

INFORME C.E.A.R./ANDALUCIA OCCIDENTAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN UNIVERSAL DEL COLECTIVO EXTRANJERO ESTABLECIDO EN ANDALUCIA EN LA VIDA PÚBLICA Y SOCIAL.

I.- Introducción:

La democracia no es un fin, sino un proceso, un mecanismo en constante evolución. Hay múltiples diferencias entre la democracia ateniense de hace veinticinco siglos, el sistema liberal del siglo XIX o el Estado de partidos actual. El aumento de cuotas de participación por parte de la ciudadanía es un hecho histórico, desde el momento en el que Europa pasó de un sufragio censatario al universal. Se pensaba que con el sufragio universal la democracia no albergaría mayores cotas de participación y, sin embargo, asistimos a la creación de ONGs, lobbies, consejos consultivos de todo tipo, etc. Ahora es el momento de dar el siguiente paso.

El fin último de este análisis y las propuestas que lo acompañan es ofrecer una fundamentación jurídica y apoyar la viabilidad práctica al concepto de participación universal como inspirador de la Ley Andaluza de Participación.

En el actual contexto resulta imprescindible articular un mecanismo jurídico que otorgue una soberana real y efectiva a los ciudadanos paliando el distanciamiento entre el pueblo y la administración que evite la actual desidia que existe por los asuntos públicos dado que los ciudadanos no nos hacemos partícipes de las decisiones públicas y, por tanto, no consideramos que son parte de todos y todas.

En tal sentido, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado ha elaborado este informe en el que valoraremos las posibilidades de ampliar el ámbito de aplicación de la futura Ley de Participación Ciudadana de Andalucía a colectivos específicos que no sólo tienen importantes limitaciones para hacer oír sus voces sino que además sus propias características hacen imprescindible una mayor presencia en nuestro sistema para hacer patentes sus necesidades y diseñar líneas de acción más acordes con sus perfiles: personas extranjeras tanto en situación administrativa regular como irregular.

La participación ciudadana implica tomar parte en las decisiones políticas y sociales dentro de un marco territorial concreto. Puede ser individual o colectiva pero está vinculada a la posibilidad o no de ejercer los derechos de ciudadanía (entendida en el sentido amplio) desde espacios formalizados (los derechos políticos mediante los instrumentos más comunes, como el

voto y la adscripción a partidos políticos) pero también, el disfrute efectivo de derechos civiles como el asociacionismo o de libertad sindical.

MÁS PARTICIPACIÓN IMPLICA LA CREACIÓN DE NUEVAS FORMAS PARA EJERCITARLA.

II - Fundamentación Jurídica en torno a la Participación Universal del colectivo de personas extranjeras.

En ámbito internacional las declaraciones y convenios en materia de Derechos Humanos suscritos por España abren la vía a la promoción de la participación de las personas inmigrantes. Los analicemos desde la óptica que sea, como documentos programáticos, fuentes del Derecho o de autoridad, debemos tenerlos en cuenta en la conformación de nuestro sistema jurídico institucional. Ello es particularmente importante en nuestro país, en tanto **nuestra Constitución establece en su artículo 10.2** como criterio de interpretación la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás tratados internacionales.

Así, **la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948** nos permite poner en conexión el artículo 2 con el artículo 21. El primero de ellos afirma que toda persona, independientemente de sus características individuales o su situación política, ostenta los derechos de la carta, entre los cuales se halla el de participar en el gobierno del país. Además el artículo 21.1 afirma que la participación puede realizarse "*directamente*" como alternativa a "*por medio de representantes*". La posibilidad de habilitar la democracia participativa siempre ha estado ahí.

En la misma línea, el **artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966** establece:

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

De modo similar, en el marco europeo, se expresa el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que establece que esos derechos se reconocen independientemente de la nacionalidad –o de la ausencia de ésta- y de la jurisdicción.

En cuanto a la actividad política de los extranjeros, se plantean en el Convenio tres artículos (10, 11 y 14) que permiten la libertad de expresión, reunión y asociación y no discriminación hacia las personas extranjeras. En el artículo 16 se señala que *"ninguna de las disposiciones de los artículos 10, 11 y 14 podrá ser interpretada en el sentido de prohibir a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros"*, se puede deducir, paradójicamente, que los estados pueden promover la actividad política de las personas extranjeras y a su vez restringir dicha posibilidad.

Ya hace veinte años desde que el Consejo de Europa adoptó el Convenio Europeo sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local (1992). En su Preámbulo reconoce como característica de la sociedad europea la presencia permanente de extranjeros y proclamaba una serie de derechos a los inmigrantes de residencia permanente. Entre ellos, el impulso de la participación a nivel local y la promoción a la creación de consejos consultivos de asociaciones de inmigrantes.

El documento está organizado en tres partes. La primera regula los derechos en tres capítulos: Libertad de expresión, reunión y asociación de los extranjeros (A), la creación de organismos consultivos que representen a los extranjeros (B) y el derecho de voto de los extranjeros en el ámbito local (C) (que no se aborda en este dictamen).

El capítulo A incluye los artículos 3 y 4. Son normas que tienen un planteamiento respecto a las libertades de expresión, reunión y asociación de los extranjeros a nivel local. Estas normas asignaba los derechos solamente a los extranjeros en situación regular, no obstante lo cual, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dejado resuelta esta cuestión considerando que estos principios *"no pueden contradecir el Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1950, cuyos artículos 10 y 11 atribuyen la libertad de expresión y las libertades de reunión y de asociación a "cualquier persona"; ello quiere decir, como ha subrayado la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que tienen también estas libertades los extranjeros en situación irregular o indocumentada"*.

En este sentido se pronuncia la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en casos como el Caso *Stankov* 13/02/2003, el Caso *Rekvenyi* de 20/05/1999, Caso *Cissé* 09/04/2002, el Caso *Sidiropoulos* de 10/07/1998, el Caso *Vogt* de 26/09/1995 o el Caso *Ahmed* de 02/09/1998. De ella se deduce que: *"(...) no pueden contradecir el Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1950, cuyos artículos 10 y 11 atribuyen la libertad de expresión y las libertades de reunión y de asociación a "cualquier persona"; ello quiere decir, como ha subrayado la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que tienen también estas libertades los extranjeros en situación irregular o indocumentada"*.

A mayor abundamiento, el artículo 9, 5º de la Convención de 1992 afirma que ninguna de sus normas puede interpretarse en el sentido de que limite o atente contra los derechos que concedan las normas estatales o internacionales a las personas. De esta manera se armonizan tanto el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y la Convención de 1992.

El capítulo B incluye el artículo 5. En él, los estados parte se comprometen a eliminar los obstáculos que puedan dificultar la creación de organismos consultivos que representen a los extranjeros. Por ello, se deben adoptar tres tipos de medidas:

- Asegurar la conexión entre las autoridades locales y los residentes extranjeros;
- Ofrecer un foro de discusión y formulación de opiniones de los extranjeros en la vida política local;
- Promover su integración en la vida de la colectividad.

A partir del Convenio explicado en el apartado anterior, la Asamblea del Consejo de Europa ha dictado diversas recomendaciones sobre la participación de los extranjeros en la vida pública del país.

Las consideraciones iniciales se recogen en una gran conclusión: la participación de los ciudadanos en la política local no se encuentra en declive, sino sencillamente ha cambiado de forma, y que los ciudadanos están más interesados por formas directas, informales, flexibles y puntuales de participación, y no tanto en compromisos continuos, lo que obliga a los gobiernos locales a adoptar posiciones abiertas y transparentes. Y para que la participación en la vida política se prolongue y consolide, hay que adaptar los procesos decisorios a los deseos de los ciudadanos, utilizando tanto mecanismos de participación indirecta para el ejercicio de los derechos electorales, como la participación directa y la participación a través de las asociaciones.

De la misma forma la normativa nacional española recoge la posibilidad de la participación de los extranjeros en la vida pública. Así, el artículo 22 de la Constitución Española reconoce el derecho de asociación como un derecho de carácter Universal.

La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación, no dice nada respecto al disfrute de este derecho por parte de los extranjeros, pero sí lo hacía la Ley de Extranjería que, en el artículo 8, de su versión de diciembre de 2000, reservaba el ejercicio de este derecho a los extranjeros residentes regulares.

Este punto, no obstante, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Este organismo dictó sentencia (S.T.C. 236/2007) declarándolo inconstitucional, considerando que excluir la posibilidad de ejercicio de este derecho por parte de los extranjeros en situación administrativa irregular en España vulneraba el artículo 22 C.E. (FJ. 7). En la misma sentencia, el T.C. también declaró inconstitucionales el artículo 7.1. de la Ley de Extranjería, que negaba el derecho de reunión a los extranjeros en situación de irregularidad (FJ. 6) y el artículo 11.1., referido al derecho de libertad sindical, al considerar que la exclusión total del derecho de libertad sindical de los extranjeros en situación administrativa irregular era contraria al artículo 28.1 C.E. Esta posición fue reiterada por el Tribunal en la S.T.C. de 19 de diciembre de 2007 y ya ha sido incorporada a la Ley Orgánica 2/2009.

Fuera del ámbito político, existen otros mecanismos de participación de los inmigrantes. Por ejemplo los de tipo administrativo, recogidos en el artículo 105 de la Constitución; los vinculados a la educación o los relacionados con la participación de la juventud; artículos 27 y 48, respectivamente, de la C.E.

Con respecto a la posibilidad de participación administrativa, el artículo 6.2 reconoce a los extranjeros residentes y empadronados en un municipio todos los derechos establecidos bajo este concepto en la legislación de bases de régimen local. Además, dice que podrán ser escuchados en los asuntos que les afectan de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación. En realidad, esta última posibilidad sólo se puede interpretar a título de ejemplo reiterativo, porque el artículo 6.2 se remite a la LRBRL y, por consiguiente, da a entender que los extranjeros tienen reconocidos los derechos y deberes que el artículo 18 de esta ley establece para los vecinos (ya que la condición de vecino deriva directamente del empadronamiento). En esencia, se trata de los derechos de acceso a las prestaciones y

servicios municipales y del derecho a participar en la administración municipal en el sentido más amplio del término, cosa que engloba la posibilidad de ser escuchados.

De hecho, aparte de los procedimientos de participación ciudadana recogidos en la legislación de régimen local, existe la posibilidad de que los propios ayuntamientos (haciendo uso de su potestad de autoorganización) establezcan otras formas, medios y procedimientos de participación, con el único límite de no desprestigiar las facultades decisorias de los órganos representativos (artículo 69 de la LRBRL).

Asimismo, el artículo 49 de la LRBRL prevé que durante la aprobación de ordenanzas y reglamentos municipales habrá una fase de información pública y de audiencia.

Por consiguiente, podemos concluir sin ningún género de dudas que de conformidad con la normativa internacional, europea y nacional analizada de aplicación en la materia que nos ocupa, las personas extranjeras en situación irregular gozan plenamente de los derechos a libertad de expresión, reunión y asociación, independientemente de su situación administrativa, y por consiguiente, pueden participar y ejercer sus derechos civiles bien directamente de forma individual bien articularse esta participación a través de las asociaciones de inmigrantes y pro-inmigrantes, sindicatos y órganos consultivos que representen a los referidos extranjeros.

III.- Fundamentación Jurídica de la Participación Universal del colectivo de personas extranjeras en el ámbito de la Comunidad Andaluza.

Los cimientos del concepto de Participación Universal también los podemos encontrar en el ámbito autonómico, en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 10.3., que establece que la comunidad autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos: (...) 19.º La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.

En cuanto a la inmigración establece en su artículo 62.

"1. Corresponden a la Comunidad Autónoma: a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias."

En el actual escenario de la política el voto pierde valor, se convierte en un elemento más del juego democrático, afectando al modelo de representación, a la participación ciudadana y a los escenarios en los que se hace política. Estos cambios explican el interés de Europa por incorporar al hacer político a las asociaciones y grupos de interés, haciendo su aparición un nuevo término: la ciudadanía activa.

La ciudadanía social es la opción de integración y participación en la comunidad política que se ofrece a quienes no son nacionales. Esta ciudadanía social, que se asemeja bastante al status político de súbdito, es la que se ofrece a los extranjeros como vínculo de pertenencia a la Comunidad y como status jurídico del acceso al mundo de los derechos.

El Estatuto andaluz ha construido una ciudadanía social más amplia que la ciudadanía política autonómica ligada a la nacionalidad, a través de la cual se están rompiendo los límites tradicionales del Derecho de extranjería (se reconocen prestaciones sociales a quienes están en situación irregular, asistencia sanitaria y educación para todos...). Se ensancha la identidad política nacional y afectará al sentido tradicional de la participación y la representación política. La nueva identidad cívica en construcción se conforma a través de la participación política, no de la representación política, lo que explica la aparición del nuevo término ciudadanía activa. ¿En qué medida el desdoblamiento entre ciudadanía estatal y autonómica no terminará por imponer una ciudadanía política y social plena a través de la vecindad, que solo aportará capital social a la primera?.

Pero, no basta la simple sustitución de nacionalidad por vecindad como vía de acceso a la ciudadanía para que los problemas ligados a la integración y a la democratización se resuelvan.

Participación ciudadana a través de la promoción del asociacionismo vecinal, con posibilidad de obtener subvenciones, de que se tenga acceso a la información general, de que formen parte de los Consejos Sectoriales, y de que sean inscritas en el Registro municipal de asociaciones vecinales. El reconocimiento del derecho de asociación y reunión son elementos fundamentales para potenciar la participación política y su integración en el capital social que actúa en el nivel

informal de la política. Mediante el derecho de reunión y asociación se les permite influir en las decisiones políticas y poder gestionar recursos públicos. Si los grupos sociales integrados por extranjeros no aportan al gobierno municipal democratización y victoria electoral, la distribución de presencia política y de participación en el poder municipal será muy limitada o meramente testimonial.

IV. Recomendaciones en torno al colectivo de personas extranjeras.-

De este conjunto de consideraciones resultan las siguientes propuestas.

1º) Reforzar la **conexión entre el empadronamiento y la participación cívica de carácter universal** en el ámbito local y autonómico. El empadronamiento no confiere, por sí sólo, los derechos a los que hace referencia el artículo 18.1 de la Ley 7/1985 Reguladora del las Bases del Régimen Local, cuya titularidad y ejercicio están supeditados a que el extranjero se encuentre en situación de regularidad administrativa. No se trata de proponer la modificación del criterio establecido en la primera parte del artículo 18.2 LRBRL («la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España»), sino de incitar al debate sobre su segunda parte («y no les conferirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España»).

En este contexto se hace necesario tener presente que las modificaciones introducidas por la L.O. 14/ 2003 en los artículos 16.1, 16.2.f), 16.3 y 17.2 y 3 de la Ley 7/1985, LRBRL — especialmente, la adición de la Disposición Adicional Séptima— pueden convertir al padrón en un mecanismo de control del extranjero y desincentivar la inscripción padronal de los inmigrantes en situación irregular. La reforma tiene efectos negativos en un triple nivel:

a) Puede privar al padrón de su carácter integrador e inclusivo, y obstaculizar el acceso a determinados derechos y servicios para los que la propia LOEX no exige la regularidad administrativa, sino únicamente la inscripción.

b) Puede frenar los procesos de inserción en el ámbito municipal.

c) Si el inmigrante irregular no se inscribe, pierde una de las principales vías para acreditar el tiempo de su permanencia en España (el padrón es, de hecho, el único registro público donde figuran los irregulares) de cara a una posible regularización de su situación. En este punto, resulta necesario replantear la reforma operada por la LO 14/2003 en todo aquello que afecta al padrón municipal y, en todo caso, exigir que las actuaciones de los órganos de la Administración Central competentes en los procedimientos contemplados en la LOEX (en particular, la Dirección General de la Policía) que comporten el acceso a los datos del padrón sin el consentimiento de los interesados se ciña a los supuestos tasados, y que el padrón sea

utilizado para los fines del ámbito municipal (especialmente al hilo de la Sentencia del TS de 31 de enero de 2013)¹.

2º) Propuestas para avanzar en la participación universal en el **ámbito local**:

a. el ámbito local aparece como el más propicio para que puedan darse pasos adelante en el campo de la participación electoral de los inmigrantes. Por un lado, se cuenta con una opinión pública favorable al reconocimiento del voto municipal para los vecinos extranjeros residentes. Además de sus ventajas desde el punto de vista de la inserción urbana, el

¹ Dado que los preceptos cuestionados, al servicio de la política de extranjería, facultan a las autoridades para el acceso a datos personales (padrones, fiscales, etc) manejados por otras Administraciones, considera el Parlamento Vasco (recurrente) que se está ante unas previsiones legales inconstitucionales por carentes de rango legal, arbitrarias y sin amparo en un bien constitucional.

♣ El Tribunal Constitucional rechaza este planteamiento general con consideraciones igualmente generales, pues afirma que si bien **los extranjeros son titulares de los derechos de protección de datos y de la libertad de informática como los nacionales**, y que cada Administración debe usar sus propios datos para sus propias finalidades, también es posible la cesión interadministrativa de los datos que manejan, siempre y cuando una norma con rango legal lo ampare y su uso esté sujeto a proporcionalidad.

♣ El Tribunal Constitucional rechaza que estemos ante un cheque en blanco que permita a los funcionarios de extranjería asomarse a todas las bases de datos públicas de forma genérica, y lo limita para casos concretos y procedimientos determinados:

“Al respecto, conviene hacer notar que la mención del precepto a los procedimientos administrativos tramitados en el ámbito de la LOEx no puede entenderse sino haciendo referencia a la tramitación de un determinado expediente en el que resulta necesaria la constancia de determinado dato que ya obra en poder de otro órgano de la Administración General del Estado, tratándose así de un acceso específico en cada caso ajustado a los datos que resulten precisos para la tramitación de un expediente determinado y no de un acceso masivo o indiscriminado”

Similar respuesta respecto de modificaciones introducidas en el art.16.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del régimen local (en adelante, LBRL) relativas a **la cesión y acceso a los datos del padrón municipal**. Dicho precepto dispone:

“Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia.”

reconocimiento del sufragio local de los inmigrantes residentes puede constituir una valiosa experiencia práctica y una buena base para el necesario debate sobre la ciudadanía del siglo XXI.

b. Respecto a los consejos consultivos parece necesaria la existencia de órganos con funciones de conocimiento, debate y coordinación de la situación local de la inmigración y las acciones que se realizan, aunque con mejoras en sus sistemas de funcionamiento.

Para el recurrente ese precepto mantiene un espacio de incertidumbre en la determinación de los supuestos en los que no es preciso el consentimiento del afectado para la cesión de los datos contenidos en el Padrón

♣ El Tribunal Constitucional explica y marca la interpretación a seguir:

“Por ello, los datos cedidos han de ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a los órganos administrativos de forma que deberá motivarse la petición de aquellos datos que resulten relevantes, pues es necesario distinguir entre el análisis y seguimiento de una situación individualizada relativa a un caso concreto y el suministro generalizado e indiscriminado de toda la información contenida en un registro personal. El precepto ha contemplado ambos extremos de manera que cualquier cesión de los datos del Padrón debe fundamentarse en la necesidad por parte de la administración cesionaria actuando en el ejercicio de sus competencias, de conocer, en cada caso concreto, el dato relativo al domicilio de la persona afectada, extremos que han de ser adecuadamente valorados por la cedente a fin de apreciar si los datos que se solicita son realmente necesarios, pertinentes y proporcionados, atendiendo a la competencia que pretende ejercer la Administración cesionaria (art. 4 de la Ley 30/1992 in fine). Se trata así de una regla de por sí restringida a los datos relativos a la residencia y al domicilio en cada caso concreto, y a la que le resultarán de aplicación, de más está decirlo, el resto de principios y previsiones que conforman el contenido del derecho reconocidos en la legislación sobre protección de datos.

Por lo expuesto, la impugnación del art. 16.3 LBRL ha de ser desestimada.”

Se impugna asimismo la disposición adicional séptima **LBRL sobre acceso a datos patronales** que presenta el siguiente tenor literal:

“Para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, sobre control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales, preferentemente por vía telemática.

A fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la

c. En relación con el asociacionismo inmigrante, la promoción activa del asociacionismo entre la población inmigrante y su apoyo continuo y sensible puede, sin duda, contribuir a una mejor planificación y gestión de las actuaciones sociales en el ámbito local. La acción municipal debería ser más multilateral y compleja y contemplar el asociacionismo propio de los inmigrantes, y el asociacionismo compartido, común a los vecinos de diferentes orígenes. Las distintas medidas de fomento, apoyo y reconocimiento a organizaciones inmigrantes desde los consistorios deberían mantenerse y ampliarse a otros municipios, pero el fomento de las organizaciones de inmigrantes no debería agotar el elenco de actuaciones ligadas a la

Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados”.

♣ El Tribunal Constitucional explica y marca la interpretación a seguir:

“Así, no cabe dudar ni de la legitimidad de la finalidad perseguida ni de la idoneidad de la medida controvertida en relación con la antedicha finalidad ni tampoco de su necesidad, pues otras medidas en las que sería dable pensar como el control de fronteras pueden ser menos eficaces y tampoco son incompatibles con el acceso previsto.

Ahora bien, dicha previsión legal ha de ser entendida de forma acorde con las exigencias de proporcionalidad que nuestra doctrina exige en la limitación de un derecho fundamental como es el aquí concernido, relativo la protección de datos de carácter personal. Eso significa que la cesión de datos que el acceso regulado por el precepto supone ha de venir rodeado de una serie de garantías específicas, garantías que, cumplimentadas por el órgano administrativo al que el precepto hace referencia, son, evidentemente, susceptibles de control. Entre ellas se encuentra la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el acceso telemático a los datos del Padrón que el precepto prevé, como los concretos accesos de que se trate, evitando -en cuanto que la exigible motivación de tales decisiones facilita su correspondiente control mediante los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, en especial, a través del control jurisdiccional contencioso-administrativo- que se produzca tanto un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados o masivos.(...) Resulta de ello que el acceso solamente será posible, en las condiciones antes dichas, cuando el concreto dato en cuestión resulte pertinente y necesario en relación con la finalidad que ha justificado el acceso, quedando garantizada la posibilidad de analizar si, en cada caso concreto, el acceso tenía amparo en lo establecido en la Ley pues, en caso contrario, no resultará posible su uso.(...)

En suma, interpretado en los términos que hemos expuesto, la disposición adicional séptima LBRL no vulnera la CE y así se dispondrá en el fallo.”

El voto particular considera que este precepto debería haber sido declarado inconstitucional por la conexión entre el ejercicio de derechos (asistencia sanitaria o escolaridad, por ejemplo) y la inscripción en el padrón de habitantes, unido al efecto desincentivador que la posibilidad de cesión de datos a la Policía provoca sobre esa eventual inscripción.

promoción del asociacionismo inmigrante, como sucede, en buena medida, en el presente. Otra línea para trabajar, complementaria de la anterior, es el impulso del asociacionismo inmigrante en las organizaciones vecinales (asociaciones de vecinos y AMPA), sociales y festivas que conforman el tejido asociativo de la ciudad. Junto a las medidas dirigidas a los vecinos inmigrantes (información, sensibilización, programas específicos de intervención), el avance en esta línea supone implicar a las asociaciones y organizaciones autóctonas en una línea de apertura y acogida. Aquí, la incidencia de la actuación de los municipios puede ser clave.

Ámbitos de participación universal en el ámbito local donde se puede incidir:

- Órganos de participación:
 - o Consejos Sectoriales.
 - o Consejos territoriales.
 - o Consejo Social de la Ciudad
 - o Consejos Municipales de Asociaciones (en algunos casos).

 - Órganos participados:
 - o Órganos territoriales de gestión desconcentrada
 - Juntas Municipales de Distrito.
 - Juntas de Vecinos.

 - Participación funcional:
 - o Información Pública
 - o Iniciativas populares locales y derecho de petición.
 - o Audiencias públicas
 - o Encuestas y estudios de opinión ciudadana
 - o Jurados de ciudadanos.
 - o Consultas populares locales.

 - Participación cooperativa: asociacionismo vecinal
 - o Fomento y promoción del asociacionismo vecinal: uso de medios públicos (Centros cívicos, colegios, medios de comunicación) y subvenciones, programas de formación y capacitación...
 - o Registro Municipal de Asociaciones Vecinales.
 - o Participación de las asociaciones en los asuntos locales: acceso a la información de la actividad municipal, participación en los procedimientos (derecho de las asociaciones de vecinos a formular propuestas a los Ayuntamientos sobre asuntos que afecten a los intereses de sus representados en el ámbito de competencia municipal, y a proponer en algunos casos la inclusión de puntos
-

en el orden del día del Pleno municipal), participación a título informativo en las deliberaciones de los órganos de gobierno y administración de la Corporación local, canalizan la participación en todos los órganos complementarios, pueden ser designadas, como entidades sin ánimo de lucro, para prestar servicios locales, como sociales o culturales.

Podemos distinguir varios **ámbitos de participación universal en la Administración local:**

A. Órganos de participación: órganos destinados específicamente a servir como cauces de la participación ciudadana.

- *Consejos Sectoriales:* destinados a canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Sus funciones son la elaboración de informes y propuestas en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo (Previstos en el art. 130 del ROF (RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales).
- *Consejos Territoriales:* son los órganos de participación que prevén los reglamentos locales, como órganos de participación, consulta, información, control y propuesta, sin personalidad jurídica propia, que permiten la participación de los vecinos, colectivos y entidades de un mismo Distrito en la gestión de los Servicios Municipales. Son los órganos de participación en los distritos y por tanto el enlace fundamental con la ciudadanía para las Juntas Municipales de Distrito.

Las funciones básicas de los Consejos Territoriales son dos:

- 1) potenciar el diálogo entre las Juntas Municipales de Distrito, las entidades y los vecinos sobre diferentes temas de la vida del territorio en concreto del que se trata; y 2) tomar conciencia de los problemas generales de su Distrito y del municipio desde una visión global.
- *El Consejo Social de la Ciudad:* es el órgano de participación y deliberación de las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas más representativas del municipio para el debate, propuesta e informe de aquellas grandes materias y proyectos de carácter estratégico y con repercusión en el desarrollo social.

B. Órganos participados:

- Órganos territoriales de gestión desconcentrada (Juntas Municipales de Distrito).
Art. 24 LBRL, 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”

Importante: las Comunidades Autónomas pueden establecer determinaciones propias en esta materia, siempre que permitan a las Corporaciones locales unos márgenes de ejercicio de la potestad auto-organizatoria (doctrina STC 214/1989). Puede establecerse una normativa común o, como sucede en algunos casos, reglas supletorias a las locales.

Clases:

- **Juntas municipales de distrito**, art. 128 ROF, el Pleno del Ayuntamiento puede acordar su creación, “tendrán el carácter de órganos de gestión desconcentrada y cuya finalidad será la mejor gestión de los asuntos de competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial”.

Art. 122.1 ROF: en los poblados y barriadas separados del casco urbano y que no constituyan una entidad local menor, el Alcalde puede nombrar un representante personal entre los vecinos residentes en los mismos.

Además según el art. 132.1 el Pleno puede crear órganos desconcentrados distintos de los anteriores (aquí dudo que pueda obligar a su creación la CA, pero si incentivarla).

Juntas de Vecinos: previstas para los núcleos de población separados de la capitalidad del municipio, que no constituyan una entidad local menor.

3º. De esta dimensión de la participación se han destacado las **políticas de convivencia y la participación de los inmigrantes como usuarios de los servicios y espacios públicos**. Las políticas de convivencia se centran en las relaciones vecinales y en los espacios públicos, destacando la importancia de la interrelación normalizada entre vecinos autóctonos e inmigrantes. La acumulación de viviendas con deficiencias, los entornos urbanos degradados y con acumulación de factores de precariedad social no constituyen el mejor escenario para la convivencia que se propugna, de ahí que las políticas de convivencia y de participación vecinal deban ser complementadas con una acción decidida en materia de vivienda social distribuida en el tejido urbano, a fin de evitar la segregación espacial y con intervenciones integrales en los barrios populares con situaciones más deterioradas.

4º. **Promoción del asociacionismo.** El asociacionismo cumple un papel relevante como cauce de participación social. En el marco de derechos de ciudadanía restringida con el que se encuentra el inmigrante procedente de países de fuera de la UE, el asociacionismo emerge no sólo como un mecanismo de participación social de primer orden, sino también como un espacio de solidaridad y ayuda mutua. Una apuesta sólida hacia la institucionalización de las asociaciones contribuirá a la consolidación de las organizaciones, al acceso a más recursos, a la integración de propuestas identificadas por los propios inmigrantes en programas específicos, a un mejor diseño de todas las políticas sociales y, por ende, a un mayor éxito en las relaciones con la sociedad de recepción.

La relación entre las Administraciones (estatal, autonómica y local) y las asociaciones de inmigrantes debe estar guiada por la objetividad y la transparencia en los procesos de concesión de subvenciones y en la delegación de la prestación de determinados servicios. La selección y designación de las asociaciones que acceden a los organismos consultivos de los diferentes ámbitos territoriales debe ser equitativa y reflejar la pluralidad de comunidades de inmigrantes existente en los contextos de referencia, de forma que la representatividad quede garantizada. Las asociaciones de inmigrantes deben, por su parte, mantener y fomentar la cultura participativa en el desarrollo de las actividades que entran en su campo de actuación y en los procesos de selección de sus liderazgos.

5º. Promoción de las **redes sociales** como instrumento idóneo de participación individual.

El artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, insta a las Administraciones públicas a promover el uso y la aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el desarrollo de su actividad y en el ejercicio de sus competencias.

Esta tarea de promoción recibió un impulso legislativo con la reforma efectuada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, cuyo artículo 68 modificó el 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para habilitar la creación de registros electrónicos que facilitaran e impulsaran las comunicaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos, modificando también el artículo 59 de la misma Ley, a fin de dar cobertura legal al régimen jurídico de las notificaciones practicadas por medios telemáticos.

Las previsiones legales fueron desarrolladas por los Reales Decretos 263/1996, de 16 de febrero, y 772/1999, de 7 de mayo, que, respectivamente, regulan para la Administración General del Estado la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, y la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones, así como la expedición de copias de documentos y la devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

Estos reales decretos fueron modificados por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, que regula los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos, completado por la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio, que desarrolla su disposición final primera relativa a los requisitos técnicos de los registros y notificaciones telemáticas y prestación del servicio de dirección electrónica única. Con posterioridad el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ha derogado expresamente el Real Decreto 263/196, de 16 de febrero y los artículos 14 a 18 del Real Decreto 722/1999, de 7 de mayo.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos se promulgó en la Administración, reconociendo la relación con las Administraciones públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y una obligación para tales Administraciones. Dicha Ley 11/2007, de 22 de junio, regula, en sus artículos 24, 25 y 26, el deber de crear registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones y el contenido de las normas de creación de los registros electrónicos.

Consecuencia de la evolución técnica y legislativa, conforme a las normas y a los servicios establecidos por el Estado, este ciudadano realiza en la actualidad actos jurídicos públicos que contienen declaraciones de voluntad y actos con contenido patrimonial plenamente eficaces, con plena validez jurídica y efectos públicos notorios, a través de Internet. Y los realiza desde el sillón de su despacho, oficina, o desde su casa, ante su ordenador, usando el eDNI (u otro medio o certificado digital de identificación, siendo el eDNI a los efectos de esta exposición meramente simbólico). Entre ellos, el acto fundamental de todos los que los ciudadanos, en su calidad de tales, realizan y que permiten la existencia del Estado como tal desde el punto de vista material: pagar tributos o impuestos. A través de Internet. Si el ciudadano puede contribuir al sostenimiento del Estado desde su domicilio o desde cualquier otro lugar con conexión a Internet, de forma directa, mediante procedimientos electrónicos, debe poder participar en la aprobación de las normas que rigen ese mismo Estado de manera exactamente igual.

El Parlamento de Andalucía prevé (Art. 85.7) ya en su Reglamento la posibilidad de voto sin presencia física del votante, y algunas Diputaciones Provinciales están tramitando propuestas reglamentarias de las mismas características.

La finalidad de estas disposiciones legales es que el voto, acto principal en la conformación de la voluntad del órgano legislador, como voluntad popular y encarnación de la soberanía, que se actúa en los órganos legislativos que componen los representantes del pueblo a través de la aprobación de las leyes y otras normas, pueda ser emitido y computado válidamente sin necesidad de la presencia física del representante popular (el Diputado) en la Cámara, Pleno, Comisión o hemiciclo donde se desarrolle la votación, caso de concurrir justa causa.

El desarrollo y aplicación de estas técnicas de democracia representativa real pueden conducir a una participación directa de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro territorio, de forma complementaria pero imprescindible a otras formas de canalización a través de asociaciones, partidos políticos etc, y supondría un avance espectacular y pionero en la implantación efectiva del principio de universalidad de la participación ciudadana, sin diferencias entre sexo, nacionalidad o estatus jurídico y económico, fácilmente controlable en su autenticidad y legitimación a través de los medios técnicos actuales que garantizan un adecuado uso de las identidades virtuales (certificados digitales, eDNI, etc).

La introducción de las nuevas tecnologías, no sólo en la vida cotidiana de los jóvenes y sus relaciones, sino también como arma de movilización política (Sampedro, 2005), abre un campo interesante y actual, sobre todo los posibles mecanismos para reactivar una participación juvenil y general de toda la población que podrían ser mayores. Al fin y al cabo, juventudes interconectadas políticamente vía Internet o telefonía móvil son juventudes en red, y ya hemos tenido ocasión de comprobar lo importante que es "ser animado a participar".

6º. Promoción de plataformas y movimientos sociales como instrumento de participación colectiva en el contexto de regeneración democrática y ciudadana que estamos asistiendo. Las redes sociales han absorbido herramientas que potencian nuevas oportunidades de participación colectiva por lo que habría que darle los espacios adecuados utilizando esta "inteligencia colectiva" para generar un conocimiento que pueda aplicarse de forma cívica.

En este proceso de visualización hemos de tener presente que las redes sociales están presentes en las organizaciones, los grupos y los territorios, y no necesariamente coinciden con lo instituido. Por tanto, las redes no se decretan ni se crean, sino que se descubren, se activan y se pueden visibilizar, por ejemplo, mediante procesos de mapeo y observación continua que

cuiden las diferentes motivaciones que llevan al surgimiento de las mismas. El fomento de esta nueva forma de participación es definitiva para hacer realidad la democracia participativa.