

DESCENTRALIZACIÓN LOCAL Y GOBIERNO ABIERTO. ESPECIAL REFERENCIA A LOS DISTRITOS MUNICIPALES

M.^a Ángeles GUTIÉRREZ LORENZO

Jefa del Servicio de Fiestas Mayores del Ayuntamiento de Sevilla

Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en gestión pública local. (CEMCI)

SUMARIO:

Introducción

1. Antecedentes.
2. Marco jurídico.
3. El caso del Ayuntamiento de Sevilla: de los primeros años 90 a la actualidad.
4. Dos experiencias de participación directa.
5. Breve reseña del personal directivo en los distritos municipales.
6. Participación ciudadana y medioambiente.
7. Conclusiones finales.
8. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

De todas las materias que hemos estudiado en el transcurso de este curso de especialización, el concepto de gobernanza y sus implicaciones puede ser la más influyente de cara a la construcción de una Administración local más moderna y cercana al ciudadano. Se trata sin duda de un concepto de enorme transversalidad, tal como se desprende de la definición ofrecida por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas : todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan asuntos atinentes al conjunto de la sociedad.

La relevancia de las Entidades Locales en los cambios constantes a los que se enfrenta nuestra sociedad es innegable. De hecho, algunos de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible que componen la Agenda 2030, si no tienen como actores principales a las instituciones locales, son perfectamente aplicables a ellas. Basta citar como ejemplo el objetivo décimo primero, relativo a la consecución de ciudades y demás asentamientos humanos inclusivos, resilientes y sostenibles.

En los últimos tiempos, las Administraciones Públicas han alcanzado un nivel creciente de complejidad tanto material como funcional. Las Entidades Locales son una buena prueba de ello. Su estructura se ha visto modificada y sus competencias reformuladas con el objetivo, entre otros, de implementar políticas tendentes a poner en práctica la Gobernanza Local. Cuando se define a los Ayuntamientos, suele señalarse como característica más relevante que son la esfera administrativa más próxima al ciudadano. En efecto, es así y con la división en Distritos que la Ley de Modernización introduce como imperativa para los municipios de gran población, esa cercanía resulta aún más patente.

En este trabajo se pretende analizar la función de los Distritos Municipales como esfera más cercana aún a los ciudadanos que el Ayuntamiento propiamente dicho y su papel crucial en los procesos de participación ciudadana, que son una vertiente fundamental en el impulso del gobierno abierto como parte esencial de la idea de gobernanza y su desarrollo. Asimismo, nos centraremos en los municipios de gran población que regula el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dado el peso específico de éstos en el marco de las grandes ciudades. Pero para ello es preciso entender de dónde partimos y el camino que hemos recorrido.

1. ANTECEDENTES

El artículo 128.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, tras las modificaciones operadas por la Ley de Modernización 57/2003, conmina a los municipios del Título X a crear Distritos, a los que configura como división territorial con órganos de gestión desconcentrada, cuya función es impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y la gestión del municipio.

La participación ciudadana no es en absoluto un concepto novedoso. Manifestaciones del mismo se han dado tanto en la Antigüedad como en la Edad Media, cuando, como señalaba LOEWENSTEIN, los integrantes de las comunidades toaban decisiones sobre aquello que les afectaba y rodeaba (CAMPOS JIMENEZ, Alberto. *Participación Ciudadana y Administración Local*, pág. 29, año 2014). Igualmente, con el surgimiento de las democracias liberales en Francia y Estados Unidos a finales del siglo XVIII, la participación del ciudadano adopta la forma de elección periódica de los representantes, en tanto depositarios de la voluntad general del pueblo (SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Elementos de la Participación Ciudadana. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, pág.37-38, 1.984).

En una época más reciente, puede establecerse, tal como hace la Federación Española de Municipios y Provincias, que la participación ciudadana ha evolucionado en tres estadios:

- un modelo clásico propio de los años 80 donde la participación ciudadana es eminentemente presencial y se circunscribe a contener y contentar a los actores sociales (Pindado, 2005). Se trata de una época en la que se consolidan los movimientos asociacionistas vecinales que inician su andadura en los años 70 ;
- un modelo híbrido, entre el clásico y el actual, desarrollado en el contexto del gobierno abierto y constituyendo un modelo de gobernanza

basado en la transparencia de las Administraciones, donde las nuevas tecnologías de la información y la comunicación adquieren una gran relevancia e inauguran una nueva forma de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos;

- el modelo contemporáneo, en el que la tecnología posibilita la participación individual del ciudadano.

El camino recorrido, por tanto, nos lleva desde un modelo en el que la participación ciudadana se limitaba a la elección de los representantes que se ejercía periódicamente, hasta la situación actual, donde la participación del ciudadano no se reduce a tomar parte en unas elecciones, sino que se vuelve mucho más proactiva. Como ejemplo podríamos citar dos instituciones que se ven reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local, tras las modificaciones operadas en su articulado por la Ley 57/2003, de Modernización de la Administración Local): el Consejo Social de la Ciudad y las comisiones de sugerencias y reclamaciones, (artículos 131 y 132 LRBRL, respectivamente). No podemos, por último, dejar de referirnos a la participación que los ciudadanos ejercen a través de su implicación en las Juntas Municipales de Distrito. Todas estas instancias contribuyen a perfeccionar la idea de desconcentración y descentralización que forman parte del núcleo de la idea de gobernanza en el ámbito material de las Administraciones locales y que sitúa a éstas como auténticas pioneras de los avances que se produzcan en este ámbito. Como hemos referido antes, los Ayuntamientos son la instancia de poder público más cercana a la ciudadanía y por esta característica son un escenario especialmente apropiado para la puesta en práctica de aquellos avances que permitirán implantar las técnicas de gobierno abierto en nuestra Administración.

2. MARCO JURÍDICO

Para examinar el marco normativo en el que se desenvuelve la participación ciudadana como elemento nuclear del concepto de gobernanza, debemos partir de nuestra Constitución (CE). Si bien nuestra Carta Magna no contienen una referencia expresa a los Distritos en tanto tal ni a su vertiente de participación ciudadana, sí pueden encontrarse los principios que los informan diseminados a lo largo de su articulado.

Así, el artículo 23 CE consagra como derecho fundamental de todo ciudadano el de participar en los asuntos públicos, bien directamente, bien a través de sus representantes libremente elegidos a través de elecciones periódicas por sufragio universal.

Continúa el artículo 103 CE, que contempla la descentralización y la desconcentración como principios de actuación de la Administración Pública (y, por ende, de la Administración Local) y el artículo 140, que reconoce la autonomía local y confiere al municipio personalidad jurídica plena.

Los Estatutos de Autonomía contienen también referencias que dotan de contenido jurídico la posterior división en Distritos municipales. Así, ciñéndonos al caso de Andalucía, el vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), tras reconocer en su artículo 89 la organización territorial de la Comunidad en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley, contempla en su artículo 90 los principios básicos de esa organización (aludiendo, al igual que hace la Constitución, a los de autonomía, descentralización y desconcentración), atribuyendo a los municipios en el artículo 91.3 “(...) *plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal*”.

Es preciso tomar en consideración la alusión velada que en la Carta Europea de Autonomía Local se hace a la participación de los ciudadanos en los asuntos

municipales, en cuyo artículo 3.2 se concreta el recurso a “(...) *las asambleas de vecinos (...) o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley*”.

Descendiendo a la normativa más específica, ya hemos referido en el apartado anterior las modificaciones que a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local se han operado sobre la LRBRL, destacando en lo relativo a la cuestión que aquí tratamos, la introducción del Título X y su regulación sobre los municipios de gran población, donde la figura del Distrito como división territorial aparece de forma expresa. El artículo 128 de este texto legal es el que regula esta figura, estableciendo además una serie de cuestiones de importancia:

- su creación y regulación, que se atribuye al Pleno de la Corporación;
- su dotación presupuestaria, disponiéndose que será una norma de carácter orgánico la que determine el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios que gestionarán;
- su presidencia, que corresponderá a un concejal.

Desde el punto de vista de la legislación autonómica, dos normas son dignas de mención:

- la Ley de Autonomía Local de Andalucía dedica su Título VII a la administración del territorio local. Su artículo 109 establece que el municipio “*podrá organizar espacialmente el término municipal, o parte de él, en circunscripciones territoriales*” pudiendo éstas ser de carácter desconcentrado, como es el caso de los Distritos. A mayor abundamiento, el artículo 111 de la misma norma prevé que para desarrollar las funciones administrativas que se les atribuyan, se les dote de órganos representativos y de la estructura administrativa de personal que sean necesarias;
- la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, que tal como contempla en su parte final su Exposición de

Motivos, tiene como objetivo “ ... desarrollar los derechos democráticos de la ciudadanía y de los grupos en que se organiza por medio de los procesos, prácticas e instrumentos de democracia participativa que complementen y perfeccionen los derechos y las técnicas de la democracia representativa, a la vez que articular canales permanentes de interrelación entre la acción de gobierno y la ciudadanía que favorezcan la mayor eficacia de la acción política y administrativa a través de la colaboración social, beneficiándose de la riqueza que representan los conocimientos y experiencias de la ciudadanía”.

Como cierre de este marco normativo, ha de hacerse referencia a la potestad que asiste a las Entidades Locales para regular la desconcentración en distritos y su vertiente de participación ciudadana como característica de la gobernanza y el gobierno abierto en el marco de sus competencias. Para ello examinaremos el caso concreto del Ayuntamiento de Sevilla en los apartados subsiguientes.

3. EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA: DE LOS PRIMEROS AÑOS 90 A LA ACTUALIDAD

El fenómeno del gobierno abierto tiene en la participación ciudadana una de sus manifestaciones más nucleares. En efecto, el papel de los ciudadanos como sujetos de pleno derecho, que intervienen en la toma de decisiones que les afecten directamente más allá de la simple participación electoral cada cuatro años, confiere una importancia definitiva a esta noción.

El camino recorrido por la ciudad de Sevilla desde principios de la década de los 90 hasta la actualidad es un buen ejemplo del avance del gobierno abierto en lo que a la participación ciudadana se refiere. Así, en sesión plenaria de 29 de marzo de 1989 se aprueba una primera norma reglamentaria que sienta las bases de una incipiente desconcentración municipal: el Reglamento de los órganos de los Distritos. La división de la ciudad en Distritos Municipales establece el sustrato necesario para que, a partir de ahí, se creen órganos que favorezcan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, si bien todavía de una manera muy básica y simple. De hecho,

pocos meses después, el 26 de octubre de 1990, se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana. No obstante, la aplicación práctica de este Reglamento y la importancia cada vez más creciente de los movimientos asociacionistas vecinales, ponen en evidencia la necesidad de avanzar en la regulación de la participación ciudadana en el marco de la ciudad de Sevilla. En otras palabras, este Reglamento pronto se quedó obsoleto en relación con la necesidad de profundizar en el desenvolvimiento de la participación ciudadana, siendo recomendable reformarlo. Ello motivó la aprobación por el Pleno Municipal del Reglamento de Participación Ciudadana de 1.999 (B.O.P. de Sevilla número 237, de 13 de octubre de 1.999), que además concitó un amplio consenso de formaciones políticas con representación en el Pleno, entidades vecinales y demás instituciones. Como se expone en su preámbulo, este Reglamento supone *“... un intento de acercarnos a un modelo de Administración en el que el sistema de democracia representativa se complementa con instituciones que posibilitan la penetración de los ciudadanos en las estructuras administrativas para intervenir en la formación de decisiones que afectan al interés general”*. Como curiosidad, este Reglamento continúa vigente en la actualidad.

Cuando hemos examinado el marco normativo que da soporte jurídico a los distritos municipales y su funcionamiento, hemos aludido a la Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local , que en cierto sentido es el que dota de carta de naturaleza a los distritos de los municipios de gran población tal como hoy los conocemos. La división del municipio en distritos, hasta ese momento, tenía más bien carácter de división territorial encaminada a desconcentrar la gestión funcional y orgánica del propio Ayuntamiento. Pero la participación de los vecinos no formaba parte de manera explícita de la vida del distrito, más allá de acudir a las oficinas del mismo para desarrollar gestiones administrativas.

Con la Ley de Modernización, la división en distritos deja de tener un carácter meramente territorial para conceder un espacio concreto y definido a la participación ciudadana. No en vano, desde entonces es la Delegación de Participación Ciudadana la que engloba y coordina a todos los distritos municipales de la ciudad.

Para implementar el cambio de paradigma que comporta la Ley de Modernización en lo que a la participación ciudadana se refiere, se aprobó por el Pleno de 20 de octubre de 2005 el primer Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distrito del Ayuntamiento de Sevilla (B.O.P de Sevilla de 10 de noviembre de 2005). Con esta normativa se procede a dotar de contenido normativo el funcionamiento de este órgano colegiado donde la participación de los ciudadanos comienza a adquirir relevancia de cara a una intervención verdaderamente efectiva en la toma de decisiones del ámbito público.

Los procesos de desconcentración y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos van adquiriendo cada vez más importancia, y ello motiva la necesidad de modificar la norma para adecuarla a las nuevas exigencias. Es más, esta desconcentración se revela como un vehículo bastante adecuado para reducir desigualdades y desequilibrios entre las distintas zonas de la ciudad. Asimismo, esa desconcentración y el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública local con su participación cada vez más directa dejan patente que es necesario acometer ciertas reformas en ese Reglamento Orgánico, de modo que refleje los cambios experimentados. El Reglamento Orgánico de 2005 es entonces objeto de una serie de modificaciones que tienen lugar en 2014 . Así, se perfila la regulación tanto de la Junta Municipal de Distrito como los Plenos, las funciones del Presidente y las condiciones requeridas para los vocales y la participación de las entidades ciudadanas.

Constituye una aportación interesante la creación de los Consejos de participación ciudadana (Título VII del Reglamento). Se trata de órganos que aglutinan a los ciudadanos y asociaciones de modo que pueda canalizarse de una forma más eficiente su participación en los asuntos del distrito. Se configuran como órganos de participación, consulta , información, control y propuesta en la gestión municipal (art. 54). Es interesante como entre sus funciones se contempla , por una parte, fomenta la participación directa de la ciudadanía y , por otra, facilitar información y publicidad sobre las actividades y acuerdos municipales que afecten a cada territorio, así como colaborar con el Ayuntamiento en la aplicación de políticas que prevengan situaciones de riesgo, conflicto o marginación (art. 58).

Con el transcurso del tiempo se hace de nuevo necesario acomodar el Reglamento de 2014 a las exigencias que se van desprendiendo de normas que inciden de forma relevante en la vida local. En este período entran en vigor normas como las siguientes:

- la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información y el buen gobierno;
- la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas;
- la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público;
- la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y las modificaciones que opera en la Ley 7/85, Reguladora de las Bases del Régimen Local;
- la Ley 7/2017, de Participación Ciudadana de Andalucía.

Todo ello aconsejó acometer una ambiciosa modificación del Reglamento entonces vigente, lo que trajo consigo el Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distrito de 2019. Tal como se detalla en su Exposición de Motivos, algunos de sus objetivos primordiales serán agilizar el proceso de selección de los vocales de las Juntas, reflejar en los Plenos la realidad social de cada distrito y mejorar el funcionamiento de las Juntas en sí mismas.

Por otra parte, la nueva regulación contempla una serie de novedades, de las que a título de ejemplo podemos referir las siguientes:

- se instaure el turno ciudadano, un canal de participación de la ciudadanía para formular ante los Plenos de las Juntas municipales de cada Distrito los ruegos y preguntas que sean de su competencia;
- se amplía la representación de la sociedad civil y se reduce el de los grupos políticos. De esta manera se profundiza en el papel que desempeñan las organizaciones ciudadanas en la reivindicación de las demandas ciudadanas;

- se establece la posibilidad de celebrar sesiones virtuales y se crea además un entorno digital para garantizar la difusión de la celebración de las sesiones, pudiéndose celebrar vía *streaming*. Igualmente, se prevé la utilización de tecnologías de la información y la comunicación para que los vecinos puedan presentar documentos y realizar trámites administrativos.

Puede observarse que las novedades inciden en el fomento de la participación propiamente dicha, en la transparencia de la actuación administrativa en todas sus facetas y en el uso cada vez más generalizado de las nuevas tecnologías. En definitiva, y en palabras del propio Reglamento, con las novedades contempladas en la nueva regulación se viene a reforzar la presencia de las entidades ciudadanas como vehículo de participación democrática en la vida política del municipio, a través de las organizaciones territoriales de mayor proximidad, como son las Juntas Municipales de Distrito y los Consejos de participación ciudadana.

4. DOS EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA

Hemos hecho un recorrido por la historia reciente del Ayuntamiento de Sevilla en lo que a su desconcentración y descentralización funcional y de gestión se refiere. Igualmente, hemos analizado la normativa local aplicable y su evolución en los últimos treinta años, lo que ha permitido comprobar cómo se ha transitado desde un modelo donde el ciudadano participa de una forma muy ligera y superficial a otro en el que la influencia de los vecinos se deja sentir en la toma de decisiones de la vida municipal.

El avance de las técnicas propias de un sistema de gobierno abierto tiene su reflejo en Sevilla en tanto municipio de gran población. La participación de los ciudadanos pasa de la simple puesta en conocimiento de la Junta Municipal de los problemas de cada distrito a una participación más efectiva. En este sentido, hay dos ámbitos de crucial importancia en el desenvolvimiento de la vida local, como son el presupuesto y el urbanismo. Sin duda, se trata de dos materias que inciden en múltiples facetas de la vida de los ciudadanos y que son claramente determinantes en

su día a día. De forma concreta, podemos señalar dos iniciativas relacionadas con esos dos objetivos y que en los últimos años se han incorporado a la vida distrital de Sevilla, eso sí, con distinto éxito. Nos estamos refiriendo a los presupuestos participativos y a los planes de urbanismo por barrios, denominados “MEJORA TU BARRIO”. Pasamos a analizarlos brevemente.

Los presupuestos participativos empezaron a incorporarse a los municipios españoles una vez entrada en vigor la Ley de Modernización de la Administración Local de 2003. En el caso concreto de Sevilla, las primeras referencias que encontrado datan del ejercicio 2006-2007.

No estamos en modo alguno ante una invención de nuestro ordenamiento jurídico, si no que se trata de una experiencia que se importa del municipalismo de algunas naciones latinoamericanas. Bien conocidas son las experiencias del *orçamento participativo* de Portoalegre (Brasil) o las de Villa El Salvador (Lima, Perú), referentes directos del proyecto que se acabó implantando en Sevilla (MANJAVACAS RUÍZ, J.M. Tesis doctoral: *Los presupuestos participativos de Sevilla. Democracia participativa y estrategias partidistas*, pág. 83. 2011-2012).

De una forma muy resumida podemos decir que los presupuestos se gestaban a través de un sistema de asambleas centralizadas por distritos, en las que de forma colectiva se decidía a través del voto de los presentes sobre las propuestas presentadas. Los delegados de cada asamblea serían los encargados de entregar esas propuestas al gobierno municipal y de hacerles un seguimiento para asegurar su posterior cumplimiento. Las propuestas se dirigían a los servicios municipales competentes en función del objeto de cada una, siendo las más recurrentes las que versaban sobre urbanismo o sobre materias de la propia competencia de los Distritos municipales.

Los presupuestos participativos constituyeron una muestra de participación ciudadana en toda la extensión del término, puesto que las asambleas elaboraban su propio reglamento de funcionamiento. En una época en la que las nociones de gobernanza y gobierno abierto no estaban tan presentes como en la actualidad,

esta iniciativa fue un soplo de aire fresco y demostró que es posible la cogobernanza ejercida en colaboración entre el ciudadano y el gestor público.

Ello, no obstante, y aunque los presupuestos participativos siguen estando activos y algunas de sus propuestas se siguen incorporando al presupuesto municipal, han perdido buena parte del empuje que les caracterizó en sus primeros años de andadura.

Especialmente clarificadora sobre los antecedentes y desarrollo de los presupuestos participativos en la ciudad de Sevilla es la tesis doctoral de J.M MANJAVACAS RUIZ.

Otro de los factores que incide de forma radical en la vida ciudadana es el urbanismo. La importancia que tiene la planificación urbanística de la ciudad especialmente en la actualidad, buscando ciudades sometidas a patrones de sostenibilidad y eficiencia energética que redunden en beneficios para la salud, la movilidad y la vida cotidiana de los ciudadanos ha motivado también la puesta en marcha de una serie de iniciativas que invitan al ciudadano a proponer al gobierno de la ciudad qué intervenciones deben acometerse en su zona de influencia.

En la ciudad de Sevilla se ha optado por un modelo de urbanismo de proximidad que ha cosechado bastantes éxitos, siendo hasta la fecha uno de los proyectos más exitosos y efectivos en lo que a participación real del ciudadano en la gestión pública se refiere. El plan “MEJORA TU BARRIO” goza en la actualidad de gran predicamento entre los ciudadanos y su importancia en relación con la idea del gobierno abierto es palmaria: se desarrolla en el marco de las juntas municipales de distrito, celebrándose una sesión extraordinaria exclusivamente para proponer y votar las propuestas que finalmente serán las que se lleven a cabo.

El mecanismo no es complejo: por parte de la Gerencia de Urbanismo se destina una aplicación presupuestaria a la mejora del urbanismo en cualquiera de los trece distritos de la ciudad. Las asociaciones con representación en el Distrito proponen en la sesión de la Junta que se celebra *ad hoc* aquellas intervenciones que estiman procedentes y éstas se votan. En función de la población y extensión

del Distrito se elige un número concreto de propuestas, y una vez adoptada la resolución pertinente y notificada a las partes interesadas (asociaciones presentes en la Junta Municipal y Gerencia de Urbanismo, responsable de la ejecución material), se redactarán los proyectos concretos y se ejecutarán los trabajos a ellos atinentes, todo dentro de un mismo ejercicio presupuestario.

Realmente, se trata de inversiones no demasiado cuantiosas, pero han posibilitado la remodelación de muchos barrios que se estaban abandonando por diferentes razones. Desde luego, el hecho de que sean los propios vecinos a través de sus asociaciones representativas los que señalen de qué problemas adolecen los espacios públicos de la ciudad y prioricen las necesidades a satisfacer, es una buena muestra de que, con los cauces adecuados, los mecanismos de participación ciudadana pueden ofrecer resultados muy interesantes.

En síntesis, las dos experiencias relatadas han tenido distintos resultados en la vida municipal sevillana. Los presupuestos participativos tienen quizás el hándicap de haberse convertido en algo más difuso, haciendo así que la ilusión que generaron en un principio se haya ido diluyendo. En este sentido, ha ocurrido en algunos ejercicios que de diez propuestas que se votaban en una asamblea al final del año presupuestario sólo se habían desarrollado dos o tres, y no siempre las más llamativas o ilusionantes, si no habitualmente las menos costosas. Sin embargo, los planes de urbanismo de proximidad, al ser más concretos y más visibles para todos los ciudadanos, acaban revelándose como más prácticos y efectivos.

5. BREVE RESEÑA DEL PERSONAL DIRECTIVO EN LOS DISTRITOS MUNICIPALES

Con la nueva estructura conferida a las Administraciones locales con la Ley de Modernización, hemos visto aterrizar en los Distritos de Sevilla a la figura del Director General.

Hasta la implantación del modelo organizativo propugnado por la Ley 57/2003, el Distrito era una estructura bastante sencilla donde el Jefe de Sección era el funcionario de más alto grado, reportando directamente al Concejal delegado del Distrito.

La Ley de Modernización opera un cambio sustancial en el organigrama, introduciendo en las Administraciones locales la figura del Director General, entre otras. Tomando esto como punto de partida, en el Ayuntamiento de Sevilla se incorporan a partir de las elecciones de mayo de 2007 la figura de los Directores generales a los Distritos. Su función primordial es la de descargar administrativamente a los Concejales Delegados y constituir una línea intermedia que pueda dar respuesta directamente a los ciudadanos, teniendo en cuenta que en la mayoría de ocasiones, los concejales delegados de Distrito tienen también competencias en otras áreas.

Se trata con esta figura de conceder a los distritos una estructura cada vez más similar a la del propio Ayuntamiento. No en vano, suele decirse que los distritos vienen a ser Ayuntamientos en miniatura.

Sea como sea, el hecho de que se dote a los Distritos como división territorial dentro del propio municipio de una estructura orgánica y funcional propia, con órganos directivos, políticos y funcionariales, supone empoderarlos como cauce de la efectiva participación de los ciudadanos en la esfera de los asuntos públicos locales, contribuyendo así a fortalecer la idea de gobierno abierto hacia la que avanza la Administración Pública actual en general y la Local en particular.

Evidentemente, no todo es positivo. Los Distritos en tanto servicios municipales adolecen de los mismos problemas que todas las unidades administrativas: falta de medios personales y materiales, un elenco de competencias cada vez más creciente que no va aparejado de un incremento de la dotación presupuestaria ni de una planificación de recursos humanos acorde a la situación, etc.

A todo lo anterior hay que sumarle que el ciudadano, y aquí volvemos a entroncar con la participación ciudadana en otra de sus vertientes, cada vez toma más conciencia del Distrito como instancia de proximidad a la que acudir a solucionar cualquier cuestión administrativa, a presentar cualquier consulta o reclamación.

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MEDIOAMBIENTE

Hemos querido hacer unas breves consideraciones sobre la importancia de la participación ciudadana en relación con los asuntos medioambientales. Sin embargo, en este apartado no nos centraremos exclusivamente en el caso del Ayuntamiento de Sevilla, aunque ofreceremos algunas pinceladas, si no que hemos preferido hacer aportar una visión general sobre el tema.

Sin duda, la materia medioambiental constituye una de las preocupaciones más acuciantes para los ciudadanos en la actualidad. Su incidencia en la vida municipal es, en consecuencia, cada vez más palpable. Sin embargo, en una ciudad como Sevilla no hay unos cauces específicos que aglutinen la participación de los ciudadanos en relación con el medioambiente, más allá de la posibilidad que se les ofrece de presentar alegaciones a las ordenanzas sobre la materia o a las preguntas o sugerencias que puedan aportar en las Juntas Municipales de Distrito.

Existe un órgano colegiado en el seno del Ayuntamiento, integrado por ciudadanos, asociaciones ecologistas y miembros de la Corporación, conocido como “Mesa del árbol” en el que se tratan cuestiones relativas al patrimonio arbóreo de la ciudad. Por desgracia, es un órgano bastante testimonial, que se ha convocado en escasísimas ocasiones, desaprovechando su potencial como vehículo para articular la participación ciudadana en materia medioambiental y que podría erigirse como un ejemplo de buena gobernanza en una materia tan sensible como la sostenibilidad ambiental y la gestión de las crisis climáticas. Se echa de menos en una ciudad como la capital de Andalucía, integrante de la red de

ciudades por el clima, con unas temperaturas extremas en verano y problemas derivados de la escasez de agua, la configuración de un órgano donde los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a la participación de los asuntos públicos, puedan proponer iniciativas que lleguen a materializarse en actuaciones concretas aplicables a la vida municipal.

Desde un punto de vista más general, y para finalizar con este apartado, citaremos el Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre *“El acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales”*, ratificado por nuestro país el 15 de diciembre de 2004 (BOE de 16 de febrero de 2005) o las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, sobre la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

En definitiva, la participación ciudadana en relación con las políticas medioambientales ha sido una cuestión determinante en el marco de la Unión Europea. Deben destacarse normas que han favorecido la creación de la llamada democracia ambiental, como el Convenio de Aarhus que, entre otras cosas, garantiza el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente y la participación del público en la toma de decisiones. Parte de su contenido ha sido reproducido por la Directiva 85/337, de Evaluación de la Calidad Ambiental (al respecto, CAMPOS JIMENEZ, Alberto. Tesis doctoral *“Participación ciudadana y Administración Local”*; pág. 365 y ss. 2014).

Por último, la Ley 27/2006, de 18 de julio por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente incorpora las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE arriba referidas. Su Exposición de Motivos configura como uno de sus ejes vertebradores la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, extendiéndose a tres ámbitos de actuación: autorización de determinadas actividades, aprobación de planes y programas y elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.

7. CONCLUSIONES FINALES

La participación de los ciudadanos en los asuntos locales ha sido una constante en la historia del municipalismo español, constituyendo además una manifestación importante de la democracia directa y participativa. Si bien los conceptos de gobernanza y gobierno abiertos son relativamente novedosos, un análisis de los mismos a través de una perspectiva histórica nos hará darnos cuenta de que tampoco se ha inventado nada nuevo. Si se quiere, se han perfilado o perfeccionado muchas de sus estructuras, se les ha dotado de mayor complejidad y regulación, configurando los derechos de los ciudadanos en lo que atañe a la participación ciudadana como verdaderas herramientas de influencia efectiva en la organización social, política y administrativa del municipio, etc. Pero el germen ya estaba presente desde bastante antes. Si examinamos las distintas formas de organización de las entidades locales que contempla nuestra legislación, nos encontraremos con instituciones como los concejos abiertos, que se remontan nada menos que a la Edad Media y que, de una forma muy rudimentaria, ya suponían un primer estadio de la participación ciudadana en la llevanza de los asuntos públicos.

Por supuesto, hay que tener en consideración que hay diferencias de base entre esas manifestaciones primigenias y la actual idea de participación ciudadana. La primera y definitiva es la propia categoría de ciudadanos. La ciudadanía es un concepto que se aquilata a partir del siglo XVIII, y tiene como tal un encaje difícil en la sociedad medieval, donde la división entre estamentos es muy evidente y palpable y donde los derechos y garantías que asisten a los ciudadanos ante los poderes públicos, son tremendamente residuales.

Pero hechas estas precisiones, sí podemos reconocer en esos primigenios *concilia* vecinales las primeras manifestaciones de participación del pueblo en los asuntos colectivos.

Asimismo, el régimen de concejo abierto originado en los siglos IX y X en los Reinos de Castilla y León, no es algo exclusivo de España. En la Europa medieval también se originaron iniciativas similares (parroquias portuguesas o inglesas, comunas rurales austríacas, cantones suizos...) . Algunas han perdurado hasta bien entrado el siglo XX, resultando especialmente significativo el caso de las Asambleas de Vecinos contempladas en la Constitución alemana de Bonn (1948) , en la que se baraja la posibilidad de que el Ayuntamiento electivo pueda sustituirse por el Concejo abierto (ORDUÑA REBOLLO, Enrique. *La evolución del Concejo abierto y su reconocimiento constitucional*. 1.988, pág. 827-828).

La institución del concejo abierto ha evolucionado, manteniéndose a lo largo de nuestra historia hasta llegar a la regulación actual, manteniéndose con fuerza durante todo ese tiempo. El hecho de que una institución como ésta, de honda raigambre medieval, haya resistido hasta la actualidad tiene, en palabras del profesor ORDUÑA REBOLLO una causa clara: se trata de la manifestación más viva de democracia directa en su forma más pura.

En cierto modo, la actual idea de participación ciudadana y su articulación en los municipios urbanos a través de los Distritos es tributaria de esos primitivos concejos y de la forma en que éstos articulaban las inquietudes de los ciudadanos como vehículos para influir en el desenvolvimiento de los asuntos que afectaban al común de la población. La Administración Local actual no es sino un reflejo de la sociedad cada vez más compleja y evolucionada. Los sistemas de gestión tradicionales comienzan a quedarse cortos en cuanto que el ciudadano toma conciencia de su potencial cada vez más determinante como parte activa en las políticas públicas. El ciudadano demanda que su voz sea oída y sus ideas escuchadas y tomadas en consideración en lo referente a aquellos asuntos que le atañen de forma directa e indirecta. Ante este panorama, la participación de forma indirecta en los asuntos públicos cada cuatro años a través de las elecciones se le revelan insuficientes.

La gobernanza como forma de articular la toma de decisiones en el ámbito público municipal involucrando a los ciudadanos de forma activa viene a colmar esa laguna y a satisfacer las pretensiones ciudadanas.

Es asimismo una manera de enriquecer la vida pública y de hacer más sostenible el entorno en el que habitamos: sin duda alguna, el ciudadano es quién mejor conoce qué problemas son más acuciantes en su entorno más inmediato. Poder recurrir a un órgano como las Juntas Municipales de Distrito, en los que periódicamente se exponen estas preocupaciones y se materializan en acciones concretas encaminadas a su solución es un síntoma inequívoco de una sociedad madura democráticamente.

Estos órganos, por otra parte, tienen una vertiente que no hemos examinado pero que está íntimamente relacionada con el concepto de buena gobernanza: la rendición de cuentas. En nuestra Administración no contamos con un sistema como el británico, donde el M. P. (Member Parliament, en nuestro Derecho, el Diputado) , comparece periódicamente en su circunscripción electoral para presentar a los ciudadanos el resultado de su gestión durante su equivalente a nuestro período de sesiones. Es más, el Miembro del Parlamento tiene su oficina en esa circunscripción y ha de abrirla a los ciudadanos para rendir cuentas ante ellos, recibir sus quejas y sus sugerencias. Además, los compromisos adquiridos al respecto son ejecutivos, pudiendo afrontar responsabilidades de variada índole si los desatendiese.

La rendición de cuentas en relación con la participación de los ciudadanos en nuestro país, al contrario que en el caso expuesto del Reino Unido, debe recorrer aún un amplio camino. Pero hay iniciativas que ya nos ponen sobre la pista: citaré como ejemplo para finalizar los Plenos sobre el estado del Distrito, que en la ciudad de Sevilla se celebran al menos una vez al año (con la excepción del año electoral) en el que el Concejal Delegado del Distrito expone cuál ha sido su acción de gobierno de ese período y el grado de cumplimiento no

sólo de los compromisos electorales, si no también y con más motivo, el de las iniciativas ciudadanas presentadas.

Queda un largo camino por recorrer. Nada es perfecto y la gobernanza en su vertiente de participación ciudadana adolece de defectos, como toda creación humana. Habremos de estar atentos a que todo lo que tiene de positivo no acabe diluido o corrompido por un uso torticero de un mecanismo que, bien articulado, puede contribuir a enriquecer la democracia participativa y a hacernos a todos los ciudadanos más comprometidos con la defensa de nuestras instituciones públicas y más conscientes de que éstas sólo son posibles en el marco de una democracia sana, madura, y del Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS JIMENEZ, Alberto. *Participación ciudadana y Administración local*. Tesis doctoral dirigida por Francisco Puerta Seguido y Jesús Punzón Moraleda. Universidad de Castilla-La Mancha, 2014, pp. 365 y ss.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. "El Concejo Abierto". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 234, 1987.

FONT I LLOVET, Tomás. "Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática". *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 9, pp. 97-122. ISSN 1888-7932, 2015.

MANJAVACAS RUÍZ, José María. *Los presupuestos participativos de Sevilla: democracia participativa y estrategias partidistas*. Tesis doctoral dirigida por Isidoro Moreno Navarro y Félix Talego Vázquez. Universidad de Sevilla, 2012, pp. 85 y ss.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. "La evolución del Concejo Abierto y su reconocimiento constitucional". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 237, 1988.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "Elementos de la participación ciudadana". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 221, pp. 37-46, 1984.

TAMBOLEO GARCÍA, Rubén. "Desconcentración municipal en España: los casos comparados de Madrid y Barcelona". *Revista Castellano-Manchega*



de Ciencias Sociales, n.º 28, pp. 77-92. ISSN 1575-0825. ISSN-e 2172-3184, 2020.

