al alcance de formar parte en este proceso, esta regulación tienen un lugar fundamental en el desarrollo de los Presupuestos Participativos.

Esta regulación o reglamentación es importante porque no sólo incorpora una función lógica como un conjunto de normas referenciadas además permiten desplegar en profundidad el debate y la reflexión acerca de cómo imaginan el propio proceso las personas participantes: su significado de fondo, cómo se debe desarrollar, el grado de apertura, los retos que comporta, etc.

Normalmente, a esta reglamentación se la suele denominar el Autorreglamento.

La elaboración de un Autorreglamento de un proceso participativo supone no sólo una finalidad instrumental, sino un recurso de los vecinos para que reflexionen sobre él. Esto es necesario para abrir un primer espacio de diálogo común dentro del Presupuesto Participativo en el que la ciudadanía va apropiándose del proceso y lo va asumiendo como propio.

Desde el punto de vista organizativo, el diseño y la elaboración del autorreglamento supone uno de los momentos clave del proceso, porque en esta fase de implementación del Presupuesto Participativo es cuando quedará configurado los aspectos principales que guiarán su funcionamiento. En este documento quedarán plasmadas todas las decisiones del tipo como qué ciudadanos podrán participar, cómo se participará, qué estructura tendrá el proceso, cómo se alcanzaran las decisiones dentro de él, etc.

Como podemos ver es la parte esencial de los presupuestos, porque presenta uno de los momentos en los que debe primar la deliberación colectiva para primero imaginar y luego delimitar cómo debe ser el Presupuesto Participativo.

Por lo tanto, podemos definir el Autorreglamento como un documento que sirve para establecer las reglas del proceso del Presupuesto

Participativo en todos sus pasos y acciones; es autorregulado porque lo elaboran los propios vecinos y vecinas y colectivos de la ciudad; y es dinámico porque se revisará cada año para realizar las modificaciones necesarias y asegurar su evolución.

En el marco de los Presupuestos Participativos de las experiencias españolas se suelen presentar una fuerte regulación, pero lo importante en cuanto esta normativa es que exista un documento de referencia que pueda ser consultado por cualquier participante para comprender en detalle el funcionamiento de los Presupuestos Participativos y que sea posible anticiparse a posibles conflictos en el desarrollo del proceso, quedando éstos resueltos a través de una reglamentación previa.

4. Las posibilidades de aplicación

En cuanto a las posibilidades de aplicación que presenta esta herramienta participativa que son los Presupuestos Participativos, podemos encontrar, como ya hemos indicado en otras ocasiones a lo largo del trabajo, experiencias muy diferentes dependiendo de muchos factores: el grado de apertura, el número de habitantes, el interés generado por parte de la ciudadanía,... muchos y muy diferentes son los factores que marcan la diferencia en estas experiencias.

En el caso de España, podemos encontrar en las páginas web de los municipios que aplican esta herramienta mucha información en cuanto a los Presupuestos Participativos, para ello vamos a hacer referencia a algunos de distintos puntos del país.

- Petrer: es un municipio de la Comunidad Valencia situado en la provincia de Alicante que cuenta con una población de 34.697 habitantes¹¹⁹, en su página web podemos encontrar información sobre los Presupuestos Participativos de este municipio.¹²⁰

¹¹⁹ Según datos del INE de 2012

¹²⁰ Puede consultarse en el siguiente enlace: <http://petrer.es/cas/participacion.html> (consulta: 20 de septiembre de 2013)

Encontramos un documento titulado como “La experiencia del Presupuesto Participativo”¹²¹ donde podemos observar que a pesar de los cambios de diferentes partidos políticos en el municipio (Izquierda Unida, PSOE, PP) esta herramienta no se vio alterada desde sus inicios en 1995. Cabe destacar que Petrer su elegido por la Consellería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana como mejor práctica de Presupuestos Participativos de esta Comunidad Autónoma.

Los primeros años de experiencia son entorno a los años 2001 y 2003 cuando la concejalía de participación asume la labor de convocar unas reuniones para que las Asociaciones de Vecinos presenten propuestas para los Presupuestos Participativos del 2002, así se generó un “Plan de general de formación para la participación” para facilitar a las Asociaciones y colectivos sin ánimo de lucro su participación. De esta forma se pusieron en práctica diferentes talleres anuales porque no sólo basta con que quieran y puedan participar, sino que hay que saber participar.

Finalmente se recogieron todas las propuestas de las asociaciones para los Presupuestos Municipales de 2003.

A partir de entonces se quiere pasar a la siguiente fase incluyendo a los ciudadanos que no participan en colectivos locales así como asociaciones no vecinales.

Los primeros resultados para el presupuesto del 2004 fue un total de 150 propuestas recogidas por un total de 16 entidades ciudadanas que afectaban a 19 áreas administrativas del municipio; una vez estudiada su viabilidad el gobierno se comprometió en llevar a cabo el 70% de ellas.

El punto de consolidación de esta herramienta viene en los Presupuestos de 2005 cuando se crea un reglamento y se identifican unos principios orientadores del proceso.

- Participación de carácter universal: un ciudadano un voto.
- Combinación de una lógica territorial y sectorial en las propuestas.

¹²¹ Puede consultarse en el siguiente enlace: [http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1017-fichero/1.-La_experiencia_del_Pres._Part._en_Petrer_\(Francisco_Frances,_Ana_Soriano_y_Antonio_Carrillo\).pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1017-fichero/1.-La_experiencia_del_Pres._Part._en_Petrer_(Francisco_Frances,_Ana_Soriano_y_Antonio_Carrillo).pdf) (consulta: el 20 de septiembre de 2013)

- Decisión sobre un porcentaje del capítulo de inversiones y recogida de propuestas que afecten al gasto corriente.
- Celebración en un mismo día de todos los procesos asamblearios de recogida de propuestas.

Paralelamente a todo esto, se llevó a cabo una campaña de difusión del proceso en los medios locales, con carteles, lanzando billetes de 600€ para explicar el mecanismo del Presupuesto Participativo, información sobre lugares y horas de las asambleas, etc.

Como ocurre en todas las experiencias participativas cada año va aumentando el número de participantes en ellas.

- Puente Genil: es un municipio de Andalucía situada en la provincia de Córdoba y cuenta con una población de 30.385 habitantes¹²². En este caso en la página web del Ayuntamiento¹²³ podemos encontrar que los Presupuestos Participativos no son la única herramienta de participación democrática que está implantada, tenemos: el Plan Estratégico; Democracia Digital participativa; Agenda Local 21; y Andalucía Compromiso Digital.

Los inicios de la participación ciudadana en este municipio se dan en el año 1999, cuando al ganar el partido de Izquierda Unida con mayoría absoluta se crea la Delegación de Participación Ciudadana dotándola de recursos económicos y personal propios. Seguidamente se elabora el Reglamento de Participación Ciudadana y aparecen los Consejos Sectoriales y el de Participación Ciudadana.

Finalmente es el año 2001 cuando aparecen los Presupuestos Participativos y se comienza el proyecto por las fases que ya conocemos: El alcalde rinde cuentas del año anterior y se presenta el Estatuto de funcionamiento del Presupuesto Participativo, así se aprueba la metodología, se da difusión y comunicación de este proyecto.

Luego en asambleas abiertas a la ciudadanía se definen los proyectos a los que se va a dar prioridad para poder ser ejecutados.

¹²² Según datos del INE del 2012.

¹²³ Puede consultarse la web en el siguiente enlace: <http://www.puentegenil.es/areas-municipales/participacion-ciudadana/experiencias-participativas/presupuesto-participativo> (consulta: 20 de septiembre de 2013)

Se constituye el máximo órgano del Presupuesto Participativo que queda formado por representantes de las Asambleas y el Consejo Local de Participación Ciudadana.

El Consejo de Ciudad y el Ayuntamiento elaboran la matriz presupuestaria. Luego el presupuesto es aprobado en pleno municipal.

Además del ciclo de ejecución y control.

En este municipio las votaciones de las Asambleas Ciudadanas se dividen en tres tipos:

- Sectores: de los diferentes sectores (deportes, cultura, medioambiente, turismo, juventud, servicios sociales, fomento, mujer y festejos) se eligen las tres más votadas y de ellas se votan las más prioritarias y las propuestas.
- Inversiones: hay tres tipos de inversiones, las municipales (afectan al conjunto de la ciudad), las de barrio (contribuyen a la mejora del barrio) y las asambleas (inversiones que propone la asamblea)
- Representantes: elección de representantes.

Obviamente nos indican que no se pueden concretar todas las demandas y se establece un criterio de priorización, y las no votadas pueden ser presentadas para el siguiente año.

Como todos los casos de Presupuestos Participativos es una herramienta a largo plazo, y aunque en la página web donde hemos buscado la información referente a este municipio no aparecen datos sobre su evolución, entendemos que si todavía siguen presentando esta iniciativa en la web es porque los resultados son óptimos y bien recibidos por el municipio.

Tras ver estos dos casos de Presupuestos Participativos podemos ver que las posibilidades de aplicación las marca y las define el Autorreglamento, aunque también considero muy importante el número de habitantes, ambas poblaciones son municipios “grandes” en comparación a nuestro objeto de estudio del siguiente apartado que es

el municipio de Anna. Entiendo que siendo la población más reducida la participación siempre es más directa al ciudadano.

Por último, queda así reflejado cómo se garantiza la sostenibilidad de este proyecto.

Los políticos ven
que pueden
mejorar su
legitimidad

Los técnicos y
funcionarios ven
que pueden
mejorar la
eficiencia de su
trabajo y su
significación social

Los ciudadanos ven
que pueden
contribuir a la toma
de decisiones y
gestión local

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE MEJORA

CONTENIDO

CAPÍTULO VI: PROPUESTA DE MEJORA.....	163
1. El municipio de Anna.....	165
1.1. Ámbito territorial	165
2. Propuesta de mejora para implantarlo en el Ayuntamiento de Anna.....	167
3. Implantación del Presupuesto Participativo en el Ayuntamiento de Anna.	171
3.1. El Autorreglamento para el municipio de Anna.....	179

CAPÍTULO VI: PROPUESTA DE MEJORA

1. El municipio de Anna.

El municipio de Anna va a convertirse en nuestro objeto de estudio en este supuesto de aplicación de herramientas participativas como el Presupuesto Participativo.

1.1. Ámbito territorial

Anna se encuentra ubicado en la comarca de La Canal de Navarrés y es uno de los 23 pueblos dominados por la estribación montañosa del Macizo del Caroig, ubicado en el centro geográfico de la Comunidad Valenciana. Ocupa la parte más baja y ancha de la comarca del Canal de Navarrés, enclave privilegiado en el que afloran gran cantidad de aguas del acuífero del Macizo de Caroche, que son recogidas por el río Sellent.

Imagen nº 10: Escudo del municipio de Anna

El término municipal de Anna limita con las localidades de Cotes, Chella, Enguera, Estubeny, Játiva, Llanera de Ranes y Sellent, todas ellas de la provincia de Valencia.

Se encuentra a unos 65 km de distancia de Valencia, teniendo como principal área de influencia la Capital de la Costera, Xàtiva, con la que dista tan sólo 17 km.



Fuente: Ayuntamiento de Anna

Cuenta con una extensión de 21,27 km cuadrados, se encuentra a una altitud de 197 metros sobre el nivel del mar. Su riqueza de agua y agradable clima mediterráneo hacen de Anna un lugar de tierras fértiles y parajes diversos y sorprendentes, con una vegetación típica de monte como el romero o el tomillo, y especies arbóreas como el pino y la carrasca.¹²⁴

En la actualidad la Villa tiene 2737 habitantes¹²⁵, dedicándose la mayoría de la población activa a la industria de la alimentación congelada, el sector del mueble y la construcción. Existen granjas de animales y en cuanto a las explotaciones agrícolas donde predomina el minifundio, cabe destacar los

¹²⁴ Puede consultarse esta información en la página web del Ayuntamiento de Anna:

<http://www.ajuntamentanna.es/es/content/situaci-n-geogr-fica> (consulta: 30 de septiembre de 2013)

¹²⁵ Dato obtenido del Instituto Nacional de Estadística sobre el Padrón municipal a fecha de 1 de enero de 2012. <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do> (consulta: 30 de septiembre de 2013)

campos de olivos, naranjos y el cultivo de algunas hortalizas, generalmente explotadas por personas mayores. Estacionalmente hay un sector de la población masculina que se dedican a la recolección de cítricos.

El sector turístico tiene gran desarrollo en el municipio, por el atractivo de sus parajes naturales y el reciente impulso de su patrimonio arquitectónico.

El municipio de Anna se encuentra organizado en tres núcleos de población, cada vez más próximos por el crecimiento demográfico:

- “El Lugar” o Pueblo propiamente dicho: en la parte baja de la Villa, donde destaca su casco antiguo, con calles estrechas diseñadas en la época musulmana, su Castillo convertido en Palacio de los Condes de Cervellón, la Iglesia Parroquial de la Inmaculada, o sus diversos lavaderos.
- “Las Eras”: en su origen una barriada que surge en el siglo XVIII, donde en principio se ubicaron corrales de ganado y campos de eras. Con los años y las necesidades de ampliación del casco urbano, comenzaron a crearse viviendas, hasta alcanzar un volumen de población semejante al del casco viejo. Destacar la Ermita del Stmo. Cristo de la Providencia, construida a mediados del XVIII.
- “La Fuente Negra”: pequeño caserío situado junto al manantial que le ha dado su nombre.¹²⁶

¹²⁶ Puede consultarse esta información en la página web del Ayuntamiento de Anna: <http://www.ajuntamentanna.es/es/content/geograf-y-poblaci-n> (consulta: 30 de septiembre de 2013)

2. Propuesta de mejora para implantarlo en el Ayuntamiento de Anna.

La propuesta de mejora que busca conseguir esta Trabajo Fin de Carrera es básicamente lograr una democratización real en los Ayuntamientos, basándonos en el principio de “abajo hacia arriba” para poder conseguir una participación ciudadana real y de calidad, lo que conlleva a más transparencia política y más confianza.

En el caso que nos abarca, nos hemos centrado en una herramienta de participación ciudadana: los presupuestos participativos, y en un municipio concreto: Anna.

A continuación vamos a señalar qué medidas habría tomar para conseguir la implantación de herramientas participativas en nuestro Ayuntamiento de Anna.

Concejalía de participación ciudadana:

Es el pilar fundamental sobre el que se debe de sostener la participación ciudadana. Todo ayuntamiento debería tener una concejalía y unos recursos destinados a la participación ciudadana, para que desde aquí se puedan impulsar medidas de participación y poner en marcha herramientas participativas.

El objetivo primordial de este departamento sería articular e incrementar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la vida colectiva del municipio. Desde esta área se debe entender que es necesario avanzar en la democracia participativa, que es posible organizar cotidianamente la acción política contando con la ciudadanía y romper la brecha entre administrados y administradores.

La voluntad de compartir la toma de decisiones necesita fundamentalmente una ciudadanía activa dispuesta a participar y de un tejido asociativo amplio como expresión del compromiso colectivo con el municipio que queremos construir. La existencia de esta participación amplia, plural y organizada constituiría un capital social de enorme trascendencia para el progreso y el desarrollo social del municipio de Anna.

Es por ello que desde la concejalía de participación ciudadana se debe mostrar interés participativo e iniciativa, no nos vale una simple concejalía más para colocar al siguiente concejal. Se necesita

compromiso por parte de la Corporación Municipal. Ya que, entendemos este departamento o concejalía como “la salida hacia nuestra carrera participativa”.

Desde un departamento organizado y bien gestionado es más fácil proceder a implantar herramientas participativas, además de dar un servicio ciudadano fundamental.

Aquí se podría reflejar el compromiso de los representantes políticos y del gobierno que señalábamos como fundamental en el capítulo V del presente trabajo.

Boletín Informativo Municipal (BIM):

El Boletín Informativo municipal es el vehículo de comunicación entre los vecinos y el Ayuntamiento, de esta forma los vecinos del municipio se mantienen informados de forma mensual de las actividades que se realizan en el municipio así como de las actuaciones de nuestro Ayuntamiento.

Tal vez, en un pueblo tan pequeño la información mensual podría sustituir por cada dos meses o trimestral.

Personalmente plantearía dos vías de recepción del Boletín informativo municipal, por correo electrónico o por papel impreso a domicilio.

Se debería realizar un sondeo por las casas para conocer la forma de recepción preferente, concienciando siempre de lo poco adecuado que resulta malgastar papel pudiendo ser consultado vía electrónica, puesto que seguramente la mayoría de las casas cuentan con un ordenador con conexión a internet o un Smartphone, además del gasto que se evitaría al municipio.

La excepción serían las personas mayores del municipio que no cuentan con dichas tecnologías en sus domicilios, de ahí que se tenga que plantear la recepción del boletín en papel.

Para contrarrestar los gastos que pueda suponer para el Ayuntamiento siempre se puede recurrir a la publicidad en el boletín por parte de comerciantes del municipio, estableciendo una ordenanza municipal donde se fije el precio establecido.

Además sería conveniente publicarlo en la página web del Ayuntamiento.

Cabe destacar que este mecanismo de información ciudadana no es un mecanismo electoral, su función consiste en mantener al pueblo informado de todo tipo de eventos: plenos del ayuntamiento, fechas de pagos de los impuestos locales, fechas de las reuniones de los presupuestos participativos, ofertas de empleo del Ayuntamiento de Anna, seguimiento de obras y servicios municipales, etc.

Este tipo de mecanismos aportan al municipio transparencia y comunicación entre los políticos y los ciudadanos, generando confianza por parte del municipio y eficacia por parte del gobierno municipal.

Encuestas web de satisfacción:

Puesto que el Ayuntamiento de Anna dispone de una página web y de una cuenta de Facebook, sería interesante publicar diferentes encuestas de satisfacción para conocer las opiniones e intereses de los habitantes del municipio, de esta forma sería más fácil guiar la acción municipal para velar realmente por las preferencias y prioridades del municipio, por ejemplo:

¿Consideras adecuada la duración de las fiestas patronales de tres semanas?

¿Consideras adecuada la suspensión de la realización del festival de AnnaRock?

¿Estás a favor del macro vertedero de Llanera en los límites territoriales municipales?

¿Consideras los presupuestos participativos una buena herramienta de participación ciudadana?

Estos podrían ser algunos de los ejemplos para conocer la opinión de los habitantes sobre decisiones que se han tomado desde el Ayuntamiento de Anna y que hubiesen requerido consulta popular (sobre todo la posición del Ayuntamiento en cuanto al macro vertedero).

Aunque no sean consultas vinculantes, simplemente para tener conocimiento de la posición de un parte de los ciudadanos debe ser suficiente para guiar sus decisiones, porque ¿no trabajan para el bien del municipio? ¿quién mejor que los propios habitantes para saber lo que quieren y lo que no?

Buzón de quejas y sugerencias:

En referencia a este apartado podemos observar en la página web del Ayuntamiento de Anna: <http://www.ajuntamentanna.es/> que cuenta con una apartado para el buzón del ciudadano, es la única herramienta de participación ciudadana que podemos encontrar, el problema surge cuando simplemente se tiene esta herramienta y no se da el uso correcto, en este caso sucede así, el enlace te envía a una página de la Generalitat Valenciana¹²⁷ en la que tienes que buscar de nuevo el municipio sobre el que quieres hacer la consulta y tras un breve repaso sobre las características, fiestas y tradiciones del municipio nos encontramos con los datos necesarios para poder hacer nuestra queja, consulta o sugerencia, tratándose de una dirección de correo electrónico.

Para comprobar su eficacia y utilidad envié un correo en el mes de julio y tres meses después todavía no he recibido ninguna notificación.

Queda de esta forma patente que no nos vale un buzón al ciudadano si no se le da utilidad al mismo y ni siquiera se intenta dar una respuesta.

Es por ello, que hay que ponerse a dar la utilidad que se merece a esta herramienta participativa, porque además de ser la única que se encuentra instaurada en el municipio en la actualidad ni siquiera se utiliza.

¹²⁷ Página del buzón al ciudadano de la Generalitat Valenciana:
<http://www.bustiaciudadana.gva.es/index.php?lang=es> (consulta: 8 de octubre de 2013)

3. Implantación del Presupuesto Participativo en el Ayuntamiento de Anna.

El presupuesto de un municipio es el documento que plantea los Ingresos que se prevén en el año, y en qué Gastos se invertirán.

Lo elabora el equipo de gobierno mediante la creación de un borrador, que es entregado a los concejales de la oposición para su estudio, y se trabaja para lograr conjuntamente el acuerdo en determinados puntos.

El presupuesto debe presentarse al Pleno de la Corporación para su debate y aprobación, antes del 31 de diciembre del año anterior. Es decir, que el del año 2013 debió haberse presentado antes del 31 de diciembre de 2012. Por ello, los trabajos de elaboración y entrega de documentación a la oposición deben comenzar durante el último trimestre del año.

Como podemos observar un proceso común de elaboración y aprobación de los presupuestos municipales no cuenta con la participación ni opinión de los habitantes del municipio, solamente los grupos políticos intervienen en el proceso, con lo cual no deja de ser un único grupo de personas del municipio los que deciden donde se invierte el dinero.

Podría surgir la justificación a esta situación como que son las personas que elegimos para representarnos y por ello les otorgamos todo el poder de decisión.

Pero ¿cuánto políticos cumplen realmente sus programas electorales? ¿qué compromisos les unen con los ciudadanos una vez alcanzado el poder? ¿qué mecanismos de control tienen los ciudadanos sobre las decisiones que se toman durante un mandato de cuatro años? ¿todas las decisiones que se toman son por el bien común de la mayoría?

Si nos planteamos este tipo de preguntas podríamos llegar a la conclusión que los políticos nos pueden y deben representar pero que los ciudadanos tenemos el derecho de decidir, no solamente sobre quien nos representa cada cuatro años, sino ayudar para que cumplan los fines gracias a los cuales les apoyamos.

La mejor forma de ayudar es creando una democracia participativa en los ayuntamientos que genera un cogobierno entre el Ayuntamiento y los habitantes del municipio, incluso es más fácil para los gobernantes someter cierto tipo de cuestiones a voto de los ciudadanos para evitar malinterpretar la

voluntad de la mayoría, ya que, que durante un mandato de cuatro años siempre surgen temas relevantes que pueden incluso alejar a los políticos de sus propios votantes.

Es por ello que en el presente trabajo se pretende llegar a la conclusión de que canalizando la participación ciudadana a través de herramientas innovadoras de participación se puede generar el clima adecuado de convivencia y confianza entre los habitantes y el Ayuntamiento.

Para conseguir esta función, hemos planteado el presupuesto participativo como la herramienta de más adecuada aunque hemos visto que se encuentran muchas y muy diversas.

Como ya sabemos, un Presupuesto Participativo municipal a grandes rasgos puede definirse como un presupuesto que se elabora a través de un amplio proceso de consulta con el municipio y que refleja el consenso alcanzado sobre cuáles deben ser las prioridades de inversión municipal, logrando así una visión de que todos los habitantes participan en el desarrollo del municipio. Se basa principalmente en la participación ciudadana y la transparencia.

De esta forma, para la implantación del Presupuesto Participativo en el Municipio de Anna necesitamos contar con las normas de funcionamiento del mismo, lo que se traduce en la creación del autorreglamento de los presupuestos participativos que marcará los pasos a seguir para llevar a cabo este proyecto.

A la hora de plantear la elaboración del autorreglamento debemos tener en cuenta los tiempo de lo que se dispone, ya que dentro de la planificación del ciclo de los Presupuesto Participativo, el autorreglamento ha de quedar redactado con suficiente antelación al proceso asambleario. A partir de él quedará configurada la estructura de asambleas y el calendario de éstas, de lo que se derivará necesidad de reserva con la suficiente anticipación de los espacios necesarios para desarrollarlas. De la misma forma quedará definidos aspectos concretos que hacen referencia a aspectos en torno al perfil de participantes (quienes pueden participar: punto 10 de nuestro autorreglamento) y a la mecánica de funcionamiento del Presupuesto Participativo (cómo y cuándo participar: puntos 10 y 11 de nuestro autorreglamento).

Lógicamente, estos aspectos requerirán de un proceso de difusión lo más amplio posible a fin de que la ciudadanía tenga información suficiente del proceso y con la debida antelación.

La metodología de las reuniones del grupo de gente que redacte el Autorreglamento deberá definirse en función del perfil y el número de personas que lo integre, si se trata de un grupo numeroso será conveniente establecer dinámicas grupales que permitan trabajar en pequeños grupos y luego establecer consensos plenarios. Garantizando de esta forma la implicación activa de todas las personas participantes para evitar peligros habituales en los grandes grupos como la monopolización del debate, personas que no se atreven a plantear el público sus pensamientos, etc.

Es muy importante que las personas encargadas de la coordinación técnica del autorreglamento deban poseer la suficiente experiencia en presupuesto participativo y metodologías participativas puesto que el momento de elaboración del autorreglamento es crucial para dejar sentadas las bases de lo que será el proceso.

A continuación vamos a detallar los distintos elementos que pueden servir a los responsables de coordinar la elaboración del Autorreglamento del Presupuesto Participativo¹²⁸:

- ELEMENTO 1: LAS FUENTES DE PROPUESTAS

Consiste en que se defina la estructura a través de la cual se podrán plantear propuestas ciudadanas al Presupuesto Participativo para garantizar que cualquier iniciativa o idea los vecinos y vecinas disponga de un espacio dentro del presupuesto participativo para su posible debate. Es una de las decisiones más importantes puesto que concretará qué tipo de reuniones ciudadanas se desarrollarán.

Hay varios modelos que nos propone la Guía metodológica de los presupuestos participativos¹²⁹:

1.1. La estructura territorial: el barrio y el municipio como fuente de propuestas.

1.2. La estructura sectorial: los temas de interés como fuentes de propuestas.

1.3. La naturaleza de las asambleas.

En el caso del municipio que nos ocupa, Anna, he optado por enfocarlo solamente para que tenga una estructura sectorial puesto que es un municipio

¹²⁸ FRANCÉS, Francisco. CARRILLO, Antonio. "Guía metodológica de los Presupuestos Participativos" Pág. 87-114 Alicante 2008

pequeño y aunque se podría dividir en dos barrios considero más interesante la propuesta de enfocarlo por temas.

Es por ello, que al utilizar la base temática se tiene que establecer un conjunto de temas sobre los que plantear en las asambleas y las propuestas.

En nuestro Autorreglamento quedarán establecidos tres sectores como veremos más adelante.

- ELEMENTO 2: LOS PARTICIPANTES¹³⁰

En el proceso de Presupuestos Participativo participan los ciudadanos y ciudadanas a título individual según el cual cualquier persona tiene la misma capacidad de participación y decisión.

Aun así, se necesita determinar y se plantean algunas limitaciones, como podría ser que únicamente participasen personas empadronadas, o por el contrario también pudiesen participar personas que aunque se hallen empadronadas en otro municipio puedan presentar iniciativas o propuestas que mejoren la vida del municipio.

En nuestro caso, el autorreglamento solamente contemplará a las personas empadronadas, lo cual no será necesario presentar ninguna acreditación en cada reunión.

Nos basamos en esta opción puesto que la exigencia de presentar una acreditación formal cada vez genera un excesivo formalismo. Aunque por otro lado será necesario disponer de determinados datos de los participantes como el DNI, nombre, edad, etc. puesto que supone una fuente de información muy valiosa para generar estadísticas de participación.

Otro aspecto a tener en cuenta con respecto a los participantes es el establecimiento de un límite de edad, tanto para el planteamiento de propuestas como la capacidad de decisión sobre las mismas. Aquí subyace la idea de la consideración de si cualquier persona posee capacidad para proponer cuestiones relativas a la acción pública o si, por el contrario, se necesita un cierto grado de madurez.

En nuestro caso, el autorreglamento especificará la edad de mayores de 14 años para poder participar en los asuntos relativos al Presupuesto Participativo.

¹³⁰ Ibidem.

Un último elemento ligado al apartado de los participantes es la conveniencia de establecer o no un quorum mínimo de asistentes para dar como válidos los resultados de una asamblea.

En el autorreglamento que plantearemos a continuación para el municipio de Anna no está establecido número mínimos de asistencia para las votaciones.

- ELEMENTO 3: EL PROCESO¹³¹

En este elemento va a quedar configurado los aspectos más importantes que darán la forma al proceso, por lo que veremos el desglose de este apartado de forma individual.

3.1. Las propuestas.

Definida la estructura del proceso y los participantes, el siguiente elemento a concretar en nuestro autorreglamento es el referente a las propuestas, así, el autorreglamento debe recoger qué tipo de propuestas van a poder formar parte del proceso de participación dentro del Presupuesto Participativo, cómo se deben plantear, qué características deben presentar, y cómo serán tramitadas a lo largo de las distintas fases que componen el proceso.

El primer elemento a definir dentro de las propuestas será definir la naturaleza de estas, es decir, los vecinos y vecinas acudirán a las reuniones con muchas propuestas de distinta índole por lo que desde la guía metodológica del Presupuesto Participativo se utilizará como espacio a debate las referentes al capítulo de inversiones dentro del Presupuesto Municipal. En muchos municipios se abren a debate ciudadano otras partidas dentro del gasto corriente de un Ayuntamiento que afectan a diversas áreas de gestión municipal.

Pero dado el planteamiento inicial de este proceso puesto que un primer año de Presupuestos Participativos deben ajustarse multitud de elementos ligados al proceso y además se produce un aprendizaje mutuo de esta forma de participación entre instituciones y ciudadanía, disponer de un porcentaje de las inversiones como contenido para el debate público ya es un avance en términos de influencia participativa.

¹³¹ *Ibidem.*

Definir de manera precisa qué son inversiones no es sencillo, por ello debería quedar definido en el Autorreglamento la naturaleza de las propuestas que podrán formar parte del Presupuesto Participativo.

El que únicamente formen parte del Presupuesto Participativo las propuestas relativas a inversiones no quiere decir que el resto de propuestas ciudadanas queden inhabilitadas, al contrario, el planteamiento de demandas y necesidades de los habitantes del municipio suponen una fuente de información muy importante para las diferentes áreas de gestión municipal. Por ello es importante plantearse que tratamiento deberán tener este tipo de propuestas.

Para la presentación de propuestas en el marco de la asamblea cualquier ciudadano puede plantear cualquier tipo de iniciativa directamente en el proceso asambleario, el problema que surge es la imposibilidad de depurar las propuestas para ver si son consideradas de inversiones, habría que modificar el orden de propuestas que no fuesen relativas a inversiones.

Otro elemento ligado a las propuestas es el número de propuestas a desarrollar en cada asamblea por lo que habrá que decidir si se limita o no el número de propuestas resultantes de una asamblea con vistas a la priorización final.

3.2. La toma de decisiones.

Durante la celebración de las asambleas, ya sea para plantear propuestas o para priorizarlas, se han de tomar decisiones en diferentes momentos, y ha de preverse un mecanismo para ello. A los acuerdos se puede llegar de dos formas: por consenso de los asistentes o por votación.

Esto quedará especificado en el Autorreglamento de la misma forma que en caso de tener que llevar a cabo criterios de priorización.

3.3. Los órganos representativos.

En el desarrollo el proceso existen dos formas de participación básicamente: participación directa y participación representativa.

La participación directa se fundamenta en la elaboración de propuestas por parte del ciudadano en las asambleas y otros cauces que se puedan establecer, puede resultar complejo que los vecinos y vecinas discutan sobre todas las

propuestas presentadas y tomen decisiones, aquí en donde entraría en juego el segundo tipo de participación, la cual ya no sería directa si no a través de personas delegadas o representantes surgidos en la primera fase del Presupuesto Participativo.

Existen básicamente tres órganos (aunque pueden aparecer más) representativos que entran en juego en un ciclo de Presupuesto Participativo, cuya composición y funciones deben estar recogidas en el autorreglamento:

- *Mesa del Presupuesto Participativo:*

Este órgano es el principal órgano de representación en el Presupuesto Participativo, su función principal es la priorización final de las propuestas tratadas en las asambleas ciudadanas.

Su composición nos lleva a hablar de personas delegadas surgidas en las asambleas, habitualmente suelen ser habitantes delegados que son elegidos en las distintas reuniones ciudadanas cuya función es representar la voluntad de cada asamblea y consensuar con el resto de personas delegadas qué propuestas surgidas son las que finalmente deben ejecutarse de acuerdo con los recursos disponibles.

Hay que decidir cuántas personas representantes surgirán en cada asamblea. Optando por una base de representación ciudadana individual (sin colectivos), en cada una de las asambleas se elegirá un número de representantes que conformarán la Mesa del Presupuesto Participativo.

Ahora bien, para decidir el número de representantes por asamblea aparecen dos cuestiones: que el número de representantes por asamblea sea fijo o que surjan los representantes en función de los participantes en dicha asamblea. La primera de las opciones supone en equilibrio en la representación de las asambleas.

Definida la composición de las mesas hay que determinar cómo serán elegidas las personas delegadas o representantes así como suplentes de las asambleas, la manera más rápida y efectiva es mediante votación (a mano alzada o secreta).

De la misma forma hay que determinar la duración del cargo de estas mismas personas, quedando todo ello definido en nuestro Autorreglamento.

Una vez establecida la composición de la mesa, señalaremos las funciones de la misma que veremos más adelante.

- La Comisión de Evaluación del Presupuesto Participativo:

Como hemos señalado en varias ocasiones a lo largo del trabajo, una de las características del autorreglamento es su carácter dinámico, es decir, que cada año cambia de acuerdo a la evaluación que los y las participantes realizan de la marcha del proceso, con el fin de mejorarlo para el siguiente año.

Es por ello, que el Autorreglamento debe prever qué mecanismos existirán para la evaluación del Presupuesto Participativo, garantizando así la renovación del propio marco normativo. La evaluación es un proceso que implica a múltiples actores, por lo que hay que detallar qué órgano será el responsable de la evaluación y cómo desarrollarán su labor.

3.4. La priorización de propuestas.

La capacidad económica y financiera del municipio no es ilimitada, y por lo tanto es insuficiente para hacer frente a todas las propuestas que pueden surgir en un proceso de este tipo. No es posible que el Ayuntamiento asuma llevar a cabo todas las demandas que plantean los vecinos y vecinas.

Por ello, será necesario establecer criterios para seleccionar qué propuestas se van a realizar de acuerdo con los recursos económicos disponibles. Esta acción es conocida como priorización de propuestas.

Supone otro de los elementos centrales que deben formar parte de un Autorreglamento. Para su elaboración caben dos posibilidades: la primera es tomar todas las decisiones vinculadas a este punto en el momento inicial de debate, a desarrollar por el grupo de personas encargadas de redactar el Autorreglamento con lo que desde el principio quedaría cerrado el documento que debe seguir de guía; la segunda opción es la posibilidad de que los representantes de la Mesa de Presupuesto Participativo sean las personas que se encarguen de cerrar este punto del Autorreglamento.

Nos parece más adecuado fijar los criterios de priorización desde el principio por parte de las personas que se encargan de elaborar el Autorreglamento por lo que quedarán plasmados en él.

En el siguiente apartado vamos a poder materializar los conceptos básicos que hemos visto sobre la elaboración del Autorreglamento de los Presupuestos Participativos para el municipio de Anna

3.1. El Autorreglamento para el municipio de Anna.

AUTORREGLAMENTO:

El Autorreglamento es un instrumento de configuración del proceso a desarrollar en los presupuestos participativos y su vigencia es temporal puesto que se corregirán aquellos aspectos susceptibles de mejora o cambio.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principios básicos que sustentan los Presupuestos Participativos son la democracia directa y la deliberación, a través de las cuales la ciudadanía ejerce su derecho a participar en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas municipales. En este sentido, los Presupuestos Participativos son una herramienta de participación y gestión de la ciudad, mediante la cual los ciudadanos y las ciudadanas pueden proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales.

Los Presupuestos Participativos son, también, uno de los mejores instrumentos de planificación de las políticas locales desde una óptica participativa, promueven la creación de capacidades colectivas para la gestión del desarrollo local, promueven una ciudadanía protagonista y activa en los acontecimientos del municipio y promueven la mejora de las condiciones de vida de la población.

El objetivo principal es potenciar la participación directa de la ciudadanía con el fin de situar en el centro de atención las demandas y necesidades en materia de inversión pública y ayudas sociales.

Este Autorreglamento es el documento que servirá para establecer las normas de funcionamiento del proceso del Presupuesto Participativo en todos sus pasos y acciones. Es autorreglamentado porque ha sido elaborado a partir de los acuerdos y las decisiones generadas en las reuniones del Grupo Motor de los Presupuestos Participativos, y ha sido aprobado en la Asamblea del municipio, es decir creado por los propios vecinos y vecinas del municipio de Anna.

Es un documento dinámico que se revisará cada año para realizar las modificaciones necesarias. Y es, a la vez, un documento vinculante con el órgano de gobierno municipal, que pone para ello a la Administración

Pública al servicio del proceso. Igualmente vincula a todos los grupos políticos, en la medida en que es un proceso iniciado con el consenso de todos ellos.

2. DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS

- **Carácter abierto y universal:** el proceso será abierto y de carácter universal para toda la ciudadanía. Cada participante tiene la misma capacidad de decisión salvo las restricciones por edad realizadas en el apartado de participantes. La votación será universal (una persona, un voto)
- **Democracia participativa:** entendida como un espacio donde estamos todos: los representantes políticos, los ciudadanos y el personal técnico municipal.
- **Participación inclusiva:** se fomentará la participación ciudadana de todos los colectivos sociales en el diseño y seguimiento del proceso, con especial atención a las mujeres, a los menores y a los grupos en riesgo de exclusión, favoreciendo en todo momento la diversidad social, cultural, generacional, etc.
- **Diálogo:** se reconoce y respeta la diversidad de opiniones y visiones, como elemento para la construcción de consenso a través del diálogo, aceptando y respetando las opiniones diferentes.
- **Solidaridad:** se promoverán actitudes para asumir los problemas de los otros como propios, construyendo un proyecto común en beneficio del conjunto de la ciudadanía.
- **Transparencia:** se establecerán los canales de comunicación e información necesarios durante todo el proceso, desde su apertura hasta el seguimiento de la ejecución de las decisiones adoptadas, para asegurar la transparencia.
- **Aplicación de la justicia social y sostenibilidad:** las decisiones tomadas tendrán en cuenta criterios de justicia social y sostenibilidad que beneficien al municipio, en el marco de un equilibrio territorial.
- **Eficacia y eficiencia:** se buscará, como valor añadido, la optimización de los recursos presupuestarios.
- **Cogestión pública:** supone un proceso de hacer propuestas, discutir las, seleccionar las que consideremos más importantes y realizar un seguimiento de ellas.
- **Democracia representativa:** por medio de los representantes de las asambleas en la mesa del presupuesto.

- Lenguaje popular: el lenguaje utilizado será claro para toda la ciudadanía que participe.
- Respeto a los acuerdos: la participación ciudadana se fundamenta en el compromiso de llevar adelante las decisiones concertadas, por parte de todos los actores, una vez demostrada su viabilidad técnica y legal.
- Un foro ciudadano abierto: autorregulado al establecer sus propias normas de funcionamiento respetando las competencias municipales.
- La planificación comunitaria: en base a objetivos de solidaridad, defensa de lo público, justicia, igualdad entre sexos, eliminación del gasto superfluo y capacitación popular en la toma de decisiones.
- Continuidad del Proceso: el proceso debe tener un carácter continuo que enlace con el siguiente proceso

3. OBJETIVOS

El Presupuesto Participativo tiene como objetivo principal la participación directa de la ciudadanía en este proceso, con el fin de establecer las principales demandas y preocupaciones de los vecinos y vecinas en materia generalmente de inversiones e incluirlos en el presupuesto anual del municipio, priorizando los más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados. Todo ello, en el marco de los principios señalados en el punto anterior.

De esta manera, el presupuesto general del Ayuntamiento sigue siendo el mismo, pero lo que cambia es la forma de asignarlo. Ahora ya no lo hace solo el equipo de gobierno, sino que un porcentaje lo decide la ciudadanía con el apoyo de los técnicos.

4. ESTRUCTURA

La estructura del proceso se base en espacios sectoriales con el fin de promover la participación de determinados grupos de población. Proponiendo las siguientes temáticas:

- Cultura, fiestas, juventud y deporte.
- Urbanismo y medioambiente.
- Servicios sociales y servicios municipales.

5. PARTIDA PRESUPUESTARIA

La partida presupuestaria destinada para el año 2014 será puesta a disposición de la ciudadanía, en el mes de abril del año en curso (2013). En cualquier caso, esta partida se conocerá siempre antes de la asamblea de ciudad del mes de junio del año en el que se deciden las propuestas, y será un monto significativo y progresivo.

La partida presupuestaria que se destine afectará a las inversiones, por lo que hay que matizar tal concepto: “Las inversiones son obras, tanto nuevas como de mantenimiento de las que ya hay, por ejemplo la construcción de un jardín o mejora de las calles. Además de obras, las inversiones también pueden ser adquisiciones permanentes del Ayuntamiento, como por ejemplo la compra de un vehículo o de contenedores de residuos”.

6. DIAGNÓSTICO

Para la identificación de problemas y necesidades del municipio se realizará un diagnóstico a través de espacios de encuentro y participación (jornadas, foros) con el tejido social del municipio. Este diagnóstico se llevará a cabo cada cuatro años, al comienzo de cada legislatura, y en los años sucesivos se irá actualizando.

El objetivo es facilitar y orientar las propuestas ciudadanas dirigidas a los Presupuestos Participativos.

7. FORMACIÓN

La administración local facilitará y promoverá la formación continua para un mejor desarrollo del proceso participativo en presupuestos.

La capacitación estará dirigida a las personas que conforman los órganos de trabajo y de participación y tendrá como objetivo aportar herramientas metodológicas para el desempeño de sus funciones y responsabilidades.

8. DIFUSIÓN E INFRAESTRUCTURA

El Ayuntamiento difundirá el proceso y cada una de las actividades del mismo a través de todos los medios de que disponga (mail, web, boletín informativo municipal, notas de prensa...). Igualmente, facilitará la difusión que pueda realizar el grupo motor con sus propios medios.

Asimismo, proporcionará los locales necesarios para las reuniones de los órganos de participación, proporcionando la infraestructura técnica necesaria.

9. LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN

Los órganos de participación y de trabajo son: la Mesa de Presupuesto Participativo y la Comisión de Seguimiento

Todos los órganos serán públicos, es decir, que a sus reuniones podrán asistir las personas que lo deseen.

9.1. La mesa de los presupuestos participativos: composición.

La mesa de los presupuestos participativos es el órgano de representación de las asambleas y el espacio en el que los representantes canalizarán las propuestas provenientes de las distintas asambleas.

Su composición será de seis representantes: dos por cada asamblea.

Dispondrá de un buen funcionamiento de colaboración de personal administrativo y técnico.

La mesa funcionará en sesiones públicas y abiertas, si bien la capacidad de decisión (la votación) será exclusiva de los representantes elegidos en cada asamblea. El resto de asistentes no podrán intervenir en las discusiones previas a la votación.

9.2. La mesa de los presupuestos participativos: funcionamiento de la primera fase.

- Elegir un coordinador por y entre los representantes de las distintas asambleas.
- Presentar las propuestas provenientes de las distintas asambleas por parte de uno de los representantes de las asambleas.
- Proceder a aclaraciones y explicaciones convenientes.
- Priorizar y ordenar las propuestas presentadas aplicando los criterios del apartado 10 del autorreglamento. La jerarquización de las propuestas se realizará por medio de votación directa de los representantes.
- Remitirlas a los técnicos para su estudio.
- Resolver los posibles conflictos y proyectar mejoras para los siguientes ejercicios del presupuesto participativo.

9.3. La mesa de los presupuestos participativos: funciones de la segunda fase.

Una vez estudiadas las propuestas por los técnicos, y vista su viabilidad legal y económica, se pasará a la priorización definitiva en base a los datos aportados por los técnicos municipales.

Para la votación de esta segunda fase, cada representante elaborará un listado con las propuestas que considerará más interesante para su ejecución, con la condición de que el monto total de ejecución de sus propuestas no exceda la cantidad destinada por el Ayuntamiento para ese ejercicio presupuestario.

La segunda condición es que en ese listado que presenta cada representante no puede incluir más de una propuesta proveniente de la asamblea a la que representa.

Para la ordenación definitiva de la relación de las propuestas, cada representante hará pública su lista, se realizará el sumatorio de puntuaciones emitidas en cada propuesta y, finalmente se hará pública una lista ordenada en sentido descendente: primero la más votada y finalmente la menos votada.

El plenario, una vez finalizada la fase de priorización, aprobará el orden de las propuestas y el mandato de que se ejecute su cumplimiento en orden

descendente hasta agotar el presupuesto destinado a los presupuestos participativos.

La lista priorizada, junto al documento donde consten las votaciones tanto de las propuestas como de la petición de ejecución, será el documento final que será trasladado al ayuntamiento para su conocimiento y realización.

Finalmente se elegirán por y entre los miembros de la mesa los representantes en la comisión de seguimiento.

9.4. La comisión de seguimiento.

La función esencial de la Comisión de Seguimiento será velar por que se cumplan los acuerdos adoptados por la mesa de los presupuestos participativos. Para ello realizará el seguimiento de su ejecución y dispondrá de la información pertinente para su buen desarrollo.

Estará compuesta por tres miembros, uno por cada asamblea temática, y convocará a los seis meses una asamblea extraordinaria de presupuestos participativos para informar de la evolución de los mismos, así como el resto de propuestas realizadas a los presupuestos municipales.

Las reuniones se convocarán por consenso entre los miembros, no habiendo un calendario preestablecido y realizándose en función de las necesidades y disponibilidad de los miembros. Esta comisión se disolverá en cuanto finalicen sus funciones al concluir la ejecución de las propuestas aprobadas por la mesa de los presupuestos participativos para el ejercicio en curso.

10. PROPUESTAS

10.1. Presentación de propuestas:

- Las características básicas que deben cumplir las propuestas para formar parte del proceso del Presupuesto Participativo serán:
 - Deberán referirse a una inversión nueva, o bien a obras de mantenimiento y reparación de las actuales, o en cualquier caso a las áreas municipales sometidas a debate o que se abran a la participación.
 - Su carácter será concreto, determinado y evaluable económicamente.

- Deberá definirse su ubicación y ámbito territorial, y éste será de titularidad municipal o al menos de entidad privada con carácter público.

- La presentación de las propuestas deberá realizarse mediante la ficha de propuestas que se pondrá a disposición de la ciudadanía (el modelo aparece al final del autorreglamento)

- Deberán completarse todos los apartados para que las propuestas puedan tenerse en cuenta.

- Una misma persona podrá presentar un máximo de 3 propuestas, presentando una ficha por cada propuesta.

- Las propuestas presentadas por un grupo de personas deberán tener la identificación de cada una de ellas.

- Las propuestas se podrán presentar en el segundo foro, enviar por correo electrónico o depositarlas en las urnas ubicadas en todos los lugares públicos que se indiquen en la ficha de propuestas.

- Las propuestas podrán presentarse por cualquier medio de los indicados dentro del plazo que media entre el 22 de abril y el 17 de mayo, ambos inclusive.

- Las demandas que no se refieran a inversión serán remitidas a los respectivos departamentos municipales como posibles orientadores para su gestión sin carácter vinculante. No obstante, los concejales tendrán que contestar por escrito sobre su viabilidad.

10.2. Procedimiento de organización de las propuestas ciudadanas

Una vez finalizado el plazo de presentación de propuestas ciudadanas se procederá de la forma siguiente:

En una primera ronda, las propuestas se clasificarán en función de los siguientes criterios:

Propuestas de competencia
municipal

Propuestas de competencia
supramunicipal

Esta clasificación la realizará el equipo técnico con la colaboración del Grupo Motor y de la Comisión de Trabajadores Municipales. Dentro de cada una de las propuestas encontramos subgrupos:

Propuestas de competencia municipal:



Propuestas que ya estén en marcha



Propuestas que no estén en marcha

- Propuestas de inversión (que no sabemos si a día de hoy para el año 2014 se podrán contemplar): en caso de ser posibles se incluirán en el debate para el presupuesto participativo.
 - Propuestas de gasto corriente: que serán las que vayan a debate para el presupuesto participativo.
 - Propuestas de gestión: pasarán también a debate con el fin de impulsar grupos ciudadanos interesados en las mismas, y las que seas consensuadas pasarán al Equipo de Gobierno para su ejecución.
- Estas propuestas serán objeto de informe para el conocimiento de la ciudadanía.

Propuestas de competencia supramunicipal:



Serán remitidas igualmente al equipo de gobierno para su gestión y se hará un seguimiento de las mismas.

10.3 Criterios de Priorización

La Comisión de Seguimiento Ciudadana podrá incrementar la puntuación obtenida por cada una de las propuestas, siempre que concurren algunos de los siguientes criterios de justicia social, y equilibrio territorial, pudiendo alcanzar hasta un máximo del doble de los votos obtenidos en la asamblea.

Cuando la propuesta se refiere a una actividad o programa

A. Por el colectivo al que van dirigidas

A1. Género. Que facilite, promueva o impulse la participación de las mujeres en la sociedad

A2. Colectivos en riesgo de exclusión. Que mejore la calidad de vida de inmigrantes, parados, minorías étnicas...

A3. Discapacidad. Que mejore la calidad de vida de personas con alguna disfuncionalidad psíquica y/o física

B. Por el contenido de los programas

B1. Por tratarse de actividades y programas comunes que afectan a más de una zona

B2. Por tratarse de actividades de clara utilidad social

B3. Por promover valores de inclusión, diversidad, tolerancia, interculturalidad...

B4. Por favorecer la creación de un tejido ciudadano autónomo, participativo y comprometido

Cuando la propuesta se refiere a una obra

C. Por la naturaleza de la inversión o mantenimiento

C1. Si la propuesta atiende a necesidades prioritarias no cubiertas en materia de infraestructuras y equipamientos en el marco de un equilibrio territorial

C2. Si la propuesta contribuye a resolver problemas de mal estado, peligrosidad o inaccesibilidad general o para colectivos concretos de ciudadanos

C3. Si la propuesta supone una mejora de la sostenibilidad y/o de la utilidad social de los bienes y espacios públicos

12. MODIFICACIÓN DEL AUTORREGLAMENTO.

Este autorreglamento se revisará anualmente al inicio del proceso, partiendo de las evaluaciones realizadas por los distintos órganos.

13. COMPROMISO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El Gobierno Municipal se compromete a que las decisiones que se tomen en la asamblea municipal tendrán vinculación política y se incluirán en el presupuesto municipal anual.

14. DEMOCRATIZACIÓN DEL PROCESO.

Toda la documentación de actas, acuerdos y procedimientos de elección realizados, serán custodiados por la Concejalía de Participación Ciudadana y estarán a libre disposición de los ciudadanos y ciudadanas que quieran consultarlos. Todos los órganos de trabajo y grupos tendrán un carácter público. Se realizará información detallada de los procesos seguidos a lo largo del periodo de presupuesto participativo por medio del Boletín de Información Municipal (BIM) y de la página web municipal.

Este autorreglamento tiene una vigencia temporal desde su aprobación hasta la primera asamblea o jornada formativa a celebrar al inicio de los Presupuestos Participativos del siguiente año, en dicha asamblea, se analizará la situación del presupuesto municipal en su conjunto, y se corregirán aquellos aspectos susceptibles de mejora o cambio.

Nº de votos:

FICHA DE PROPUESTA

de inversión para el Presupuesto Participativo 2014

Título de la Propuesta de Inversión:

Descripción:

Asamblea de:

Identificación de la persona que realiza la propuesta

Nombre:

Dirección:

D.N.I.:

Mujer

Hombre

Edad :

Nº Teléfono de contacto

*
*

⇒ Ficha para entregar a concejalía de participación ciudadana máximo hasta el 30 de Abril.

Acta de asamblea ciudadana para el Presupuesto Participativo 2014 Anna

Por la presente _____, con D.N.I. _____, coordinador/a de la asamblea ciudadana de Presupuestos Participativos de _____, celebrada en _____ a las _____ horas, y con una asistencia de _____ participantes, doy fe de los acuerdos alcanzados.

- Número de propuestas presentadas en la asamblea: _____, cuyas fichas acompañamos a este acta junto con la hoja de votaciones.

Propuesta de inversión seleccionada:

nº votos: _____.

Y para que así conste, firmo en Anna, a _____ de _____ de 2013.

Fdo.: _____

⇒ Ficha para entregar a concejalía de participación ciudadana máximo hasta el 30 de Abril.

**PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2014
FICHA DE REPRESENTANTE Y SUPLENTE**

ASAMBLEA: _____

REPRESENTANTE:

Nombre:
Dirección:
Nº Teléfono de contacto

SUPLENTE:

Nombre:
Dirección:
Nº Teléfono de contacto

⇒ Ficha para entregar a concejalía de participación ciudadana máximo hasta el 30 de Abril.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

- BORJA, J. (2003) La ciudad conquistada. Madrid: Alianza Editorial.
- COLOMER VIADEL, A. (Coord.) (2006) “Regenerar la política. Ciudadanos ¡sed protagonistas!”. Valencia: Editorial UGARIT Comunicación Gráfica, S.L. Moncada
- COLOMER VIADEL, A. (1995) “Constitución Estado y Democracia en el siglo XXI”. Valencia: Editorial UPV.
- DE BARTOLOMÉ CENZANO, J. C. (2003) Derechos fundamentales y libertades públicas. Valencia: Editorial TIRANT LO BLANCH
- DE LA GARZA, Francisco. El municipio. Historia, naturaleza y gobierno (1997) Editorial: EPPESA.
- FRAGA N., RIBAS A. Instrucción Cívica (2009). Argentina: A Z editorial
- FRANCÉS, F. CARRILLO, A. (2008) Guía metodológica de los Presupuestos Participativos. Alicante
- HERNÁNDEZ RIVERA, J. A. (2005) Evolución histórico jurídica del municipio en el estado libre y soberano de Puebla. Tesis Licenciatura. Capítulo 2 “El municipio en Roma” Derecho con área en Derecho Internacional. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla.
- LINIERS DE ESTRADA. (1993) Manual de historia del derecho. Argentina: Editorial Abeledo-Perrot.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. (2005) El referéndum. Valencia: Editorial UPV.
- MARK PAYNE, J.; Inter-American Development Bank; International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2005). New York: IDB Publications Sections

- MORENO, I., HERNÁNDEZ, J., y MANJAVACAS, J. (2004) El tercer pilar: los técnicos en los Presupuestos Participativos. Sevilla: Universidad de Sevilla. La pedagogía de la Decisión. CIMAS y Ayuntamiento de Sevilla.
- POSADA, A. (1936) El régimen municipal de la ciudad moderna.
- PINDADO, F. (Coord.) (2002) Eines per a la participació ciutadana Bases mètodes i tècniques. Diputació de Barcelona. Organismo Autónomo Flor de Maig.
- PINTADO, F. (2004) Ponencia “La participación ciudadana en el ámbito local”
- TORRES DEL MORAL, A.. Constitucionalismo histórico español (2009) Madrid: Editorial Universidad Complutense de Madrid.
- ZAFRA, M. MOLINA, I. (2004) Órganos y estructura de participación social Ponencia presentada en el seminario sobre la ley de modernización local. Fundació Carles Pi i Sunyer

REVISTAS:

- RAMIREZ ALUJAS, A. (Diciembre 2011) «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública IX.

DOCUMENTOS WEB:

- AYUNTAMIENTO DE ANNA
<<http://www.ajuntamentanna.es/es/content/situaci-n-geogr-fica>>(Consulta 30 de septiembre de 2013)
- AYUNTAMIENTO DE PETRER
<<http://petrer.es/cas/participacion.html>> (Consulta 20 de septiembre de 2013)

- AYUNTAMIENTO DE PUENTE GENIL
<<http://www.puentegenil.es/areas-municipales/participacion-ciudadana/experiencias-participativas/presupuesto-participativo>> (Consulta 20 de septiembre de 2013)
- BUZÓN AL CIUDADANO DE LA GENERALITAT VALENCIANA:
<<http://www.bustiaciudadana.gva.es/index.php?lang=es>> (Consulta 8 de octubre de 2013)
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1812> (Consulta 27 de mayo de 2013)
- DIARIO DIGITAL “EL CONFIDENCIAL”
<<http://www.elconfidencial.com/espana/2012/10/03/el-congreso-ha-rechazado-las-66-proposiciones-de-ley-presentadas-por-ciudadanos-en-28-anos-106519/>> (Consulta 25 de febrero 2013)
- DIARIO DIGITAL “PÚBLICO”
<<http://www.publico.es/espana/385060/solo-una-ilp-ha-pasado-el-filtro-en-mas-de-30-anos>> (Consulta 25 de febrero de 2013)

<<http://www.publico.es/187934/paterna-rechaza-los-actos-taurinos-en-un-referendum>> (Consulta 15 de junio de 2011)
- EL MUNDO
<<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/05/21/espana/1369163360.html?cid=GNEW970103>> (Consulta 22 de mayo de 2013)
- EL PAÍS
<http://politica.elpais.com/politica/2011/05/16/actualidad/1305578500_751064.html> (Consulta 27 de junio de 2012)

<http://politica.elpais.com/politica/2012/10/08/actualidad/1349692988_038070.html> (Consulta 2 de febrero de 2013)

<<http://lacomunidad.elpais.com/memoria-historica/2010/6/20/ley-bases-del-regimen-local>> (Consulta 27 de junio de 2013)

- GOBIERNO ABIERTO <<http://www.irekia.euskadi.net/>> (Consulta 23 de mayo 2013)
- GOBIERNO VASCO
<http://www.euskadi.net/botoelek/otros_paises/ve_mundo_impl_c.htm>
(Consulta 27 de junio 2012)
- INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR
<<http://www.guenotehipotequenlavid.org/>> (Consulta 21 de mayo de 2013)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>>
(Consulta 30 de septiembre de 2013)
- IREDES:
<<http://www.iredes.es/2012/03/las-autoridades-reivindican-en-la-inauguracion-de-iredes-el-papel-de-las-redes-sociales-para-acercar-la-administracion-a-los-ciudadanos/>> (Consulta 23 de marzo de 2012)
- JUNTA ELECTORAL CENTRAL:
<<http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/IniLegPop>> (Consulta 25 de febrero de 2013)
- MINISTERIO DE INTERIOR.
<<http://www.interior.gob.es/>> (Consulta 14 de febrero de 2013)
- NOTICIAS POSITIVAS:
<<http://www.noticiaspositivas.net/2011/09/15/presupuestos-participativos-los-ciudadanos-eligen-el-destino-del-dinero/>> (Consulta 15 de junio de 2012)
- PROGRAMA SALVADOS
<http://www.lasexta.com/programas/salvados/noticias/estamos-haciendo-ley-transparencia-cumplir-convenios-internacionales_2013051900111.html>(Consulta 22 de mayo de 2013)
- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992:
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera_reforma.htm>
(Consulta 27 de mayo 2013)
- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011:
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm>
(Consulta 27 de mayo 2013)

- REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES
<<http://www.interior.gob.es/asociaciones-24?locale=es>> (Consulta 20 de mayo 2013)
- SÍNDIC DE GREUGES <<http://www.elsindic.com/es/index.html>> (Consulta 23 de mayo de 2013)
- TRANSPARENCIA INTERNATIONAL ESPAÑA <<http://www.transparencia.org.es/>>(Consulta 23 de mayo de 2013)
- UNED: <<http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/c08.pdf>> (Consulta 27 de mayo de 2013)
- VICEPRESIDENCIA DEL GOBIERNO
<<http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>> (Consulta 23 de mayo de 2013)

FUENTES LEGALES:

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO:
 - nº 61 del lunes 12 de marzo de 2012 la Ley 12/2011 de supresión del Defensor del Pueblo en Castilla La Mancha.
 - nº 33 de 7 de febrero de 1986.
- CONSTITUCIÓN DE 1812.
- CONSTITUCIÓN DE 1837.
- CONSTITUCIÓN DE 1845.
- CONSTITUCIÓN DE 1869.
- CONSTITUCIÓN DE 1876.
- CONSTITUCIÓN DE 1931.
- CONSTITUCIÓN DE 1978.

- LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL.
- LEY ORGÁNICA 2/1980, DE 18 DE ENERO, SOBRE REGULACIÓN DE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE REFERÉNDUM.
- LEY ORGÁNICA 3/1981, DE 6 DE ABRIL, DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.
- LEY ORGÁNICA 9/1983, DE 15 DE JULIO, REGULADORA DEL DERECHO DE REUNIÓN.
- LEY ORGÁNICA 3/1984, DE 26 DE MARZO, REGULADORA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.
- LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL.
- LEY ORGÁNICA 11/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE LIBERTAD SINDICAL.
- LEY DE LA GENERALITAT VALENCIANA 11/1988, DE 26 DE DICIEMBRE, DEL SÍNDIC DE GREUGES.
- LEY ORGÁNICA 5/1995, DE 22 DE MAYO, DEL TRIBUNAL DEL JURADO.
- LEY ORGÁNICA 1/2002, DE 22 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN.
- LEY ORGÁNICA 6/2002, DE 27 DE JUNIO, DE PARTIDOS POLÍTICOS.

ANEXOS

ANEXO I: MATERIAS REGULADAS POR LEY ORGÁNICA

- Bases de la organización militar (art. 8.2)
- Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar
- Institución del Defensor del Pueblo (art. 54)
- Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.
- Suspensión de los derechos reconocidos en los artículos 17.2, 18.2 y 18.3 en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas (art. 55.2)
- Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución.
- Abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona (art. 57.5)
- Regulación de la elección directa de los Senadores (art. 69.)
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General – LOREG
- Formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley (art. 87.3)
- Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.
- Las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución (art. 92.3)
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.
- Autorización de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93)
- Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

- Funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 104.2)
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Composición y competencia del Consejo de Estado (art. 107)
- Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.
- Regulación de los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes (art. 116.1)
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera y del personal al servicio de la Administración de Justicia (art. 122.1)
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial.
- Estatuto del Consejo General del Poder Judicial y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario (Art. 122)
- Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.
- Regulación del nombramiento de los doce miembros del Consejo General del Poder Judicial que no son nombrados a propuesta del Congreso y del Senado (art. 122.3)
- Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.
- Composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas (art. 136.4)
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Alteración de los límites provinciales (art. 141.1)
- Autorización de la constitución de Comunidades Autónomas uniprovinciales que no reúnan las condiciones del art. 143.1 (art. 144 a)
- Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid.

- Autorización o acuerdo de Estatutos de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial (art. 144 b)
- Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.
- Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.
- Sustitución de la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el art. 143.2 (art. 144 c)
- Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería, de la iniciativa autonómica.
- Reforma de los Estatutos de autonomía (art. 147.3)
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Regulación de la coordinación y las demás facultades de las Comunidades Autónomas en relación con las policías locales (art. 148.1.22)
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos (art. 149.1.29)
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Transferencia o delegación de competencias estatales en las Comunidades Autónomas (art. 150.2)
- Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.
- Regulación del referéndum previsto en art. 151.1 (art. 151.1)
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.
- Regulación de la posibilidad que en caso de no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias en referéndum las restantes puedan constituir Comunidad Autónoma (art. 151.5)

- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum
- Ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el art. 157.1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado (art. 157.3)
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas
- Competencia del Tribunal Constitucional (Art. 161.1.d)
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional – LOTC
- Determinación de las personas y órganos legitimados ante el Tribunal Constitucional (art. 162.2)
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional – LOTC
- Funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones (art. 165)
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional - LOTC

ANEXO II: INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES EN ESPAÑA.

Datos obtenidos de la página web de la Junta Electoral Central:

<http://www.junteelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/IniLegPop> Consultado 25 de febrero de 2013

Número	Propuesta de Ley	Presentado	Calificado	Resultado de la tramitación	Recogida de firmas
1	Mantenimiento de Altos Hornos del Mediterráneo (AHM)	03/11/1983	-	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
2	Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa.	18/06/1984	-	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
3	Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa.	08/03/1985	-	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
4	Proposición de ley reguladora del procedimiento a seguir para exigir la responsabilidad civil de las administraciones públicas en supuestos derivados del funcionamiento del servicio público de la enseñanza.	14/09/1987	15/09/1987	Caducado	Menos de 500.000
5	Proposición de ley relativa al pago por el estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico.	05/07/1989	12/07/1989	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
6	Proposición de Ley relativa al pago por el Estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del	21/11/1989	28/11/1989	Caducado	Menos de 500.000

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

	síndrome tóxico (corresponde al número de expediente de la III Legislatura 120/000002/0000).				
7	Proposición de Ley sobre jornada de los médicos titulares.	02/02/1990	06/02/1990	Caducado	Menos de 500.000
8	Proposición de Ley de abolición del trabajo precario.	03/05/1990	08/05/1990	Caducado	Menos de 500.000
9	Proposición de Ley de pensiones de jubilación para administradores familiares.	21/08/1990	06/09/1990	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
10	Proposición de Ley por la que se regula el abandono de la producción y utilización de la energía nuclear.	27/09/1990	02/10/1990	Caducado	Menos de 500.000
11	Proposición de Ley de iniciativa popular sobre el régimen de fomento del cese anticipado de la actividad agraria.	31/10/1990	06/11/1990	Retirado	No cursada
12	Proposición de Ley promotora y reguladora del ejercicio, disfrute y comercialización del arte.	13/10/1992	20/10/1992	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
13	Proposición de Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo.	23/12/1993	28/12/1993	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
14	Proposición de Ley relativa a la elaboración de un Programa plurianual de adaptación del viñedo.	19/05/1994	24/05/1994	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
15	Proposición de Ley de fomento del empleo para actividades de	20/06/1994	21/06/1994	Inadmitido a trámite en términos	No cursada

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

	profesionales y autónomos.			absolutos	
16	Proposición de Ley de descenso general de los tipos de interés de los créditos destinados a inversiones productivas.	20/06/1994	21/06/1994	Decaído	
17	Proposición de Ley por la que se regula el estatuto jurídico del cuerpo humano.	03/05/1995	09/05/1995	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
18	Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias.	24/11/1995	28/11/1995	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
19	Proposición de Ley marco reguladora de la financiación del sistema educativo (corresponde al número de expediente 120/000001/0000 de la V Legislatura).	27/03/1996	27/03/1996	Rechazado	600.000
20	Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias (corresponde al número de expediente 120/000006/0000 de la V Legislatura).	27/03/1996	27/03/1996	Subsumido en otra iniciativa	
21	Proposición de Ley sobre protección a las personas mayores.	26/09/1996	30/09/1996	Caducado	Menos de 500.000
22	Proposición de Ley reguladora del libro de texto para la enseñanza básica.	20/01/1997	28/01/1997	Rechazado	600.00
23	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio de 1994, sobre Empresas de Trabajo Temporal.	08/05/1998	13/05/1998	Caducado	Menos de 500.000

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

24	Proposición de Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción.	30/07/1998	08/09/1998	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
25	Proposición de Ley reguladora de la jornada laboral.	12/11/1998	16/11/1998	Rechazado	700.000
26	Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración, a nivel nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico y signo que lo represente.	17/02/1999	23/02/1999	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
27	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.	19/02/1999	23/02/1999	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
28	Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración a nivel nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico o signo que lo represente.	21/06/1999	29/06/1999	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
29	Proposición de Ley de medidas preventivas contra la intervención de mano de obra infantil en la elaboración de productos de importación.	20/12/1999	21/12/1999	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

30	Proposición de Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción (corresponde al número de expediente 120/000006/0000 de la VI Legislatura).	05/04/2000	06/04/2000	Rechazado	600.000
31	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (corresponde al número de expediente 120/000009/0000 de la VI Legislatura).	05/04/2000	06/04/2000	Caducado	Menos de 500.000
32	Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración a nivel nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico o signo que lo represente (corresponde al número de expediente 120/000010/0000 de la VI Legislatura).	05/04/2000	06/04/2000	Caducado	Menos de 500.000
33	Proposición de Ley de medidas preventivas contra la intervención de mano de obra infantil en la elaboración de productos de importación (corresponde al número de expediente 120/000011/0000 de la VI Legislatura).	05/04/2000	06/04/2000	Caducado	Menos de 500.000

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

34	Proposición de Ley sobre principios básicos de ordenación del medicamento.	27/09/2000	03/10/2000	Rechazado	1.300.000
35	Proposición de Ley para la estabilidad y la seguridad en el empleo.	12/09/2001	18/09/2001	Rechazado	600.000
36	Proposición de Ley para la protección de la eficacia de los acuerdos y pactos en las Administraciones Públicas y garantía del poder adquisitivo de sus empleadas y empleados.	08/10/2001	17/10/2001	Rechazado	560.000
37	Proposición de Ley sobre equiparación de los trabajadores autónomos y los trabajadores que cotizan por el Régimen General.	05/12/2001	11/12/2001	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
38	Proposición de Ley sobre la cuantía de las pensiones de viudedad y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).	04/02/2003	11/02/2003	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
39	Proposición de Ley sobre la regulación de ayudas para las víctimas de la violencia doméstica.	05/03/2003	11/03/2003	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
40	Proposición de Ley sobre extinción de los coeficientes reductores al cumplir los 65 años.	12/06/2003	17/06/2003	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
41	Proposición de Ley por la que se deroga el artículo 417 bis del Código Penal, así como el Real Decreto 2409/1986, de 21 de noviembre, sobre centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la	28/07/2003	02/09/2003	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

	interrupción del embarazo.				
42	Proposición de Ley para la modificación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores y de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.	17/03/2004	29/03/2004	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
43	Proposición de Ley sobre la cuantía de las pensiones de viudedad y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) (corresponde al número de expediente 120/000009/0000 de la VII Legislatura).	02/04/2004	13/04/2004	Caducado	Menos de 500.000
44	Proposición de Ley sobre la regulación de ayudas para las víctimas de la violencia doméstica (corresponde al número de expediente 120/000010/0000 de la VII Legislatura).	02/04/2004	13/04/2004	Caducado	Menos de 500.000
45	Proposición de Ley sobre extinción de los coeficientes reductores al cumplir los 65 años (corresponde al número de expediente 120/000011/0000 de la VII Legislatura).	02/04/2004	13/04/2004	Caducado	Menos de 500.000
46	Proposición de Ley para la protección y acogimiento de embriones.	15/04/2004	20/04/2004	Caducado	Menos de 500.000
47	Proposición de Ley por la que se modifica el Código Civil en materia de	28/06/2004	06/07/2004	Rechazado	1.500.000

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

	matrimonio y adopción.				
48	Proposición de Ley sobre aprobación de una norma para aumentar la baja por maternidad a seis meses.	21/04/2006	25/04/2006	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
49	Proposición de Ley sobre aprobación de una norma para aumentar la baja por maternidad a seis meses.	16/05/2006	23/05/2006	Caducado	Menos de 500.000
50	Proposición de Ley para que el Gobierno desarrolle la Ley 27/2005, de fomento y educación para la Cultura de Paz mediante la creación de una Agencia de Civiles por la Paz que aplique los principios promulgados en dicha Ley y los convierta en política pública y presupuestaria.	25/07/2006	05/09/2006	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
51	Proposición de Ley sobre medidas para solucionar la situación de crisis extraordinaria que vive el archipiélago canario, como consecuencia de la inmigración clandestina y masiva de personas provenientes del continente africano u otras procedencias.	13/10/2006	17/10/2006	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
52	Proposición de Ley sobre cambio de la denominación de matrimonio entre homosexuales por la de homomonio.	29/11/2006	12/12/2006	Caducado	Menos de 500.000
53	Proposición de Ley sobre reconocimiento, a efectos de jubilación, del tiempo prestado durante el servicio militar obligatorio	29/11/2006	12/12/2006	Caducado	Menos de 500.000

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

	o la prestación social sustitutoria.				
54	Proposición de Ley de contratos de distribución.	15/02/2007	20/02/2007	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
55	Proposición de Ley de modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.	12/03/2007	20/03/2007	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
56	Proposición de Ley de contratos de distribución (corresponde al número de expediente 120/000012/0000 de la VIII Legislatura).	01/04/2008	07/04/2008	Caducado	Menos de 500.000
57	Proposición de Ley de modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (corresponde al número de expediente 120/000013/0000 de la VIII Legislatura).	01/04/2008	07/04/2008	Caducado	Menos de 500.000
58	Proposición de Ley para que se añada un nuevo párrafo al artículo 140 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.	12/11/2008	17/11/2008	Caducado	Menos de 500.000
59	Proposición de Ley de modificación del artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, contra la morosidad.	27/01/2009	03/02/2009	Caducado	Menos de 500.000
60	Proposición de Ley de reforma de las Leyes 10/2001, de 5 de julio, y 11/2005, de 22 de junio, en relación al acueducto	09/03/2009	17/03/2009	Caducado	Menos de 500.000

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

	Tajo-Segura y a su aprovechamiento.				
61	Proposición de Ley para crear seis millones de puestos de trabajo.	05/05/2009	12/05/2009	Caducado	Menos de 500.000
62	Proposición de Ley de Televisión Sin Fronteras.	06/05/2009	12/05/2009	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
63	Proposición de Ley de modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, que regula el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.	05/11/2010	17/11/2010	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
64	Proposición de Ley para el empleo estable y con derechos.	09/12/2010	14/12/2010	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
65	Proposición de Ley de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil.	09/12/2010	14/12/2010	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
66	Proposición de Ley de reforma salarial política.	02/02/2011	08/02/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
67	Proposición de Ley para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural.	17/02/2011	22/02/2011	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
68	Proposición de Ley sobre establecimiento de la dación en pago por parte de los deudores en los préstamos hipotecarios.	11/03/2011	15/03/2011	Retirado	No cursada
69	Proposición de Ley de modificación de la ejecución hipotecaria.	30/03/2011	26/04/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
70	Proposición de Ley sobre fomento de la creación de	09/06/2011	21/06/2011	Inadmitido a trámite en	No cursada

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

	un parque de vivienda social en régimen de alquiler.			términos absolutos	
71	Proposición de Ley de modificación de diversas normas para la prevención y tratamiento del sobreendeudamiento de las familias por el crédito.	10/06/2011	21/06/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
72	Proposición de Ley de medidas urgentes en materia de vivienda social.	27/06/2011	13/09/2011	Retirado	No cursada
73	Proposición de Ley sobre mejora de los derechos de los consumidores y la protección de su vivienda.	08/07/2011	13/09/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
74	Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social.	11/07/2011	13/09/2011	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
75	Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social.	12/07/2011	13/09/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
76	Proposición de Ley de creación de la Comisión para la averiguación y esclarecimiento de los casos de Adopciones Irregulares, Sustracción y Tráfico de recién nacidos y menores.	24/09/2011	28/09/2011	Trasladado al próximo congreso	Ver siguiente legislatura
77	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.	19/10/2011	27/10/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
78	Proposición de Ley para la modificación del artículo	07/11/2011	23/11/2011	Inadmitido a trámite en	No cursada

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

	10 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.			términos absolutos	
79	Proposición de Ley de Televisión Sin Fronteras (corresponde al número de expediente 120/000007/0000 de la IX Legislatura).	13/12/2011	21/12/2011	Rechazado	670.000
80	Proposición de Ley de modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, que regula el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales (corresponde al número de expediente 120/000008/0000 de la IX Legislatura).	13/12/2011	21/12/2011	Caducado	Menos de 500.000
81	Proposición de Ley para el empleo estable y con derechos (corresponde al número de expediente 120/000009/0000 de la IX Legislatura).	13/12/2011	21/12/2011	Rechazado	1.058.752
82	Proposición de Ley de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil (corresponde al número de expediente 120/000010/0000 de la IX Legislatura).	13/12/2011	21/12/2011		
83	Proposición de Ley para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural (corresponde al número de expediente 120/000012/0000 de la IX Legislatura).	13/12/2011	21/12/2011		590.000
84	Proposición de ley de regulación de la dación en	05/02/2013			1.402.845

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

	pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social.				
85	Proposición de Ley de creación de la Comisión para la averiguación y esclarecimiento de los casos de Adopciones Irregulares, Sustracción y Tráfico de recién nacidos y menores (corresponde al número de expediente 120/000021/0000 de la IX Legislatura).	13/12/2011	21/12/2011	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
86	Solicitud de que le sea notificada de forma expresa la decisión adoptada por la Mesa de la Cámara sobre su Proposición de Ley sobre mejora de los derechos de los consumidores y la protección de su vivienda.	22/12/2011	28/12/2011	Tramitado por completo sin req. acuerdo o decisión	
87	Proposición de Ley de protección y bienestar de los animales.	19/01/2012	31/01/2012	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
88	Proposición de Ley de Medidas Sanitarias, Fiscales, Administrativas y de Integración Social del colectivo celíaco.	11/02/2012	14/02/2012	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
89	Proposición de Ley de modificación de los artículos 1.3 y 10.1 de la Ley 23/1992, de Seguridad Privada, y la eliminación del artículo 10.5.	14/02/2012	21/02/2012	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
90	Proposición de Ley sobre reversión de la congelación de las pensiones en 2011.	15/02/2012	21/02/2012		

El presupuesto participativo para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal. Implantación en el municipio de Anna

91	Proposición de Ley sobre eliminación de prebendas de la clase política cesada.	06/06/2012	12/06/2012	Inadmitido a trámite en términos absolutos	No cursada
92	Proposición de Ley con el objetivo de eliminar de la legislación vigente la prohibición de poder seleccionar el sexo de los hijos.	24/01/2013	29/01/2013		

ÍNDICE DE IMÁGENES

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

Imagen nº 1: Mapa de países con implantación de voto electrónico	19
Imagen nº2: Mapa de países con estudio de implantación de voto electrónico	20
Imagen nº3: Gobierno abierto por Comunidades Autónomas.....	26

CAPÍTULO II: LA NECESIDAD DE REGENERAR LA DEMOCRACIA DESDE LA PARTICIPACIÓN

Imagen nº4: Encuestas del CIS	59
Imagen nº 5: Evolución histórica del número de asociaciones en gráfico.....	66
Imagen nº 6: Evolución histórica del número de asociaciones en tabla.....	67

CAPÍTULO III: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE 1812

Imagen nº 7: Las Cortes de Cádiz (Iglesia Mayor de San Fernando) durante la celebración de la sesión en la que los Diputados juran su cargo en 1810, obra de José Maria Casado del Alisal. Congreso de los Diputados de Madrid.....	79
Imagen nº8: El Rey Don Juan Carlos firmado la Constitución de 1978.....	102

CAPÍTULO V: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Imagen nº9: Evolución del Presupuesto Participativo en Europa.....	149
--	-----

CAPÍTULO VI: PROPUESTA DE MEJORA

Imagen nº10: Escudo del municipio de Anna.....	165
--	-----

ÍNDICE DE FIGURAS

CAPÍTULO VI: PROPUESTA DE MEJORA

Figura nº1: Proceso del Presupuesto Participativo	156
---	-----

ÍNDICE DE TABLAS

CAPÍTULO III: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE 1812

Tabla Nº1 Características generales de las Constituciones Españolas.....	105-108
--	---------

CAPÍTULO V: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Tabla nº2: Experiencias de Presupuesto Participativo españolas.....	149-150
---	---------

Tabla nº3: Modelos de Presupuestos Participativos españoles.....	151
--	-----

Tabla nº4: Agentes que intervienen en fase previa	152
---	-----

Tabla nº5: Agentes que intervienen en fase asamblearia.....	153
---	-----

Tabla nº6: Agentes que intervienen en fase de priorización de propuestas	154
--	-----

Tabla nº7: Agentes que intervienen en fase de ejecución, evaluación y seguimiento.	154
--	-----