

La participación
de los
ciudadanos
en la
vida pública local

25

documentos
INAP



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

INAP

La participación de los ciudadanos en la vida pública local

Números aparecidos

1. Crecimiento, competitividad y empleo, retos y pistas para entrar en el siglo XXI.	13. Desarrollo y formación de los funcionarios públicos en el Reino Unido.
2. Modernización y cambio de las administraciones públicas. La misión del INAP.	14. El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales.
3. El Estado ante los retos de fin de siglo.	15. Una década de administración pública.
4. Cartas de servicios públicos.	16. Gobernar con criterio empresarial.
5. Reforma del aparato del Estado en Brasil.	17. Informe de actividad sobre la reforma del Estado en Francia.
6. Informe sobre creación de riqueza y cohesión social en una sociedad libre.	18. Opinión sobre la secesión de Quebec.
7. Mejorar la competitividad europea.	19. Jornada conmemorativa del 40.º aniversario de la creación del INAP.
8. La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O.C.D.E.	20. Experiencias de recursos humanos del Instituto Speyer de Alemania: autoevaluación, modernización y mejora del rendimiento.
9. Normas de conducta en la vida pública. Informe Nolan.	21. La nueva Constitución de Berlín y la Constitución de la ciudad de Buenos Aires.
10. El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos.	22. La reforma de la Comisión. Libro Blanco.
11. Dossier de información sobre la Reforma del Estado en Francia.	23. Modernizar la Administración. Libro Blanco del Gobierno Británico. 1999.
12. La función pública local y la habilitación nacional.	24. Reinventar la Administración. Informe quinquenal.

La traducción de este documento se ha realizado de acuerdo con el Consejo de Europa, siendo la misma de única y exclusiva responsabilidad del INAP

© Consejo de Europa
Instituto Nacional de Administración Pública

Edita:
Ministerio de Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública
NIPO: 329-02-009-1
ISSN: 1135-7649
Depósito Legal: M. 8.358-2001
Imprime: LERKO PRINT, S.A.

La participación de los ciudadanos en la vida pública local

Informe del Comité Director para la democracia local y regional (CDLR),
preparado en colaboración con el profesor Gerry Stoker,

adoptado por el CDLR durante su 25.ª reunión, 7-9 de junio de 2000

MUNICIPIOS Y REGIONES DE EUROPA, N.º 72
Ediciones del Consejo de Europa

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
PRESENTACIÓN, por Luis Pérez de Cossío.....	9
I. EL CONTEXTO CAMBIANTE DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS	11
A) Participación y democracia	13
B) Las grandes cuestiones sobre el desarrollo de la democracia local: diferencias y similitudes de las tendencias que aparecen	16
II. LAS DIMENSIONES DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS.....	23
A) Participación en el proceso político de la colectividad	25
B) La participación de los ciudadanos en el proceso político mediante el ejercicio de los derechos electorales	26
C) Participación directa de los ciudadanos o de los grupos de ciudadanos en el proceso de toma de decisiones	26
D) Otras actividades de interés para la colectividad	28
III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEDIANTE EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS ELECTORALES	31
A) Factores que influyen en la participación en las elecciones	34
B) Factores que influyen en el funcionamiento del sistema de representación.....	40
IV. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA.....	45
A) Participación informal y consultiva	48
B) Participación en la toma de decisiones.....	52
C) Participación en la ejecución.....	54
V. PAPEL DE LAS ASOCIACIONES	57



	<i>Págs.</i>
VI. RAZONES DE LA PARTICIPACIÓN Y DE LA NO PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL.....	63
A) El nivel de participación y de representación en el proceso de toma de decisiones.....	65
B) Situaciones características de alejamiento: análisis de las causas.....	66

ANEXOS

ANEXO I: Síntesis de las respuestas de los Estados sobre las cuestiones y problemas de actualidad relativas a la democracia local y a la participación democrática	77
ANEXO II: Sistemas electorales para la elección de los consejos locales en los Estados miembros	83
ANEXO III: Edad necesaria para participar en las elecciones locales.....	85
ANEXO IV: Disposiciones que facilitan el ejercicio del derecho a voto	86
ANEXO V: Participación de los extranjeros en las elecciones locales	87
ANEXO VI: Evolución, reformas y evaluación general de los sistemas electorales por los partidos políticos y otros sujetos concernidos	88
ANEXO VII: Síntesis de las informaciones relativas a los referéndums locales transmitidas por los Estados	94
ANEXO VIII: Síntesis de las informaciones transmitidas por los Estados relativas a las iniciativas populares.....	101
ANEXO IX: Síntesis de las informaciones sobre otros mecanismos formales de participación en la actividad normativa y reguladora.....	104
ANEXO X: Síntesis de las informaciones sobre los mecanismos formales de participación en la actividad normativa y reguladora de algunos Estados miembros	107
ANEXO XI: Datos estadísticos sobre la participación de la mujer en la vida política	110
ANEXO XII: Síntesis de las respuestas transmitidas por los Estados miembros sobre la participación y la representación de las distintas categorías y grupos sociales	113

PRESENTACIÓN

La participación de los ciudadanos en los problemas que afectan a las colectividades locales constituye un aspecto por el que se han preocupado permanentemente los responsables de la toma de decisiones, ya que, en democracia, el aumento de la participación es un síntoma del correcto funcionamiento del sistema.

Son numerosas las cuestiones que influyen en el nivel de participación y que varían en función de las características de cada territorio. Sin embargo, existe un conjunto de elementos comunes que es necesario analizar.

Son varios los estudios realizados tomando como muestra las colectividades en un determinado país y escasos aquellos en los que se comparan las características en diversos países.

El presente estudio constituye un magnífico trabajo realizado en el seno del Comité Director para la Democracia Local (CDLR) en el que, partiendo de los datos aportados por veinticinco países del Consejo de Europa, se estudia la dimensión de la participación, el ejercicio de los derechos por los ciudadanos, los mecanismos de participación y los motivos o razones que pueden llevar a su incremento o disminución.

Las virtudes del estudio se encuentran tanto en la gran muestra de la que parte como en el acierto en el tratamiento de las materias y en la forma accesible en que se presenta su contenido. Por ello es un documento de la máxima utilidad tanto para los estudiosos, como para los responsables locales, como para los propios ciudadanos.

El trabajo se inicia con los aspectos generales o perspectivas de análisis de participación y democracia, así como los motivos fundamentales en los que se basa la participación. A continuación enumera las principales cuestiones que influyen en el marco local y que son la base para la adecuada participación, tales como las competencias locales, la autonomía financiera, las relaciones con los otros niveles de gobierno o la propia organización interna, así como las técnicas que pueden marcar la participación.

En capítulos específicos se desarrollan el ejercicio de los derechos electorales y los mecanismos de participación directa de los ciudadanos. En cuanto al primer aspec-

to, se analizan cada uno de los factores que inciden en la participación en las elecciones a partir de las experiencias de los diversos países y los factores que influyen en el sistema de representación. Se abordan cuestiones tales como derecho al voto, problemática de los sistemas, etc. En cuanto al segundo aspecto, se analiza la participación informativa y consultiva, la participación en la toma de decisiones y en la ejecución.

Para finalizar, el estudio aborda las razones para la participación y para la no participación enunciando las situaciones que, con carácter general, pueden motivar el alejamiento, como pueden ser el sexo, la edad o las situaciones socioprofesionales.

El documento se presenta acompañado de doce anexos en los que se reflejan los datos que han servido de base, obtenidos de todos los Estados, y que pueden permitir, además, una comparación directa de las legislaciones vigentes y profundizar en la materia a todas las personas que intervienen en todos los procesos participativos.

En definitiva, se trata de un documento de gran interés y de alta calidad científica. Estas circunstancias han motivado que el Instituto Nacional de Administración Pública lo incluya entre sus publicaciones, contribuyendo a la mayor difusión posible del mismo.

LUIS PÉREZ DE COSSÍO
Director General para la Administración Local
Ministerio de Administraciones Públicas

I

EL CONTEXTO CAMBIANTE DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS

A) PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA

El debate sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública de sus comunidades reposa esencialmente en un postulado, a saber, que dicha participación es una característica deseable de la democracia. En particular, se considera generalmente que un bajo nivel de participación en el proceso democrático es un síntoma preocupante y un factor que afecta al funcionamiento de la democracia local. Conviene profundizar en este punto.

1. Las diferentes perspectivas de análisis de los informes entre participación y democracia

¿En qué medida la participación es deseable? ¿De qué manera debe fomentarse? La teoría moderna de la democracia aporta varias respuestas a estas dos preguntas desde al menos cuatro perspectivas.

Perspectiva realista

Según una opinión generalizada, la política existe para expresar y defender intereses. La participación serviría entonces para promover estos objetivos con resultados óptimos y un coste mínimo. Es necesario, en este caso, que los participantes confíen en sí mismos y tengan cierta eficacia. También se podría esperar de ellos cálculos “racionales” que permitan apreciar el valor de su contribución.

Parece que esta perspectiva instrumental de la participación favorece una comprensión realista de las cuestiones en juego. Los ciudadanos participan en la vida pública si se plantea un problema que les interesa y si creen en la eficacia de su intervención. La participación tendería a ser una actividad donde sólo una proporción reducida de la población estaría muy implicada. La mayoría sólo intervendría de manera puntual. Un reducido nivel de interés y una apreciación realista de las obligaciones del poder disuaden

a muchos ciudadanos de tener un papel más activo. Lo importante sería entonces crear mecanismos y disponer de las capacidades deseadas para convencer a un número suficiente de ciudadanos sobre la utilidad de su movilización, en cuanto se planteen problemas importantes.

Perspectiva participativa

Una perspectiva totalmente opuesta a la de los realistas es la que adoptan aquellos que ven en la democracia un proceso que necesita la mayor participación posible del ciudadano. Subyacen dos maneras de pensar en esta perspectiva. La primera perspectiva –comunitaria– alega que la contribución a la vida política no depende de un cálculo utilitario sino más bien de un interés de bienestar de la colectividad, de la que son parte. La segunda acentúa el valor de la participación en tanto que experiencia educativa. Cooperando con la acción política, los individuos ganan en realización personal, en competencia y en confianza. Además, también pueden comprender mejor los intereses y las aspiraciones de sus conciudadanos.

Esta perspectiva participativa confiere una virtud particular a la vida pública local. Este nivel político es fácilmente accesible y su proximidad hace de él una base ideal de participación. Ofrece un foro donde los intereses colectivos pueden ser explorados y en el que los ciudadanos son introducidos en el mundo de la política de una manera que les permite aprender y evolucionar.

Estos argumentos, a veces algo paternalistas, se interesan esencialmente en la participación en tanto que medio para la autoexpansión y la expresión de las preocupaciones colectivas.

Política de presencia

La política de presencia se basa en la demanda de los grupos excluidos para que sean implicados en la toma de decisiones. No piden sólo que sus opiniones se tomen en cuenta, sino que también sean representados en la vida política por los individuos que comparten su experiencia y su identidad.

Se esgrime que la presencia de estos grupos pone en duda, de múltiples maneras, las estructuras existentes de exclusión y de marginalización. En primer lugar, el hecho de que los miembros del grupo excluido estén presentes en la mesa en la que se estudian las decisiones tiene un valor simbólico. La representatividad no sólo debe existir, sino que también tiene que poder verse. En esta perspectiva, la participación tiene un aspecto expresivo: los ciudadanos actúan para expresar sus sentimientos y su identidad.

Sin embargo, la política de presencia –tal y como la perciben, por ejemplo, los movimientos feministas o algunas organizaciones de personas inválidas– reposa sobre la hipótesis de que esta presencia directa de representantes del grupo influye en la toma de decisiones. Abriría el proceso de decisiones y crearía las condiciones para una defensa más enérgica de los intereses a los que se aspira. Además, facilitaría las transformaciones

dando a las categorías anteriormente excluidas el tiempo y la oportunidad para construir sus preferencias políticas y expresar sus preocupaciones.

Democracia deliberativa

Uno de los elementos del debate sobre la participación, que es más relevante hoy que hace unos treinta años, es la política de deliberación. Los que sostienen esta idea critican los argumentos favorables al acercamiento utilitario y a la política de presencia porque les parecen demasiado orientados al interés personal. A diferencia de los partidarios de la democracia directa o participativa, los de la democracia deliberativa no ven necesariamente en una participación máxima un bien en sí.

Aunque, sin embargo, apoyan una amplia participación, desaprueban las estructuras que reflejan una concepción utilitaria de la política, reducida a un conflicto de intereses en el cual el Gobierno tiene por cometido encontrar un equilibrio entre las demandas opuestas. Las instituciones políticas deben más bien ser concebidas para permitir a los ciudadanos que creen relaciones entre ellos en el marco de las deliberaciones o de las argumentaciones y no sólo en calidad de negociadores en busca de intercambios.

Los defensores de esta idea sugieren, sobre todo, que la política debe implicar un razonamiento, un debate abierto y una reflexión sobre las opiniones de los demás. Si la mayor parte no cree obligatoriamente de manera simplista en el descubrimiento de soluciones de “interés general”, todos opinan que durante la deliberación aparecen posiciones y elementos de entendimiento nuevos. La participación estructurada de manera deliberativa llevaría de este modo a soluciones inéditas y a una toma de decisiones más satisfactoria.

2. Los motivos de participación

Evidentemente, los motivos de participación son variables. El ciudadano antepone el aspecto utilitario, expresivo o deliberativo, o la toma como un deber cívico. Confiere la legitimidad requerida a los órganos públicos, así como los conocimientos necesarios para una toma de decisiones eficaz. Por último, permite asegurar el apoyo activo a los ciudadanos para llegar a un objetivo concreto.

En términos instrumentales, la participación puede ser considerada como un medio para que los individuos alcancen sus objetivos. Contribuyen a una acción si una cuestión les interesa lo suficiente y si piensan que vale la pena hacer este esfuerzo. En la mayor parte de los casos, sin embargo, los ciudadanos permanecen inactivos. Algunos estiman que esta apatía es el resultado de un nivel de interés muy bajo. Para otros, refleja un poder político inadecuado.

Algunos aprecian la participación en sí misma, estimando que expresa el interés de la colectividad de la que son parte y ofrece la posibilidad de iniciarse en el arte de la ciudadanía. Puede parecer difícil en el mundo moderno limitarse a esta idea clásica, incluso romántica, de la participación.

Para los defensores de una política de presencia, la participación de representantes de los grupos excluidos tiene una importancia simbólica y utilitaria. Demuestra la inclusión del grupo y de sus intereses y ofrece un mejor entorno para trabajar a favor de estos últimos. No es necesario que todos los miembros del grupo se comprometan en la actividad política, pero sí la presencia, en el espacio en el que se toman las decisiones, de representantes con los que puedan identificarse y que hayan compartido su experiencia, lo cual facilitará la expresión de sus intereses colectivos.

Los que apoyan la participación estructurada con objeto de ampliar el debate se sitúan en otra perspectiva. Sostienen que la participación no tiene valor en sí y su objetivo primordial es la creación de una estructura de deliberación que permita a los ciudadanos intercambiar opiniones, revisar su comprensión sobre cuestiones importantes y encontrar soluciones comunes. Es conveniente entonces alentar la participación de un abanico limitado de personas, de manera que se fomente el debate y la búsqueda del interés general.

El debate sobre las posibles opciones en materia de reforma depende de la razón de ser de la participación o del valor que se le atribuya. Encontramos, sin duda, en todos los Estados una mezcla de estas motivaciones con quizá una predominancia del punto de vista realista o utilitario. Además de esto, el reto consiste en crear sistemas de democracia local en los que los ciudadanos tengan la posibilidad de participar, pero que, en caso de que éstos eligieran no explotar estas posibilidades, permanezcan legítimas y eficaces. Los puntos cruciales son el carácter abierto de las instituciones y la conciencia de los ciudadanos que pueden influir en una decisión si sienten la necesidad.

Por otra parte, muchos Estados desean encontrar en su régimen de democracia local una mayor capacidad de participación, reflejada por la presencia de varios grupos sociales y económicos y/o la capacidad de comprometerse en una política más deliberativa y más orientada hacia la reflexión, que reúna los múltiples intereses en busca de una visión común de colaboradores con vistas a una acción colectiva.

B) LAS GRANDES CUESTIONES SOBRE EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA LOCAL: DIFERENCIAS Y SIMILITUDES DE LAS TENDENCIAS QUE APARECEN

El estado de la democracia local en los países del Consejo de Europa es sin duda distinto. Sin embargo, la cuestión del desarrollo de la democracia local surge en todos los lugares. En efecto, la democracia local –como la democracia a secas– no es un conocimiento estático. Evoluciona en el marco de un proceso: las soluciones que se creen apropiadas en un momento dado deben ser verificadas constantemente y, llegado el caso, cuestionadas a la luz de los cambios que ocurren en la sociedad, así como en las necesidades y en las expectativas de los ciudadanos.

No sólo el desarrollo de la democracia local está a la orden del día en todos los países europeos, sino que también, más allá de las diferencias, es posible identificar varias pre-

ocupaciones comunes que, por una parte, dependen de la capacidad efectiva de las colectividades locales para asumir el papel que les es confiado y, por otra parte, de la calidad de las relaciones entre ciudadanos y representantes locales y del alcance de la participación de los ciudadanos en el proceso político a nivel local.

Los siguientes párrafos evalúan los problemas más importantes mencionados en las respuestas de 25 países (véase anexo 1.º para un resumen más detallado de estas respuestas). Por supuesto, estos problemas no son compartidos (o no tienen las mismas repercusiones) en todos los países en cuestión.

1. Capacidad de acción y margen de maniobra de las colectividades locales

Carencias fundamentales en la infraestructura de la administración local

Las cuestiones y problemas que surgen a este respecto abarcan los principales aspectos de la autonomía local:

- la organización territorial de los Estados (creación de colectividades autónomas a nivel intermedio y sus relaciones con las colectividades locales, estatuto de las ciudades más importantes, tamaño demasiado importante o excesivamente pequeño de los municipios);
- el papel de las colectividades locales y el alcance de sus competencias (base constitucional de la autonomía, bajo nivel de descentralización, posibilidades de acción limitadas de las colectividades locales, redistribución de las responsabilidades dentro de los ámbitos de competencia compartida);
- la autonomía financiera (descentralización fiscal, sistema de aportes del Estado, sistema de perecuación financiera, margen de maniobra dentro de la determinación del nivel de ingresos, adecuación de los ingresos a las funciones propias y delegadas);
- las relaciones entre las autoridades centrales y locales (el hecho, o el sentimiento de las autoridades locales u otras, de que el Gobierno central puede limitar de manera excesiva la posibilidad de que las autoridades locales pongan en marcha políticas locales);
- la organización interna de las colectividades locales (relaciones entre el consejo y el órgano ejecutivo, creación de distritos);
- otras cuestiones más específicas (tales como la inestabilidad del marco legal y económico, la carencia de personal cualificado en las administraciones locales, o la necesidad de reforzar la protección jurídica de las colectividades locales).

En conjunto, cabe resaltar que ciertos países de Europa central y oriental todavía no han completado el proceso de descentralización en el que se comprometieron plenamente;

en estos países, el marco legislativo y reglamentario de la autonomía local está evolucionando.

Se puede citar, por ejemplo, el caso de Polonia: una reforma reciente de la administración pública ha ampliado y reforzado la base legislativa, institucional, organizativa y financiera de la democracia local, con la esperanza de crear mejores oportunidades de participación de los ciudadanos. Se trata de una etapa importante en el proceso de descentralización de toda la administración pública del país y ha introducido un nuevo reparto de las tareas, de las competencias y de las finanzas públicas entre los diferentes niveles de la administración local y central.

El papel y las funciones de las colectividades locales, sus relaciones con las autoridades centrales, su margen de maniobra (en el ámbito financiero y en otros) están también a la orden del día en algunos países de Europa occidental.

Por ejemplo, en Islandia, en Suecia y en Grecia, se están llevando a cabo reformas importantes para reducir el número de las colectividades locales. Esto puede tener algún impacto en la participación de los ciudadanos: las nuevas unidades de la autonomía local son, por un lado, más poderosas y probablemente más eficaces, pero, por otro, el número de representantes elegidos es más bajo y la distancia que los separa de los ciudadanos es más grande.

En Finlandia, la estructura y el número de municipios no ha cambiado mucho, pero su poder de decisión autónoma ha crecido a la vez que se ha reducido considerablemente la actividad normativa de dirección del Gobierno central. Esto representa un reto para la funcionalidad de la democracia local, ya que los consejos municipales deciden por 2/3 sobre la economía pública del país.

Incertidumbre sobre el papel y el margen de maniobra de las autoridades locales en una sociedad global

En muchos países, se tiene la sensación de incertidumbre en cuanto al margen de maniobra de la democracia local en un mundo en el que se esperan servicios de alta calidad y en un entorno económico y social globalizado. De modo subyacente, se aprecia una sensibilización a toda una serie de presiones que tienen mucha importancia en el espacio de la democracia local, especialmente:

- las demandas del público, que espera niveles de servicio coherentes con los fijados por las autoridades nacionales (factor señalado, por ejemplo, por Noruega y el Reino Unido);
- la complejidad de los problemas que se tienen que resolver, que impide en particular que los pequeños ayuntamientos presten servicios que correspondan a las normas deseables (preocupación expresada por muchos países de Europa meridional y de Europa central y oriental);
- la sensación generalizada de que el campo de acción de la autonomía local está amenazado por fuerzas de la globalización.

2. Carencias en las relaciones entre autoridades locales y ciudadanos en la participación democrática

Declive del interés público y sentimiento de hastío con respecto a la política, que expresan una bajada de la participación electoral y dificultades en encontrar candidatos

Varios Estados mencionan tendencias negativas en lo que respecta a la participación democrática. Se trata, principalmente, de un nivel de asistencia a las urnas que está bajando o que permanece bajo de manera permanente (con incluso, en ciertos casos, un porcentaje inferior al 50%); se trata también de una cierta dificultad para las partes para encontrar miembros activos y candidatos.

La preocupación relativa a la participación en las elecciones es especialmente importante en los países nórdicos, con un historial de participación tradicionalmente bastante elevado. Sin embargo, en estos países, los índices de participación aún son elevados. Esta preocupación es compartida por el entorno político del Reino Unido y de Holanda, a pesar de que la tradición de participación en la vida pública local sea un poco menor. Este punto también es mencionado por algunos Estados de Europa meridional como Portugal y Grecia y algunos de las democracias de Europa central.

De una manera más general, se constata un débil interés de los ciudadanos con respecto a la vida política local (inferior al interés que se da a las cuestiones nacionales) y una utilización insuficiente de los medios a su alcance para tener peso en las elecciones políticas y en la gestión a nivel local.

Es necesario que se inculquen las buenas costumbres de ciudadanía mediante la educación y la formación desde la más temprana edad. Las nuevas democracias de Europa central y oriental necesitan especialmente clases de instrucción cívica para promover los nuevos valores. Muchos de esos países ya se han comprometido en este sentido. Pero este esfuerzo debe ser generalizado y constante.

Este proceso debería tratar de sensibilizar plenamente a los ciudadanos, y especialmente a los jóvenes, para los diversos mecanismos de la vida social y política y para las consecuencias de las decisiones que deberán tomar. Los ciudadanos deben comprender muy claramente las posibilidades y los medios que poseen para tener peso en las políticas locales y aprender a desempeñar su papel haciendo uso de sus derechos y asumiendo sus responsabilidades.

La dificultad del público para implicarse en las formas directas o populares de participación

La dificultad —o en cualquier caso, la necesidad— de implicar más al público, utilizando las formas de consulta directa u otras formas populares de consulta citadas por bastantes Estados (por ejemplo, Estonia, Hungría, Lituania, Suecia y el Reino Unido). El problema tiene varios aspectos, que no conciernen, sin embargo, necesariamente a todos los países mencionados aquí arriba:

- las consultas directas no son frecuentes; los representantes locales pueden dar la impresión de que se reservan derechos exclusivos en cuanto a la toma de decisiones y se desearía más esfuerzos por su parte para implicar al público;
- no se moviliza suficientemente al público o no se tiene el sentimiento de que su participación pueda cambiar realmente algo;
- no es fácil garantizar que las consultas sean eficaces y que no sirvan sólo para dar una audiencia mayor a grupos ya poderosos;
- la consulta tiene más peso cuando su resultado es obligatorio y que los ciudadanos pueden realmente tomar la decisión final; sin embargo, en muchos casos, el significado de los referéndums (y más aún de las iniciativas populares) se reduce por el hecho de que el resultado final está en manos de los órganos locales deliberativos (o ejecutivos).

Debilidades de las instituciones de la democracia representativa local que hacen que el sistema sea menos eficaz, transparente y responsable

Algunos países se preocupan de manera diferente de comprobar que, para los electores, los representantes locales no dan el impulso político necesario o no consiguen identificarse lo suficiente con su comunidad y que su imagen, de este modo empañada, influye negativamente en su responsabilidad.

En Bélgica, se observa que el tiempo consagrado por los representantes locales a la gestión de su municipio no es suficiente. En el Reino Unido, los consejeros locales tienen un exceso de problemas específicos y les falta tiempo para ocuparse de las cuestiones estratégicas. En Suecia, se preocupan por la disminución del papel de los consejeros locales en tanto que foros de debate político, ya que las cuestiones importantes se deciden por lo general en otro lugar. En “la Ex República Yugoslava de Macedonia”, los ciudadanos, incluso si en su mayoría demuestran un interés considerable hacia la política y se implican en ella, consideran que los políticos dependen mucho de la posición de sus partidos y están preocupados por sus intereses personales. En consecuencia, son escépticos en lo que respecta al compromiso de los políticos para solucionar sus problemas sociales y no esperan mucho de ellos.

También se observa una falta de información y de transparencia (Lituania), una falta de conocimientos generales de la administración local y de su funcionamiento (Malta), la complejidad del proceso de decisiones y su alejamiento de los ciudadanos (Portugal), la ausencia de una voluntad política de asociar mejor, y de manera más frecuente, los ciudadanos con las decisiones (España).

Para hacer frente a estos diversos fenómenos, algunos Estados toman iniciativas para reformar el sistema electoral local o modificar el estatuto de los representantes.

Por ejemplo, en Bélgica, las disposiciones sobre la acumulación de mandatos y el estatuto de los mandatarios locales han sido recientemente modificados, con vistas a faci-

litar el ejercicio de un mandato político municipal y permitir a los mandatarios concernidos que dediquen el tiempo necesario a la gestión de su municipio.

En el Reino Unido, el Gobierno prepara actualmente textos de ley para dar las bases a un programa radical de reformas democráticas que debería desembocar en un nuevo impulso para la vida política local.

En Malta, se ha adoptado una nueva legislación para garantizar que los ciudadanos de las pequeñas ciudades, de los pueblos o de las sub-localidades dependientes de un municipio y cuya población representa al menos el 10% de la población total tengan una fuerte representación en el seno del consejo local. Entre otras cosas, el Consejo debe mantener una reunión anual en la sub-localidad, en la que los ciudadanos interesados pueden expresar su opinión sobre la acción del Consejo relativa a la sub-localidad.

Conciencia del hecho de que la participación de los ciudadanos no es sólo un problema general, sino que también tiene dimensiones específicas correspondientes a las capacidades de contribución variables de los grupos socioeconómicos

Las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas, los ancianos y los inválidos se citan en casi todos los países en ejemplos de grupos cuya participación no es muy probable, especialmente cuando se trata de las instituciones más formales y “representativas” de la democracia local.

3. Tendencias generales que marcan la participación

La experiencia de la participación de los ciudadanos en sus diversas formas varía de un país a otro, como lo muestran los anexos al presente documento. Existe, sin embargo, un cierto número de tendencias generales, que se manifiestan con diversos grados en todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Estas tendencias demuestran que es importante que todos los países vigilen la calidad de la participación de los ciudadanos en la vida local preparando programas destinados a responder a las necesidades a medida que éstas toman un carácter de urgencia. Las tendencias generales que marcan la participación en todos los países son las siguientes:

El impacto de las nuevas técnicas de información y de comunicación

Estas técnicas proporcionan a los ciudadanos los medios para intercambiar rápidamente información y conocimientos. También ofrecen nuevas oportunidades para pronunciarse mediante el voto o, de un modo más amplio, intervenir en las decisiones gubernamentales. La tecnología no determina la política, pero sí presenta nuevas expectativas y posibilidades.

El impacto de la globalización en la estructura política local

Si existe desde hace algún tiempo toda una red de interconexiones mundiales, también es cierto que se ha producido una intensificación tanto de la internacionalización de los asuntos interiores de los Estados como de la envergadura de la toma de decisiones en el ámbito internacional. Las cuestiones económicas y medioambientales son, por ejemplo, dos campos en los que las dimensiones nacionales e internacionales están más ligadas que anteriormente. La internacionalización de la toma de decisiones, que aparece en la legislación, las reglas y los convenios a escala local, se manifiestan en numerosos sectores.

El proceso de globalización tiene incidencias en la política de las Naciones-Estado a la vez que reduce el espacio dejado a la política local y, en definitiva, pone en duda el valor de la participación de los ciudadanos en la vida local. Si las “verdaderas” decisiones e influencias están en otra parte, ¿para qué sirve la política local? O, para darle la vuelta al razonamiento, si el Gobierno legítimo se apoya en el acuerdo de aquellos a los que afecta una decisión, ¿cómo es posible que en un universo marcado por la globalización y las múltiples interconexiones, pueda dejarse que este acuerdo se exprese dentro de los límites tradicionales de las estructuras políticas? El horizonte geográfico de la vida política se ha ampliado. Puede ser que los ciudadanos sean capaces de “pensar a escala mundial y de actuar a escala local”, pero la aparición de una sociedad global exige al menos una redefinición de la finalidad y del estilo de la vida política local.

El impacto de las estructuras cambiantes del empleo y del crecimiento económico

Las economías modernas exigen una mano de obra más instruida, una participación mayor de las mujeres en la vida profesional y, para muchos, un trabajo más intenso. Mientras que algunos se ven obligados a integrarse más en la economía, otros están sufriendo la experiencia de la exclusión económica y social. Estas evoluciones afectan de diversas maneras a la propensión de tomar parte en la vida política. Aquellos que están más preparados son en general los ciudadanos que tienen un cierto grado de instrucción. Los obstáculos para el compromiso político ligados al sexo tienden a fundarse en los cambios más importantes que afectan a la sociedad.

Sin embargo, la intensidad de las exigencias profesionales limita el tiempo que muchos pueden consagrar a la política y el interés que puede aportarle, ya que los “logros” más importantes y los “éxitos” políticos que ponen de relieve la providencia del Estado pueden hacer que se pierda interés, en la medida en que pueden encontrar mejor camino en el sector privado. En cuanto a aquellos que sufren una exclusión económica y social, la desilusión, la apatía y un sentimiento de impotencia pueden mantenerles separados de la vida pública.

II

LAS DIMENSIONES DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS

La expresión “participación de los ciudadanos” cubre una realidad extremadamente compleja y multiforme y no todos tienen por qué entenderla de la misma manera, es pues esencial aclarar el significado y la proyección que se le da en el contexto del presente estudio.

El organigrama que aparece al final de este capítulo presenta de manera esquemática las diversas dimensiones de la participación de los ciudadanos en la vida pública local. Los siguientes párrafos tratarán de definirlos lo mejor posible e indicar su contenido.

A) PARTICIPACIÓN DE LA COLECTIVIDAD EN EL PROCESO POLÍTICO

Las diversas formas de participación en la vida de la colectividad local pueden clasificarse en dos grandes categorías según si las actividades correspondientes tienen o no un carácter “político” en el sentido estricto de la palabra¹, es decir, según que sus actividades estén en relación o no con la organización del gobierno local o con el ejercicio de los poderes que le corresponden.

La participación de los ciudadanos en el proceso político de la colectividad local es el principal objeto del presente estudio. Contiene tres aspectos:

- la participación en las elecciones, por ejemplo el ejercicio de los derechos electorales, fundamentos del sistema de democracia representativa y de su funcionamiento;
- la participación directa en el proceso de toma de decisiones, como por ejemplo las diferentes formas de democracia directa;
- la actividad en los partidos políticos, que constituye de algún modo un puente entre los dos aspectos precedentes y, en la práctica, condiciona tanto el funcionamiento del sistema de representación como la participación democrática directa.

¹ En el sentido propio (amplio), la palabra “político” hace referencia a todo lo que concierne a la *polis* (la ciudad), es decir, la colectividad y su organización social.

A pesar de su importancia, este tercer aspecto no ha podido ser abordado debidamente en el marco del presente estudio. En cuanto a los otros dos, su análisis lleva necesariamente a la consideración de la problemática de las relaciones entre democracia representativa y democracia directa.

B) LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCESO POLÍTICO MEDIANTE EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ELECTORALES

Los derechos electorales incluyen el derecho a voto (electorado activo) y el derecho a presentarse como candidato a una función electiva (electorado pasivo).

En términos de participación en el proceso político local, el ejercicio del derecho a voto corresponde a la posibilidad para los electores de ser representados en el seno de los órganos de su colectividad.

La expresión directa de la voluntad de los electores (el voto) se traduce en las relaciones de fuerza entre los diferentes componentes políticos en el seno del órgano deliberativo (Asamblea o consejo local) y en la composición del ejecutivo local (incluso en la identidad de su jefe). De modo recíproco, el ejercicio del derecho a presentarse a candidato a una función electiva corresponde a la posibilidad que tienen los candidatos para representar a aquellos que los han apoyado mediante su voto, durante la duración de su mandato.

Los límites fijados para los derechos electorales, las modalidades de su ejercicio y las circunstancias que pueden conllevar a un no ejercicio de estos derechos tienen efectos, en consecuencia, sobre la representación y sobre el funcionamiento del sistema de democracia representativa. Tal es la importancia de los sistemas electorales locales y de su capacidad para traducir el voto, expresión de la soberanía popular, en representación efectiva y adecuada de los diferentes grupos sociales y políticos que componen la colectividad.

C) PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LOS CIUDADANOS O DE LOS GRUPOS DE CIUDADANOS EN EL PROCESO DECISORIO

En cualquier sistema democrático, la democracia directa refuerza la democracia representativa. Es exactamente esta opinión la que expresa ya en 1981² el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que estimaba “necesario reforzar la democracia representativa a nivel local acercando a los ciudadanos lo más posible a los procesos de decisión

² Recomendación número R (81) 18 del Comité de Ministros de los Estados Miembros relativa a la participación a nivel municipal.

II. LAS DIMENSIONES DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS

y haciendo más efectiva su participación en la gestión de los asuntos locales, a la vez que salvaguarda la eficacia de la gestión de los asuntos locales”.

En el contexto de esta relación, hablaremos de “participación directa” para designar la intervención de los ciudadanos –electores y usuarios– en el proceso de toma de decisiones, a la vez que, o en lugar de, sus representantes electos, ya sea a nivel de la iniciativa normativa, del debate sobre los proyectos en el orden del día o de la adopción de decisiones relativas a la gestión de los asuntos locales.

En otras palabras, más allá del derecho a designar, durante las elecciones locales, a sus representantes en los órganos de la colectividad, los ciudadanos conservan, aunque en distinta medida según el caso, la posibilidad de contribuir a la búsqueda de soluciones para los problemas de su colectividad, y pronunciarse directamente sobre las decisiones importantes que esta colectividad tenga que tomar. A este respecto, se utilizan a veces expresiones como “democracia participativa”.

Esta intervención se concreta en varios mecanismos y procedimientos que permiten asociar directamente los ciudadanos ya sea a la actividad normativa y reguladora que incumbe normalmente a los órganos electos (los consejos locales en particular), ya sea a la gestión de los servicios públicos locales.

Este esfuerzo de esquematización no debe hacer perder de vista las interconexiones entre los dos grupos de instrumentos, ya que las decisiones políticas y las decisiones de gestión están en estrecha relación: la influencia ejercida sobre la actividad normativa y reguladora de los órganos deliberativos tiene necesariamente un impacto en la gestión de los servicios públicos concernidos por esta actividad; por otra parte, el hecho de orientar la gestión de uno u otro servicio en una dirección dada puede implicar decisiones políticas que sobrepasan el campo de la simple gestión ordinaria y, en consecuencia, puede exigir una actividad reguladora.

La participación directa puede situarse a diferentes niveles del proceso de toma de decisiones. Podemos distinguir esencialmente tres: el estudio de las cuestiones a tratar y la iniciativa normativa, la adopción de decisiones y la puesta en marcha de decisiones. Podemos asociar a cada fase formas de participación que difieren por su naturaleza, alcance y efectos:

- la participación informativa y consultiva;
- la participación mediante la toma de decisiones;
- la participación en la ejecución.

Los mecanismos de participación directa se enmarcan en un conjunto más amplio de los que también forman parte el derecho de asociación y el derecho de recurso (administrativo y judicial).

La posibilidad para cualquier ciudadano de impugnar las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses legítimos no se examinará en el marco de este informe³. Sin embar-

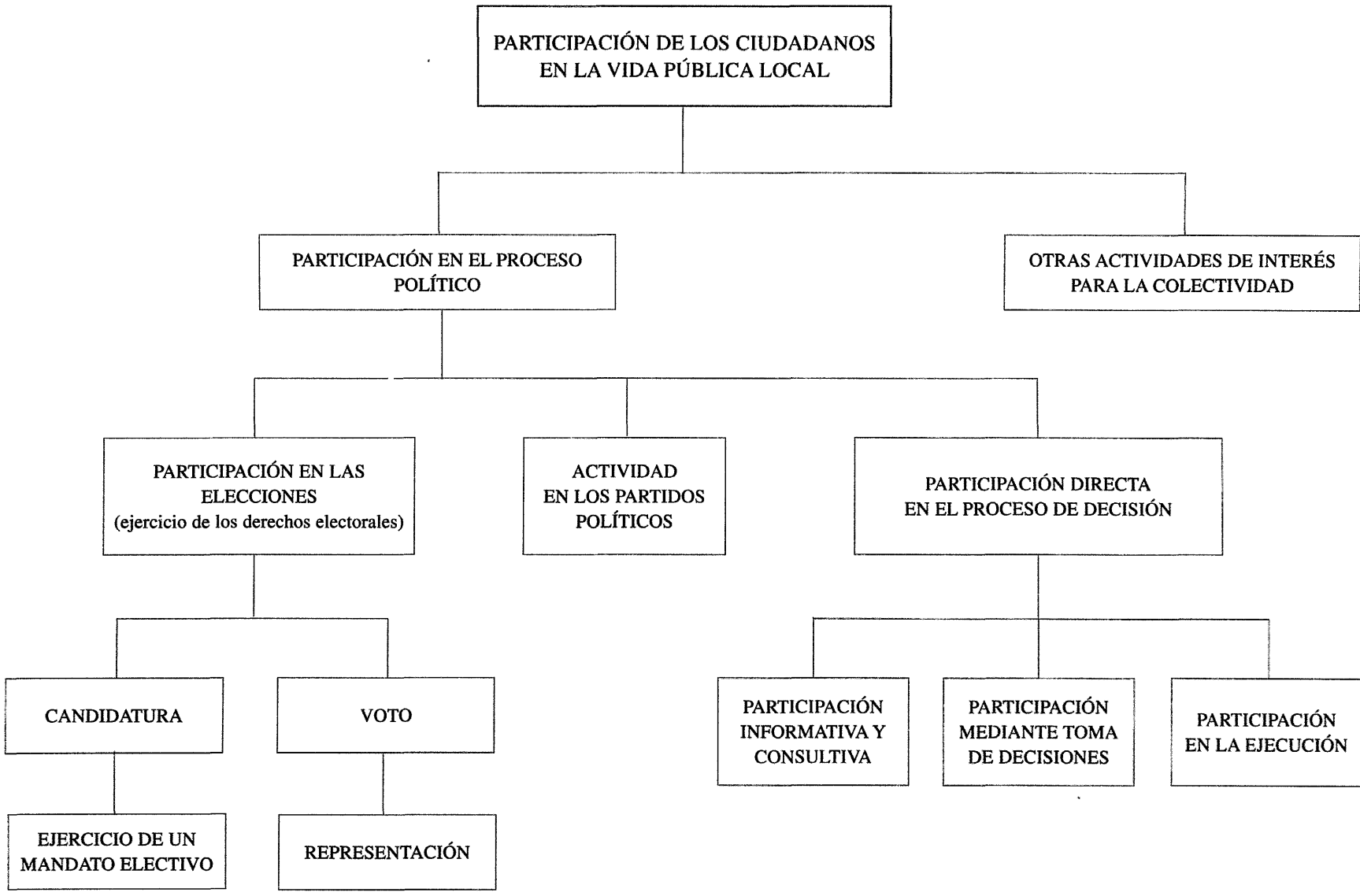
³ Podemos consultar a este respecto el informe del CDLR, *El control y la audición de la acción de las colectividades locales*, serie de estudios “Municipios y regiones de Europa” n.º 66.

go, hay que subrayar que cuando el derecho de recurso se concede en nombre del interés general y entonces toma el aspecto del *actio popularis*, los ciudadanos o sus asociaciones más representativas disponen de una poderosa arma no sólo para conseguir un nuevo estudio de las resoluciones, sino también para orientar la acción de los órganos locales.

D) OTRAS ACTIVIDADES DE INTERÉS PARA LA COLECTIVIDAD

Muchas actividades de interés para la colectividad no están directamente relacionadas con la organización del gobierno local o con el ejercicio de los poderes correspondientes. Por ejemplo, las asociaciones de voluntarios que operan en el marco social tienen un papel muy importante en la organización de las formas de solidaridad civil que, para ciertos miembros de la colectividad, representa la única ayuda. Algunas asociaciones e individuos ponen en marcha actividades de promoción de tradiciones artísticas, teatrales, artesanales u otras de la colectividad, o de una lengua regional. Otras asociaciones o grupos se ocupan de los jóvenes para ofrecerles oportunidades de ocio, de encuentros y de intercambios. Es decir, la gama de asociaciones religiosas y laicas, sociales, culturales, deportivas u otras es muy amplia.

La participación de los ciudadanos en este conjunto de actividades de interés para la colectividad, especialmente mediante asociaciones, contribuye a construir el tejido social de la colectividad y a reforzar la cohesión de su miembros. El derecho de asociación no es objeto de estudio en este informe, pero se examinará el papel de las asociaciones como elementos catalizadores y movilizadores de la opinión pública. Es conveniente, en efecto, subrayar que la acción de las asociaciones sobrepasa en el campo de la participación de los ciudadanos al proceso político de la colectividad.



III

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEDIANTE EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS ELECTORALES

El refuerzo de la autonomía local va necesariamente a la par con el refuerzo de la democracia representativa. Sin embargo, el sistema de democracia representativa a nivel local parece encontrar dificultades en varios países. Como ya ha sido indicado anteriormente, el alto grado de abstención en las urnas constituye un problema común para varios países Estados miembros del Consejo de Europa.

Los sistemas electorales locales se hallan en el centro de este sistema y está claro que la participación democrática está en función igualmente de mecanismos electorales comprendidos y aceptados por los ciudadanos. El CDLR acaba de terminar un análisis comparativo de los sistemas electorales locales¹, a la que conviene referirse.

En este contexto, el CDLR ha observado que una gran abstención en las urnas (pero también un elevado número de votos en blanco) puede indicar un malestar popular que podría estar ligado, entre otras cosas, a una falta de legitimidad del sistema electoral y a la no aceptación de sus resultados. Si se trata de un episodio aislado, se le puede considerar como un signo de decepción y un mensaje de protesta dirigido a los poderes públicos y no como un castigo contra el sistema electoral. Sin embargo, si el bajo nivel de sufragios pierde su carácter ocasional y tiende a mantenerse, habría que tomar seriamente en consideración la oportunidad de modificar el sistema electoral como una de las medidas para contribuir a estimular el interés y la movilización de los electores.

La idea de participación democrática a través de los mecanismos de la democracia representativa no reenvía sólo al problema del ejercicio efectivo del derecho a voto durante las elecciones. Esta idea también está estrechamente ligada a la capacidad del sistema electoral para garantizar una representación efectiva y adecuada de los diferentes grupos sociales y políticos que componen la colectividad en sus órganos electos.

Por ello, cuando se examinan las correlaciones entre los sistemas electorales y la participación democrática, es conveniente preguntarse no sólo sobre los elementos que pueden influir (positivamente o menos) en la participación electoral, sino también sobre los elementos que pueden influir a la representación de las diversas categorías y grupos sociales.

¹ Informe *Sistemas electorales y modos de escrutinio a nivel local*, n.º 68, publicado en la serie "Municipios y regiones de Europa".

Conviene aclarar que, en efecto, la mayor parte de los elementos puede tener un impacto tanto sobre la participación como sobre la representación (al menos indirectamente); además, es difícil aislar el impacto de cada elemento, ya que los diversos elementos interaccionan.

A) FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES

En el análisis del impacto de los diversos elementos de un sistema electoral específico sobre la participación en las elecciones, es conveniente diferenciar entre los efectos sobre la participación del electorado en su conjunto y aquellos sobre la participación de algunas categorías de personas.

Para empezar, es necesario indicar que, cuando se habla de participación de los electores, la lectura de las estadísticas relativas a la asistencia a las urnas puede ser insuficiente y, sin ningún otro dato, puede llevar a conclusiones precipitadas, incluso erróneas. En efecto, es posible –y ocurre en la práctica– que algunas medidas que favorecen la participación se traduzcan, en términos estadísticos, en una bajada del índice de asistencia a las urnas (índice de participación electoral) entendido como porcentaje de los votantes con respecto al total de los electores.

El índice de participación electoral y su evolución en el tiempo son índices extremadamente útiles sobre la actitud y el humor de los ciudadanos, pero también hay que entenderlos en su contexto para interpretarlos correctamente.

1. Factores que tienen un impacto sobre la participación del electorado en su conjunto

Tramitación de la inscripción en los censos electorales

Para entender cómo las disposiciones sobre la inscripción en los censos electorales pueden tener un impacto en la participación, podemos comparar el caso en el que la inscripción en el censo electoral tiene lugar de manera automática, a partir del momento en el que el interesado reúne los requisitos para disfrutar de los derechos electorales (y especialmente la condición de edad), en caso de que sea el interesado quien tenga que solicitar su inscripción en el censo.

En el primer caso, se favorece la participación en las elecciones de todos aquellos que tienen derecho a voto. De una manera más general, también se puede decir que el sistema fomenta más la participación cuando las modalidades y los requisitos de inscripción en los censos electorales se simplifican.

Sin embargo, el efecto positivo de las disposiciones que tienden a la ampliación del número de electores censados no repercute necesariamente en índices de participación más elevados. Puede ocurrir que con un número de votantes más elevado en cifras abso-

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEDIANTE EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS ELECTORALES

lutas haya una bajada del índice global de participación (es decir, de la relación entre votantes y electores censados). En efecto, los electores más motivados hacen siempre lo necesario para llevar a cabo debidamente y en los plazos impuestos las tramitaciones para la inscripción en los censos.

Una evolución a la baja que se explicase por la razón mencionada anteriormente no debería entonces suscitar inquietudes particulares.

El voto obligatorio

La idea es, en el fondo, que los ciudadanos no sólo tienen el derecho, sino también el deber de contribuir mediante su voto a designar los miembros de los órganos que deben gobernar la colectividad.

Desde un punto de vista puramente estadístico, es evidente que el índice global de participación (porcentaje de los votantes con respecto al total de los electores) está influido positivamente por la existencia de una obligación legal de votar. El voto obligatorio en las elecciones locales elimina el problema de una baja asistencia a las urnas; también se evita de este modo que un índice particularmente bajo pueda crear dudas en cuanto a la legitimidad de los órganos electos con respecto a una comunidad que se desmarca por su silencio (cuestión que no debe confundirse con la de la “legalidad” de estos órganos y de su acción, ya que esta legalidad se adquiere siempre y cuando las elecciones se hayan desarrollado dentro del marco legal e incluso cuando los representantes sólo son elegidos por un pequeño porcentaje del electorado en cuestión).

Sin embargo, la tendencia en las democracias europeas ha sido abolir el voto obligatorio, tal y como se hizo, por ejemplo, en Italia y en Holanda. Sólo cuatro de los países estudiados mantienen esta obligación: Bélgica, Chipre, Grecia y Luxemburgo. Por otra parte, en Bélgica, algunos medios políticos parecen querer poner en duda el carácter obligatorio del voto.

Sin querer entrar en el debate sobre la oportunidad de mantener –o de (re)introducir– el voto obligatorio (un debate que debe tener en cuenta todas las circunstancias del país en cuestión y que no puede tener lugar caso por caso) podemos dudar, en general, de la eficacia de tal medida desde el punto de vista de la participación de los ciudadanos.

Las variaciones en los índices de participación en las elecciones son un indicio importante para los representantes. Les permiten, por ejemplo, calcular mejor la eficacia de las medidas adoptadas para interesarles más o para despertar el sentimiento de los electores frente a las reformas, preconizadas o en curso, y descubrir a tiempo un posible descontento.

Bien mirado, el hecho de mantener índices de participación muy elevados, pero de manera bastante artificial, lo único que hace es esconder los posibles problemas y no constituye en ningún caso la solución de estos problemas.

Por otra parte, la participación no se puede reducir al acto de votar; lo que realmente cuenta es la plena consciencia del elector de por qué va a votar y el sentido de este acto.

Disposiciones que facilitan el ejercicio del derecho a voto a cualquier electorado

La mayor parte de los Estados concernidos por este estudio han señalado la adopción de disposiciones que tratan de facilitar el ejercicio del derecho a voto (véase Anexo IV). Tales disposiciones tienen un impacto positivo en la participación. A menudo, se centran en categorías específicas de electores (las disposiciones correspondientes se examinarán más adelante), pero algunas pueden referirse al conjunto del electorado.

Podemos mencionar, primero, las disposiciones que regulan el funcionamiento de las mesas electorales: su número, su emplazamiento (como por ejemplo su accesibilidad), las horas de apertura, son todos ellos elementos que influyen a la hora de asistir a las urnas.

En Noruega, el procedimiento de “voto anticipado” permite a los electores dar su voto con dos meses de antelación antes de la fecha oficial de las elecciones.

Una tendencia interesante es aquella que introduce modalidades de voto que no conllevan la presentación en la mesa electoral.

Por ejemplo, en España, los electores que no pueden presentarse en la mesa electoral el día de las elecciones y aquellos que residen en el extranjero pueden votar por correo. En Suiza, el voto por correo (reservado primero a los militares, a los enfermos y a los ausentes) ha sido ampliado al conjunto de los ciudadanos. El voto por correo es muy conocido en los países escandinavos (representa un 40% de los votos en Finlandia y en Suecia). También es posible en muchos otros países.

Otra posibilidad (que se da en algunos países, al menos en caso de impedimento) es la del voto mediante mandato (Bélgica, Holanda, Suecia y Reino Unido).

En un próximo futuro, las nuevas tecnologías de la información permitirán sin duda pequeñas revoluciones en el campo de las modalidades de voto. En algunos países como Bélgica y Holanda, los electores ya tienen la posibilidad de utilizar el voto automatizado, lo que simplifica y acelera tanto el voto como el escrutinio general de los votos.

En el Reino Unido, se ha puesto en marcha recientemente una legislación para promover la experimentación de procedimientos electorales, que incluyen el voto por correo, el voto electrónico, la posibilidad de votar días diferentes de la semana y en diferentes lugares y el voto anticipado. Estos proyectos piloto han sido lanzados por primera vez en las elecciones locales en mayo de 2000. La ley permite una puesta en marcha más generalizada de las iniciativas en las elecciones locales.

2. Factores que tienen un impacto en la participación de algunas categorías de personas

Las condiciones para tener derecho a voto

A este respecto, hay que tener en cuenta dos condiciones: la condición de edad y la condición de nacionalidad.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEDIANTE EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS ELECTORALES

En lo que respecta a la condición de edad, la situación en los países del Consejo de Europa está presentada en el Anexo III. En general, se es elector a partir de la edad de los 18 años. En Liechtenstein, el derecho a voto se adquiere a los 20 años.

El hecho de que la edad mínima para ser elector sea a partir de ahora, en general, de 18 años corresponde a la importancia que se da a la participación de los jóvenes en el proceso político. Sin embargo, la cuestión está en saber si este umbral no debería reducirse posteriormente. En efecto, algunos *Länder* alemanes han bajado ya la edad electoral a 16 años. En Noruega se estudia la posibilidad de reducirlo de 18 a 17 ó 16 años.

La disminución progresiva de la edad electoral ha sido una evolución que todos los sistemas electorales han conocido y que ha sido considerada no sólo útil, sino también necesaria.

En este momento, es difícil evaluar todos los efectos de una reducción posterior de la edad electoral sobre el funcionamiento de los sistemas electorales y sobre la participación; sin embargo, la ampliación del electorado a los más jóvenes daría más votos a una parte extremadamente dinámica de la sociedad y, probablemente, llevaría a una mayor atención de los políticos a las expectativas de los jóvenes cuando haya que tomar decisiones que conciernan al porvenir de la colectividad.

En la mayor parte de los Estados miembros del Consejo de Europa, el derecho a voto está reservado a los nacionales. Para los 15 Estados miembros de la Unión Europea, la legislación comunitaria prevé que los ciudadanos de Estados miembros de la Comunidad que residan en un Estado miembro del que no tienen la nacionalidad tienen derecho a participar en las elecciones municipales organizadas en este Estado en las mismas condiciones que sus propios ciudadanos, a reserva de disposiciones detalladas que puedan prever derogaciones en casos en que los problemas propios de un Estado miembro lo justifiquen.

Todos los Estados miembros de la Comunidad Europea han modificado su legislación electoral para adaptarse a esta prescripción. Fuera de estos casos, sólo hay unos pocos países en los que los ciudadanos extranjeros pueden participar en las elecciones locales. Las disposiciones aplicables en estos países aparecen en el cuadro del Anexo V.

La concesión del derecho a voto a los extranjeros es una cuestión delicada, incluso cuando este derecho está limitado a las elecciones locales. Sin embargo, no parece que los Estados que han reconocido este derecho hayan experimentado problemas mayores, y este derecho ha contribuido a una mejor integración de los extranjeros en las colectividades locales que les han acogido.

Por otra parte, puede haber una relación entre la separación de los extranjeros de la vida política y las dificultades de participación con las que se han encontrado los miembros de las minorías nacionales con el mismo origen.

Sería conveniente considerar con atención si, al menos para el derecho a voto, cualquier condición de nacionalidad añadida a la de residencia podría ser menos estricta, a reserva de las disposiciones que pueden exigir una duración mínima de residencia.

A este respecto, *La participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local*² preconiza la concesión a los extranjeros del derecho a voto y de elegibilidad en las elecciones locales, en las mismas condiciones que los nacionales, mientras hayan residido legalmente y de modo habitual en el país de acogida durante los cinco años anteriores a la elección (los Estados son libres de fijar un período más corto).

Disposiciones que facilitan el ejercicio del derecho a voto de categorías específicas de personas

Además de las disposiciones ya presentadas, que benefician al conjunto de los electores, otras tratan específicamente de paliar las dificultades que algunas personas o categorías de personas encuentran en el ejercicio del derecho a voto.

Entre los ejemplos más significativos está el de las disposiciones referentes a las personas que sufren una invalidez que les impide desplazarse. Para estas personas, existen muchas modalidades de ayuda, como la posibilidad de ser asistidos por una persona de confianza o la posibilidad de votar en su domicilio o incluso la obligación para el Comité electoral de organizar un voto anticipado para aquellos que no estén en condiciones de presentarse en la oficina electoral el día de las elecciones. Estas posibilidades se añaden a las medidas que tienen como objetivo facilitar el acceso de estas personas a las mesas electorales. Disposiciones del mismo tipo se aplican a menudo a los ancianos.

En esta categoría aparecen igualmente disposiciones específicas para los electores analfabetos (por ejemplo, en “la Ex República Yugoslava de Macedonia”, los electores analfabetos tienen derecho a la asistencia del Comité electoral en la mesa electoral) y disposiciones que permiten abrir mesas especiales en los cuarteles, los hospitales o las prisiones.

Por último hay que señalar que en Holanda se pide expresamente a las empresas que permitan a sus empleados ir a votar durante las horas de trabajo, si no lo pueden hacer en otro momento.

3. Impacto eventual de otros factores en la participación

Podemos preguntarnos si, en la práctica, el principio de representación (proporcional o mayoritario) y la utilización de correctivos (umbrales electorales, primas mayoritarias, como el número mínimo de escaños que deben ser distribuidos según un reparto proporcional) tienen un impacto en la participación, y en qué circunstancias.

El análisis comparativo de los datos estadísticos proporcionados por los países que son objeto del estudio no permite realmente obtener conclusiones definitivas a este respecto. Sin embargo, podría ser interesante comprobar si, dentro de un mismo país, un cambio de sistema ha producido efectos significativos. Asimismo, en los países que utili-

² Convenio del Consejo de Europa, Estrasburgo, 1993 (ETS 144) y SBN 92-871-2083-8.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEDIANTE EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS ELECTORALES

zan sistemas diferenciados según el tamaño de las colectividades, se podría examinar si existen diferencias significativas entre estos grupos de colectividades.

Alemania, donde los *Länder* utilizan diferentes formas de sistemas electorales, indica que éstos no tienen influencia decisiva en el comportamiento de los ciudadanos con respecto a su participación en la vida pública. No hay ninguna diferencia significativa en los índices de participación en las elecciones locales de los ciudadanos de los *Länder* que utilizan sistemas diferentes, diferencia cuya existencia podría indicar una preferencia de los electores por un sistema electoral particular. Por el contrario, se alcanza un índice importante de participación cuando las elecciones locales se desarrollan a la vez que las elecciones regionales y nacionales.

En Italia, el índice de abstención parece evolucionar independientemente de los diferentes tipos de consulta, aunque la elección directa del alcalde ha sido acogida mejor por el conjunto de la población. Se señala que una de las medidas susceptibles de provocar una mayor movilización de los electores podría ser la tendencia actual a organizar simultáneamente diferentes tipos de elecciones (europeas, provinciales y municipales). Sin embargo, en Irlanda, donde las elecciones locales y europeas y referéndums nacionales han tenido lugar a la vez en 1999, el índice de participación ha sido menor que en 1991-92. En "la Ex República Yugoslava de Macedonia", el cambio de sistema electoral en 1996 parece haber favorecido la participación en las elecciones locales que han tenido lugar en el otoño de ese año.

En el Reino Unido, el hecho de que el Consejo se haya renovado enteramente o en 1/3 no parece tener una influencia significativa en la participación. Se considera, por otra parte, que algunas modificaciones (elecciones anuales, elección directa del alcalde) podrían estimular el interés de los ciudadanos.

En algunos países, el tamaño de la circunscripción, como por ejemplo el tamaño de la colectividad, parece tener alguna influencia en la participación. Así, en Bulgaria y en Polonia, en los grandes municipios, el número de ciudadanos que no participan en las elecciones aumenta. De igual manera, en Hungría y en España, el índice de participación electoral es más elevado en los pequeños municipios.

Sin embargo, existen algunas observaciones divergentes. En Grecia, se considera que la fusión de los pequeños municipios en municipios mayores ha dado nacimiento a municipios más fuertes, lo que constituye una razón para una participación en aumento. De igual manera, en Islandia, hay un mayor índice de participación en las colectividades locales importantes que en las que tienen menos habitantes.

La relación entre el tamaño de la colectividad y la participación electoral es sólo un aspecto de la cuestión del impacto del tamaño en la participación en general. A este respecto, las experiencias que consisten en descentralizar la gestión de las ciudades que sobrepasan ciertas dimensiones, especialmente creando colectividades autónomas (distritos urbanos) en el interior de una mayor colectividad municipal deberían ser tomadas en cuenta.

Un sistema de autonomía local de proximidad, que cubra territorios más limitados dentro de los municipios, que permitan a la población local decidir sobre algunas cuestiones que les conciernan directamente, podría ayudar a combinar las ventajas que ofrecen municipios más fuertes con una gestión local más cercana a los ciudadanos.

B) FACTORES QUE INFLUYEN EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN

De manera análoga a lo realizado para examinar el impacto de los diversos elementos de un sistema electoral dado sobre la participación en las elecciones, conviene hacer aquí una distinción entre los factores que actúan sobre el sistema de representación en su conjunto y los que tienen un impacto sobre la representación de ciertas categorías de personas.

Hay que recordar, por otra parte, que, cuando se habla de representación, se evocan diferentes aspectos:

- primero, en qué medida la composición de los órganos elegidos respeta las relaciones de fuerza entre los diferentes partidos o grupos políticos; este aspecto remite al principio de representación del sistema (representación proporcional o mayoritaria) y a los elementos (fórmulas electorales, correctivos y otros) que permiten traducir los votos en escaños;
- luego, en qué medida las diferentes categorías de ciudadanos están presentes en la composición de los órganos elegidos; este aspecto está estrechamente ligado a las condiciones de elegibilidad y a la existencia de elementos como los cupos o los escaños reservados, pero también a los métodos de selección de candidatos y a las disposiciones relativas a la presentación de candidaturas;
- y por último, en qué medida el elector puede, mediante su voto, contribuir a determinar la identidad de aquellos candidatos que se presenten a la elección; este aspecto corresponde sobre todo a la posibilidad de dar votos personales, además del voto de lista.

El primer aspecto excede el marco del presente estudio. Ha sido analizado por el CDLR en el contexto de su informe *Sistemas electorales y modos de escrutinio a nivel local*³, al que conviene remitirse. En consecuencia, los párrafos que siguen a continuación no mencionarán los principios de representación –mayoritario y proporcional– y no se extenderán en los distintos elementos que permiten desembocar en resultados electorales conformes tanto para uno como para otro, a pesar de la influencia que estos factores tienen en el sistema de representación.

1. Factores que influyen en el sistema de representación en su conjunto

La forma de las listas y la posibilidad para los electores de dar votos de preferencia

Existen tres tipos de listas, que reflejan el grado de libertad de los electores en cuanto a la elección no sólo entre los partidos o grupos políticos, sino también entre los distintos candidatos:

³ Serie “Municipios y regiones de Europa”, n.º 68.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEDIANTE EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS ELECTORALES

- listas cerradas y bloqueadas: los electores sólo pueden votar por el conjunto de una lista y no pueden modificar el orden en el que los candidatos aparecen;
- listas cerradas y no bloqueadas: los electores pueden escoger entre los candidatos cuyos nombres aparecen en una misma lista;
- listas abiertas (que pueden ser bloqueadas y no cerradas): los electores pueden votar por diferentes candidatos que aparecen en las diferentes listas.

El cuadro del Anexo II indica la forma de lista prevista en los diferentes sistemas electorales locales de Estados que son objeto del presente estudio.

Cuando la lista no está bloqueada, existe una gran gama de posibilidades que se encuentra en los distintos sistemas electorales de los Estados europeos. De este modo, según cada caso, los electores pueden: modificar el orden de los candidatos en la lista, asignar un cierto número de votos personales a diferentes candidatos de su elección o bien acumularlos en un mismo candidato, tachar el nombre de uno o varios candidatos, dar votos negativos, por ejemplo⁴.

Cuando la lista está abierta, se permite a los electores componer su lista ideal, mediante la mezcla de candidaturas presentadas por las distintas fuerzas políticas, sin tener en cuenta los desacuerdos entre estas fuerzas.

En términos de funcionamiento del sistema de representación, la libertad de elección entre los candidatos que se ofrece a los electores permite a éstos identificarse más fácilmente con sus candidatos. De este modo, se puede decir que los candidatos representan aún más a los ciudadanos ya que sus votos personales han determinado la atribución de los escaños.

La posibilidad de presentar listas independientes y candidaturas individuales

A este respecto, la situación en los Estados europeos estudiados es más homogénea. Los partidos políticos siempre tienen derecho a presentar su lista, pero nunca tienen el monopolio de la propuesta de candidatos. Sólo en algunos países, las candidaturas están muy reglamentadas.

Por ejemplo, en Chipre, sólo los partidos que hayan obtenido al menos el 3% de los votos en las últimas elecciones nacionales pueden presentar candidatos a las elecciones municipales. De igual modo, en Lituania y en Portugal sólo los partidos pueden presentar listas a las elecciones locales.

En los demás países los candidatos individuales o de las listas independientes de los partidos pueden entrar en liza (véase Anexo II).

Un elemento que también hay que tener en cuenta es el número de apoyos requeridos para presentar una candidatura o una lista. Cuanto más alto sea este número, más difícil

⁴ Véanse algunos ejemplos citados en el informe *Sistemas electorales y modos de escrutinio a nivel local*, en el Capítulo 4.3.

cil será para los grupos de ciudadanos que no crean estar suficientemente representados por el sistema de partidos políticos, tener su o sus candidatos.

Por supuesto, el número de apoyos necesarios no tiene que ser tampoco demasiado bajo; a fin de cuentas, la multiplicación de candidaturas que no tienen ninguna esperanza de ser elegidas no aporta nada a nadie.

2. Factores que influyen en la representación de las categorías específicas

Las condiciones de elegibilidad

Como para las condiciones de disfrute del derecho de voto, las condiciones de edad y de nacionalidad son las que merecen aquí una atención particular.

En lo que respecta a la edad para ser candidato, se observa en general una evolución a la baja simétrica a la que ha sido constatada en cuanto a la edad para votar. Por otra parte, en la mayor parte de los países europeos, la elegibilidad se adquiere al mismo tiempo que el derecho a voto, es decir, a menudo a los 18 años. La edad más alta es de 25 años (véase Anexo III).

A pesar de esta posibilidad, la representación de los jóvenes en los órganos elegidos permanece muy baja. Esto lleva a pensar que el problema reside menos en las disposiciones legales que en los factores sociológicos.

En lo que respecta a la condición de nacionalidad, cabe destacar que cuando los extranjeros tienen derecho a voto, también pueden ser candidatos a las elecciones de los Consejos locales. Por el contrario, la posibilidad de ser candidato a alcalde (e incluso a un puesto en el ejecutivo local) está a menudo excluida.

Escaños reservados y cupos

La asignación de un cierto número de escaños reservados en los órganos electivos (según criterios predeterminados) es una medida que trata de garantizar una representación mínima de ciertos grupos. Probablemente el ejemplo más conocido es la asignación de escaños reservados a los partidos minoritarios en los sistemas mayoritarios o de predominante mayoritaria.

Sin embargo, esta medida también puede servir para otros fines, por ejemplo: mejorar la representación geográfica de las diversas zonas de una gran ciudad o la representación en los órganos locales de mujeres, de una minoría o de otro grupo específico.

La introducción de cupos persigue las mismas finalidades, pero de un modo distinto. La medida puede referirse a la constitución de las listas y consiste entonces en determinar un número mínimo de candidatos de grupos poco representados que deben

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEDIANTE EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS ELECTORALES

aparecer en las listas. Su uso más conocido favorece una presencia equitativa de las mujeres.

Cuando los cupos obligatorios están previstos para la legislación electoral, ésta limita la libertad de los partidos y de los grupos en la selección de candidatos. Existen igualmente ejemplos en los que los partidos políticos se autoimponen cupos.

Sin embargo, la eficacia de esta medida está en función de las listas y de la posibilidad para los electores de dar votos de preferencia. Así, si las listas no son bloqueadas –y son los electores los que eligen entre los candidatos en una lista mediante sus votos individuales– los resultados pueden ser poco significativos.

Los cupos pueden también aplicarse a los escaños en los órganos de la colectividad. Tal medida, adoptada para garantizar una representación equilibrada de mujeres, ha sido muy eficaz en Finlandia.

IV
LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
DIRECTA

Ya se ha dicho que la participación democrática directa se concreta en los mecanismos y procedimientos que permitan asociar a los ciudadanos ya sea a la actividad normativa y reguladora, ya sea a la gestión de los servicios públicos locales.

La importancia de la participación directa para el funcionamiento de los sistemas democráticos es ampliamente reconocida.

La Resolución 1121 (1997) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, relativa a los mecanismos de participación de los ciudadanos en la democracia representativa, afirma de entrada que “una democracia verdadera y viva depende del concurso activo de los ciudadanos y de las ciudadanas. Su participación en la vida política y su cooperación en el seno de las instituciones políticas es de este modo un factor determinante para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas”.

Esta observación se aplica perfectamente a la vida pública local. A este respecto, la Recomendación n.º R(96)2 del Comité de Ministros sobre los referéndums y las iniciativas populares a nivel local recuerda que “... el derecho de los ciudadanos a pronunciarse sobre las decisiones importantes que comprometen el futuro para un largo período o trata sobre una decisión difícilmente reversible que interesa a una mayoría de ciudadanos forma parte de los principios democráticos comunes para todos los Estados miembros del Consejo de Europa”. Y luego añade: “... es a nivel local donde este derecho se puede ejercer más directamente y que conviene hacer más eficaz la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales importantes, a la vez que se salvaguarda la eficacia de esa participación”.

En el mismo sentido, según la línea directriz n.º 14 en Anexo en la Recomendación n.º R(97)7 del Comité de Ministros en los Estados miembros del Consejo de Europa sobre los servicios públicos locales y los derechos de sus usuarios: “Las colectividades locales fomentan la participación de los usuarios o de sus representantes en la gestión de los servicios públicos locales según las formas apropiadas a la naturaleza del servicio y a las circunstancias”¹.

¹ También se indica que: “Es sobre todo en los servicios de carácter claramente colectivo, servicios sociales, culturales, enseñanza, etc., donde las participaciones formales en el proceso de decisión pue-

La participación directa puede situarse a tres niveles diferentes del proceso de decisión: el estudio de cuestiones que deben tratarse y la iniciativa normativa, la adopción de las decisiones y la puesta en marcha de las decisiones. En cada fase pueden asociarse formas de participación que difieren por su naturaleza, alcance y efectos:

- la participación informativa y consultiva;
- la participación mediante la toma de decisiones;
- la participación en la ejecución.

A) PARTICIPACIÓN INFORMATIVA Y CONSULTIVA

1. El acceso a la información

Se puede decir que el derecho a ser informado es necesario para cualquier forma de participación. No se puede contribuir eficazmente a la vida local sin disponer de una información suficiente. No es por casualidad que algunos Estados han mencionado entre los problemas esenciales relativos al desarrollo de la democracia local la falta de transparencia y una información insuficiente de los ciudadanos.

Además, no se ha dudado en tomar en consideración el derecho de los ciudadanos a ser debidamente informados tanto mediante los mecanismos de participación popular en la actividad normativa y reguladora a nivel local, como mediante los mecanismos que permiten asociar a los ciudadanos a la gestión de los servicios públicos locales.

En efecto, el acceso a la información es parte integrante de los mecanismos de participación. Así, los mecanismos refrendarios y las iniciativas populares se apoyan en general en campañas de información, así como las elecciones están precedidas por la campaña electoral; la publicidad de las reuniones del Consejo local y la posibilidad de tomar conocimiento del orden del día y de los documentos de la sesión permiten a los ciudadanos intervenir durante estas reuniones, en caso de que esté previsto; dentro del caso de los procedimientos de consulta en materia de planificación urbana, la publicidad y la difusión de las informaciones constituyen la primera e indispensable etapa.

El acceso a la información también se lleva a cabo mediante la posibilidad (bajo ciertas reservas) que tienen los ciudadanos de acceder a los documentos públicos de la administración y mediante diferentes medios creados por los municipios para dar cuenta de sus actividades.

En algunos países, la importancia que se da a este derecho ha justificado, además de las disposiciones relativas a los procedimientos específicos, la introducción de normas más

den ponerse en marcha de manera útil, por ejemplo: comités mixtos *ad hoc*, representación de los administrados en las comisiones municipales o en los consejos de administración, encuentros anuales de los representantes de los usuarios y de los servicios concernidos en un orden del día establecido de común acuerdo, etc.”

generales y leyes sobre el acceso a los documentos y sobre la obligación para las autoridades locales de informar a los ciudadanos.

Tal es el caso de España, donde la ley que reglamenta las bases del régimen local (LRBRL) prevé que las colectividades locales deben proporcionar la mayor información posible sobre sus actividades y que los ciudadanos tienen derecho a solicitar copias de los acuerdos llevados a cabo por las colectividades locales, así como a consultar los archivos o registros en las condiciones que marca la ley. Se da una importancia particular a la participación informativa y consultiva en materia de urbanismo y de distribución del territorio. Los reglamentos locales, una vez adoptados en una primera lectura, deben ser expuestos al público durante 30 días para que todos los interesados puedan hacer reclamaciones o sugerencias, a las que la Asamblea plenaria deberá responder durante la adopción definitiva del Reglamento.

Noruega también adoptó una ley en 1992 que prevé que las autoridades locales deben fomentar la mayor difusión posible de informaciones sobre sus actividades y permitir el acceso del público a la gestión de las autoridades locales.

En Bélgica, la Ley de 12 de noviembre de 1997, sobre la publicidad de la administración en las provincias y en los municipios, organiza medidas de publicidad tanto de forma activa como pasiva en provecho del administrado con el fin de aumentar las posibilidades para que éste intervenga y participe en el proceso de toma de decisiones.

En Bulgaria, la ley sobre la autonomía local y la administración prevé el anuncio público de las decisiones tomadas y la obligación para los consejeros municipales, tras haber informado a sus electores de las decisiones, de escuchar sus preguntas y presentarlas como demandas a la atención del Consejo municipal que debe responder durante su siguiente sesión.

En la “Ex República Yugoslava de Macedonia”, la ley sobre la autonomía local prevé que los alcaldes han de publicar las actas y las decisiones de los Consejos locales en los diarios oficiales de las colectividades locales. De esto modo, la totalidad de sus 123 municipios publican su diario oficial municipal. Las sesiones de los Consejos municipales están abiertas al público y algunas se difunden a través de las cadenas locales de televisión. Efectivamente, los medios de comunicación tienen una función especial en la difusión de las informaciones relativas al sistema de administración local. Las sociedades públicas y privadas de transmisión tienen el deber de informar a los ciudadanos sobre las cuestiones y los problemas locales, incluyendo aquellos relativos al funcionamiento de las autoridades locales. También existe una revista privada sobre la administración local, cuyo título es “123”, que informa sobre los eventos locales y de forma más general sobre la administración local en el país. En 1998, los ciudadanos han iniciado un tercio de los procedimientos ante el Tribunal Constitucional relativos a la administración local, lo que demuestra el nivel de conocimiento del público en estas cuestiones.

Dinamarca ha adoptado en 1995 disposiciones, según las cuales las autoridades locales tienen la obligación cada dos años de declarar sus objetivos de desarrollo de los servicios locales para los años venideros y especialmente el contenido y la envergadura de los servicios propuestos al público. Los consejos municipales también tienen que rendir cuentas de las operaciones efectuadas por empresas no municipales, a través de lici-

taciones. Para proporcionar informaciones que permitan a los ciudadanos comprender la noción de igualdad de sexos en el ámbito del trabajo, los municipios y condados tienen que demostrar los esfuerzos que han comenzado en este campo a nivel de sus propios empleados.

En Irlanda, la legislación general relativa a la libertad de información se aplica desde 1998 a todos los aspectos del gobierno local, novedad que se ha añadido a las exigencias específicas precedentes relativas a las consultas populares que atañen, por ejemplo, a las cuestiones de medio ambiente y de ordenación del territorio.

En el Reino Unido, desde 1985, todos los órdenes del día y documentos que hayan de ser debatidos durante las reuniones del Consejo, se ponen a disposición del público antes de la reunión; quedan disponibles para su estudio, así como el informe de la reunión, durante seis años tras la reunión. Los documentos de referencia también están disponibles durante cuatro años tras la reunión. Estas disposiciones van a ser modificadas según las propuestas en curso que tratan de crear un órgano ejecutivo separado del Consejo. El órgano ejecutivo y, por vez primera, sus funcionarios tendrán que publicar antes los documentos de referencia relativos a las decisiones que tienen un interés local significativo o un coste importante; todos los documentos seguirán siendo publicados después de que se hayan tomado las decisiones. El órgano ejecutivo será cuestionado y se le solicitará que rinda cuentas durante las reuniones públicas de los comités de vigilancia.

2. El diálogo entre autoridades locales y ciudadanos

Si los ciudadanos necesitan una información apropiada para poder participar de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones, también son una fuente de información necesaria para los representantes. La capacidad de las autoridades locales para entablar un diálogo con sus ciudadanos es un elemento esencial para una buena gestión de los asuntos locales. Se pueden utilizar varios mecanismos para conseguir este diálogo.

Pertenecen, entre otros, a estos mecanismos: los referéndums locales consultivos (o consultas populares)²; las iniciativas populares³; las asambleas o reuniones públicas de los

² En lo que respecta al uso de este mecanismo, en varios casos, los datos estadísticos no están disponibles o no existen. Parece ser que se trata de un mecanismo poco utilizado. En España, la participación a través de las asociaciones de habitantes se utiliza más que la consulta directa del cuerpo electoral municipal; por ello, desde la entrada en vigor de la LRDL, la Administración del Estado sólo ha recibido, desde 1985 y hasta febrero de 1998, 70 solicitudes de autorización de consultas populares municipales. En Luxemburgo, ha habido dos referéndums y dos consultas desde la introducción de la ley municipal de 1988, de estos dos mecanismos. En Holanda, antes de 1990, los referéndums consultivos han sido escasos; luego, el uso de este mecanismo se ha intensificado. En Finlandia, los referéndums locales han sido organizados en 26 municipios de los 453 existentes durante el período comprendido entre 1991 y 1999, tres de los cuales habían sido organizados a iniciativa de los residentes locales. Sólo en uno de los casos, la decisión del Consejo municipal era diferente al resultado del referéndum consultivo. En Islandia, no es normal que las autoridades locales den a los electores la posibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones, y en particular a través de referéndums. Asimismo, en Noruega, el uso de este mecanismo no es muy frecuente. En Suecia, sólo un 7% de los municipios han organizado referéndums.

ciudadanos (previstas estatutariamente o convocadas por las autoridades locales, a veces a petición de los electores locales)⁴; la posibilidad de intervenir durante las reuniones conciliares; el derecho de petición (individual o colectivo) y, más generalmente, la posibilidad de presentar propuestas o peticiones a los órganos locales; los procedimientos de consulta obligatoria en ámbitos particulares (típicamente el de la planificación y el de la distribución urbana); los consejos de los hijos o de los jóvenes, que han adquirido en varios países cierta importancia como mecanismo de participación y escuela de democracia para los ciudadanos más jóvenes.

La participación es menos superficial cuando recurre a la consulta más que a la simple información, y también es más interactiva. La encontramos, por ejemplo, en las encuestas de urbanismo o en las reuniones entre el ayuntamiento y los representantes de los

Esto puede tener explicaciones diferentes: el derecho de iniciativa reservado a los órganos locales; un margen de maniobra reducida de las colectividades locales en el lanzamiento de nuevos proyectos, en razón de la extensión limitada de sus competencias y/o de la imposibilidad de conseguir los recursos financieros necesarios; el bajo interés de los ciudadanos por los asuntos locales y/o la falta de información; una combinación de estos factores.

Suiza constituye un caso aparte, ya que no sólo el sistema de organización municipal con Asamblea deliberativa abierta a todos los ciudadanos es practicada por una mayoría de municipios, sino que también —cuando existe un Parlamento local— el mecanismo referendario así como el derecho a iniciativa popular son muy reconocidos y utilizados.

Además de las indicaciones citadas en el Anexo VII, se puede hacer referencia —en particular para Suiza— al informe del CDLR, *Los referéndums locales*, n.º 52, serie “Municipio y regiones de Europa”.

³ Parece que este mecanismo sólo esté previsto por una minoría de Estados. Por otra parte, su uso sería limitado y su influencia real en el proceso de decisiones probablemente menos importante que el del referéndum. En cuanto al desarrollo de las iniciativas populares, sólo se dan detalles en algunos casos:

- en Bulgaria, la participación directa de los ciudadanos en la democracia local ha dado lugar a la solución de un gran número de problemas especialmente en materia de modificación de los límites, o de creación, de los municipios y de los ayuntamientos;
- en Finlandia, sólo tres referéndums sobre las iniciativas populares han sido organizados entre 1991 y 1998;
- en Suecia, ha habido 60 iniciativas populares desde la incorporación de la regla sobre las iniciativas populares en la ley sobre los poderes locales (1 de julio de 1994), de las que una ha surtido efecto; sin embargo, ninguna Asamblea ha decidido por el momento organizar el referéndum previsto;
- en Suiza, en el cantón de Friburgo, el derecho de iniciativa popular fue introducido a inicios de la década de 1990; hasta el momento, sólo se han presentado cuatro iniciativas:
 - Dos en 1990 (el Consejo general de la ciudad de Friburgo se adhirió a las dos iniciativas y no hubo consulta popular),
 - Dos en 1999 (de las que una está en suspenso y la otra ha sido rechazada por el Consejo general).
 - En la ciudad de Zurich, 36 iniciativas han sido presentadas entre enero de 1986 y julio de 1999.
 - En la ciudad de Neuchâtel, el derecho de iniciativa popular existe desde la entrada en vigor de la ley cantonal sobre los derechos políticos de 17 de octubre de 1984. Esta ley prevé que “el 15% de los electores del municipio puedan solicitar la adopción, la modificación o la derogación de un reglamento municipal, de una decisión del Consejo General (a excepción de los nombramientos) o de un proyecto cualquiera que interese al municipio. La iniciativa puede revestir la forma de una propuesta concebida en términos generales o la de un proyecto redactado con todo detalle”. En 1999, se presentaron tres iniciativas. La recogida de firmas fracasó para dos de ellas. La tercera fue aceptada por el Consejo General de la ciudad.

⁴ Como ejemplo, en “la Ex República Yugoslava de Macedonia”, se puede convocar una reunión de ciudadanos, para todo el municipio o para una parte de éste, a iniciativa propia del alcalde o a petición de al menos el 10% de los electores concernidos. La reunión de ciudadanos puede, mediante un voto mayoritario, adoptar directivas generales relativas a las actividades de los órganos municipales. Éstos tienen la obligación de tomar en cuenta estas directivas adoptando sus decisiones o actos apropiados dentro de los 90 días siguientes.

habitantes. Los jurados de ciudadanos, los Consejos de ciudadanos y las células de urbanismo son otras fórmulas. Una de sus características principales es la “deliberación”: el debate público de cuestiones de interés público, que pueda favorecer la creación de un reflejo de ciudadanía.

Por regla general, estos mecanismos se rigen por textos legislativos o reglamentarios. También hay otros medios de influencia formales, como la actividad dentro de los partidos políticos, los contactos directos con los representantes locales, las actividades de presión a través de las asociaciones y los grupos de presión. Las autoridades locales realizan de vez en cuando encuestas y sondeos de opinión o convocan audiencias públicas.

En algunos países como Holanda, se empiezan a utilizar nuevas tecnologías para formas de consulta a distancia a través de Internet. En Finlandia, más del 90% de los municipios tiene su sitio en Internet; más de la mitad de estos sitios contienen canales para recibir un *feed back*. Alrededor del 10% de los municipios han creado foros de debate en su sitio. Todos los municipios, con la compañía finlandesa de radiotelevisión, ofrecen a través de Internet un servicio que llaman “la máquina para las elecciones”, con el objetivo de aumentar la participación y el voto en las elecciones de octubre de 2000. En el marco del proyecto de participación a escala nacional, el Consejo de los jóvenes de la ciudad de Espoo ha creado en Internet una “fábrica de ideas”, en la que las ideas se traducirán en mociones, opiniones o cartas que serán reintroducidas en el foro virtual para su votación. Si la propuesta obtiene la mayoría simple aparecerá en la página de firmas para la aprobación final. En cuanto la idea haya completado el recorrido pasando del debate al voto, y a la aprobación, la moción, la carta o la opinión se enviará a los municipios, a los poderes públicos o a los medios de información. Los ciudadanos también tienen aquí oportunidades diferentes para dar a conocer su punto de vista sobre las principales cuestiones de interés para la colectividad.

Podríamos contemplar una etapa posterior: Internet podría permitir la organización de reuniones interactivas de los Consejos municipales. Tal experiencia todavía no ha sido señalada por ningún Estado miembro. La teledemocracia y los nuevos centros de intercambios numéricos abren nuevas perspectivas al ejercicio de los derechos democráticos de los ciudadanos, y su alcance está destinado a ampliarse en el futuro.

B) PARTICIPACIÓN MEDIANTE LA TOMA DE DECISIONES

1. Los referéndums decisorios

Cuando se habla de participación mediante la toma de decisiones, el mecanismo que nos viene inmediatamente a la mente es el referéndum de carácter decisorio. A nivel local, este mecanismo existe en varios países (véase el Anexo VII).

En lo que respecta a las cuestiones que pueden ser objeto de un referéndum decisorio (pero esto también vale para el referéndum consultivo) parece que en general se puedan tratar, a reserva de algunas limitaciones específicamente enunciadas, todas las cuestiones relativas a la competencia de la colectividad, a las que se añaden las cuestiones específicamente previstas por la ley.

Este instrumento es ampliamente utilizado en Suiza, a veces llamado “el país de la democracia directa” (aunque el término “semi-directo” parece más apropiado); en este país, casi cualquier cuestión relativa al debate público puede ser sometida a referéndum, que es en general decisorio.

Un campo en el que se suele solicitar el referéndum es el de las modificaciones territoriales (creación, fusión, disolución, cambio de los límites de las colectividades locales). A menudo los temas excluidos conciernen al ámbito presupuestario y a las finanzas locales, pero también a elecciones eminentemente políticas (como la designación o la destitución del alcalde por el Consejo local).

Un punto en común parece ser también la necesidad de que un porcentaje suficientemente elevado de electores participe en el referéndum para que sea válido. A menudo, el umbral de participación es la mitad más uno de los electores. En algunos países, la ley prevé umbrales más bajos; en otros, el umbral está estipulado por los estatutos municipales y puede variar de un municipio a otro.

2. Las asambleas de los ciudadanos con poder de decisión

En algunos países, las asambleas de ciudadanos no sólo tienen un papel consultivo. También pueden tomar decisiones que deban surtir efecto.

Así, en Bulgaria, la Asamblea general (convocada por el alcalde por iniciativa propia, tras una decisión del Consejo, o a petición de 1/4 parte de los electores) puede tomar decisiones con mayoría absoluta, que son válidas cuando al menos 1/3 de los electores ha participado. Sobre la base de la decisión de la Asamblea, el alcalde toma las medidas para su ejecución o somete al Consejo una propuesta de decisión o de decreto. Sin embargo, si el alcalde considera que la decisión de la Asamblea perjudica los intereses de la colectividad, puede suspender su ejecución; entonces debe llevar la cuestión ante el Consejo con el fin de que éste tome una decisión definitiva sobre los pasos a seguir.

En algunos casos, la Asamblea general de los ciudadanos no es un mecanismo de decisión alternativo a las deliberaciones conciliares, sino la expresión de un sistema de democracia local directa. También es así, por ejemplo, en España (en los municipios de menos de 100 habitantes y en los más poblados que tradicionalmente han utilizado, o adoptado recientemente, el sistema llamado de “concejo abierto” o en Portugal (en las parroquias de menos de 100 habitantes).

3. Participación de los administrados-usuarios en los órganos con poder decisorio

Aquí, el caso más típico parece ser el del comité de usuarios, cuando estos comités ven delegar en ellos competencias de decisión. En otros casos, pueden ser un medio de participación informativa y consultiva y de participación en la ejecución. Estos comités se estudiarán en detalle más adelante.

Es conveniente recordar que la delegación de un poder de decisión en un órgano independiente de la administración local exige generalmente una habilitación jurídica explícita. Tal es el caso, por ejemplo, de Dinamarca y de Holanda, donde las administraciones locales pueden también instituir comisiones sólo con carácter consultivo.

En Irlanda, un nuevo acercamiento busca la participación directa de colaboradores sociales (sindicatos, asociaciones, etc.) en los comités, junto a los concejales y con el objetivo de ayudar en la creación de la política local.

De manera similar, en “la Ex República Yugoslava de Macedonia”, las comisiones de los Consejos locales incluyen expertos exteriores junto con concejales locales.

En Eslovenia, cualquier municipio debe poner en marcha un Consejo para la protección del consumidor de bienes proporcionados por los servicios públicos, encargado de garantizar la protección de los consumidores. Se trata de un comité de ciudadanos que participen en el proceso de decisión del Consejo municipal cuando éste tiene que pronunciarse sobre cuestiones relativas a los servicios públicos de naturaleza comercial (servicios municipales, mantenimiento de las carreteras, conducciones de gas, transportes públicos, etc.) y a los servicios sociales (escuelas, guarderías, residencias de la 3ª edad, etc.). Este órgano presenta comentarios y propuestas relativas al funcionamiento de los servicios mercantiles de las colectividades locales.

C) PARTICIPACIÓN EN LA EJECUCIÓN

La calidad y la eficacia de los servicios públicos constituyen una cuestión esencial y el debate sobre las medidas que puedan favorecer la participación democrática incluye igualmente este aspecto.

En efecto, los ciudadanos parecen dar ahora (al menos en algunos países) más importancia al papel que sus autoridades locales tienen como proveedores de servicios que al papel que desempeñan en tanto que foro político. Se da importancia a la gestión, a la capacidad para satisfacer de manera efectiva las necesidades y las expectativas, a pesar de las obligaciones financieras. Los ciudadanos piden, en consecuencia, entender mejor los mecanismos de gestión y estar más cercanos a ellos.

La participación en la ejecución reviste principalmente la forma de una participación de los ciudadanos en la prestación de servicios locales de interés general. Los ciudadanos y/o sus asociaciones pueden ejercer un control directo sobre los servicios colectivos, ya se trate por ejemplo de la protección del medio ambiente, de una parte de los servicios proporcionados a los ancianos o de la ayuda dispensada a los niños con dificultades en la escolaridad, etc. Esta forma de participación supone a menudo una contribución voluntaria a la producción del servicio en cuestión. El ayuntamiento puede reforzar este tipo de participación, aportando por ejemplo un apoyo financiero a los proyectos propios de los habitantes, o comprándoles servicios.

He aquí un ejemplo de esta forma de participación: la fundación para la colectividad de la ciudad de Presov, en la República Eslovaca, propone a los ciudadanos un apoyo financiero mediante la creación de proyectos en los campos del medio ambiente, de la cul-

IV. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA

tura, de la sanidad, del trabajo social, de la educación, de los deportes y de la democracia, al mismo tiempo que fomentan un ambiente de tolerancia con respecto a la diversidad étnica y religiosa. Las subvenciones pueden ser solicitadas tanto por individuos como por grupos, así como por el sector terciario y otras organizaciones con fines no lucrativos que ejerzan su actividad en el territorio municipal.

Los comités de usuarios permiten a los ciudadanos ejercer una influencia más directa en los servicios públicos locales a la luz de su papel en tanto que usuarios. Ejercen una influencia sobre varios campos importantes relativos a los servicios públicos a nivel local, en particular en lo que concierne a los servicios sociales y a la educación. En algunos países miembros, la legislación hace obligatorios, en varios campos, tales comités de usuarios. También se da el caso de que los poderes públicos lo pongan en marcha con un base de voluntarios.

En Dinamarca, por ejemplo, la legislación hace obligatoria la existencia de comités de usuarios en los siguientes sectores: guarderías, colegios de educación primaria y secundaria; enseñanza general o facultativa (para adultos y para jóvenes) y centros de formación profesional. El consejo para la política a favor de los ancianos y la comisión de recursos relativa a los servicios públicos para los ancianos también tienen un fundamento legislativo. Para cada uno de estos sectores, las competencias de los comités de usuarios están descritas mediante la legislación correspondiente.

Según este modelo danés, los representantes de los usuarios son casi siempre mayoritarios en los comités de usuarios, que cuentan igualmente con representantes del personal de los servicios concernidos. Estos comités de usuarios sólo son competentes por lo general para intervenir en la gestión de una sola institución. La definición del grupo de usuarios varía: en algunos sectores, los usuarios primarios están directamente concernidos –se trata, por ejemplo, de ancianos del municipio que disfrutan de algunos servicios públicos, o de alumnos de colegios–. Pero también ocurre a menudo que estos comités de usuarios asocian igualmente a sus actividades a usuarios “secundarios”, como por ejemplo los padres de los hijos que van a las guarderías o a los colegios.

En junio de 1998, el Ministerio del Interior danés publicó un estudio sobre el funcionamiento de los comités de usuarios, estudio que reunía a la vez los resultados de un sondeo de opinión realizado entre los usuarios y la experiencia adquirida por las principales partes acreedoras –ayuntamientos, administradores de instituciones diversas y presidentes de comités de usuarios.

De una manera general, esta encuesta puso de relieve una percepción positiva de la función democrática de los comités de usuarios. Los usuarios estaban de acuerdo en reconocer que los comités de usuarios refuerzan el ejercicio de la democracia, mejoran la comunicación con los representantes locales y permiten a los usuarios ser representados por los comités en cuestión y ver sus necesidades y sus deseos tomados en cuenta.

Este estudio ha mostrado que los comités de usuarios se interesaban, de hecho, más en su papel, que consistía en favorecer un aumento de los recursos destinados a la institución concernida, más que a las tareas internas de esta institución. El estudio ha puesto de relieve la existencia de una cierta presión sobre los gastos de las colectividades locales y el hecho de que, en cierta medida, esta presión haya tenido como consecuencia un aumento de las subvenciones.

A pesar de esto, los alcaldes, administradores de los servicios públicos y presidentes de comités de usuarios, de una manera general, se han declarado satisfechos de estos últimos. Han surgido pocos problemas y conflictos notables entre los comités de usuarios y las colectividades locales. Además, los responsables de los servicios públicos han indicado que los comités de usuarios habían reforzado más que debilitado la gestión cotidiana de sus organismos.

De ellos podemos deducir que la participación de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos locales representa a menudo un recurso en especie que sirve para desarrollar el espíritu de solidaridad entre los diversos grupos de ciudadanos. Merece que se utilicen todos los medios para fomentarlo y facilitarlo. Indudablemente, los residentes de estas colectividades locales aparecen de manera natural cualificados para tratar directamente con los asuntos que les conciernen a ellos y a sus conciudadanos⁵.

⁵ Véase "Principios directores para los servicios públicos locales en Europa", anexo a la Recomendación n.º R(97)7.

V

PAPEL DE LAS ASOCIACIONES

¿Qué contribución aportan las asociaciones dentro de su diversidad a la democracia local? Las asociaciones existen debido a un cierto número de razones. A menudo, su objetivo esencial no tiene nada que ver con el mundo oficial de la política, incluso si, en muchos casos, las asociaciones tienden a formar grupos de presión, a comprometerse en la acción social o a ofrecer otras prestaciones financiadas por el Estado. Sin embargo, si las asociaciones existen es, ante todo, para representar el punto de vista y los intereses de sus miembros. Consiguen sus propósitos si responden a las expectativas de sus miembros. Hay que respetar su independencia. Su fuerza y su aporte único dependen de la distancia que mantengan con las instituciones y administraciones públicas. Las asociaciones no tienen necesidad de otra razón de ser o de otra justificación más que la oportunidad que ofrecen a los ciudadanos con afinidades para unirse con intereses comunes. La libertad de pertenecer o no a una asociación es parte de los derechos fundamentales del ser humano.

Se observa que las asociaciones aportan una contribución esencial a la calidad de vida democrática en la sociedad contemporánea. Una sociedad civil creciente parece ser un buen medio para mantener las actividades del Estado dentro de ciertos límites y un estímulo favorable a la aparición de la movilización y de la representación política. Desde Tocqueville hasta los escritores contemporáneos como Putnam, se ve en las asociaciones y, más generalmente, en una sociedad civil activa, la garantía de un funcionamiento democrático sano.

Desde un punto de vista democrático, ¿qué pueden aportar las asociaciones a la toma de decisiones? Es necesario dividir las funciones democráticas ejercidas por las asociaciones en tres grandes categorías.

Primero, las asociaciones son un lugar en donde se aprende a cooperar y en donde se adquiere el sentido de la solidaridad y el espíritu cívico. Dentro de una asociación, se aprende a organizar, a hablar, a escuchar, a colaborar. Se adquiere el sentido del compromiso y de la responsabilidad colectiva. Se aprende a sentirse responsable de los problemas comunes y a buscar soluciones colectivas. Es decir, las asociaciones tienen un papel de formación: inician a la acción política de base e incitan a situarse por principio en una perspectiva democrática para arreglar los problemas de sociedad.

Segundo, las asociaciones son un espacio en las que uno puede construir y reforzar su “voz”. Las asociaciones ayudan a sus miembros a entender, clarificar y expresar sus intereses y preocupaciones colectivas. Este papel de “articulación de los intereses” es vital para la política democrática. Debido a la complejidad y a la envergadura del ejercicio actual del poder, ni las elecciones ni las posibilidades de participación directa en la vida pública entre dos elecciones pueden garantizar que el Gobierno entienda bien las necesidades y preocupaciones particulares de las diferentes fracciones de la sociedad. Las asociaciones desempeñan un papel esencial velando porque los medios públicos puestos en marcha tomen en cuenta a la vez la diversidad y la complejidad extraordinaria de las situaciones generadas mediante el ejercicio actual del poder. La reacción y la eficacia del modo democrático de gobierno se encuentran reforzados por la presencia de asociaciones que expresan los diversos intereses y problemas a los que se enfrentan los ciudadanos en su vida cotidiana.

La existencia de una red densa de asociaciones ejerce una tercera función en un régimen democrático: contribuye a la búsqueda de soluciones y puede garantizar la verdadera puesta en práctica de las decisiones. Las asociaciones pueden encontrar soluciones para los problemas e incluso ponerlos a prueba. Son una fuente dinámica de ideas y de experiencias. Pueden constituir una parte de la solución. En efecto, las asociaciones toman, en parte, el relevo de los partidos políticos y se ocupan de los problemas que el mundo político ha olvidado.

Las asociaciones desempeñan un papel esencial en el funcionamiento de la democracia, ya que consiguen acercarse a los ciudadanos con los que los dirigentes apenas consiguen relacionarse a través de los canales oficiales, y porque tienen una gran oportunidad de fomentar y apoyar la aplicación de su política.

El papel de las asociaciones tiene una relación muy importante con la visión de la participación, que valoriza la política de presencia y de concertación. La participación activa de las asociaciones en la toma de decisiones puede garantizar la representación de grupos marginales y materializar una presencia, en el sentido que permite la elaboración de medidas, no a favor de una circunscripción políticamente excluida, sino en colaboración con ella. Las asociaciones también pueden constituir un marco propicio para una política de concertación, si existen tribunas políticas en las que se puedan llevar a cabo debates con otros y sobrepasar la simple defensa de sus intereses.

Hay que tener en cuenta un cierto número de elementos para evaluar la contribución de las asociaciones a la democracia local:

- las asociaciones corren el riesgo de transponer simplemente las desigualdades de la sociedad civil al mundo político. En general, aquellas que tienen más medios son también las que están mejor organizadas y hacen oír mejor su voz. Si no se ponen a favor de aquellas que están excluidas y poco organizadas, las asociaciones se arriesgan a transferir a la esfera política las ventajas que ya poseían algunos grupos de interés dentro de la sociedad civil;
- podemos preguntarnos hasta qué punto las asociaciones en sí mismas representan bien los intereses de aquellos en nombre de los cuales pretenden hablar. Ocurre que las modalidades de funcionamiento y las características de algunas aso-

ciaciones no sean perfectamente democráticas. En vez de ser la voz de los excluidos, las asociaciones expresan a veces la de su dirigente autodesignado;

- las asociaciones varían tanto por su dimensión y sus medios que es esencial reconocer la necesidad de juzgar sobre su contribución en el funcionamiento de la democracia caso por caso, en vez de englobarlas en una apreciación general del sector. Una asociación benéfica que dispone de un importante presupuesto para llevar a cabo una acción social de gran envergadura y que emplee varias decenas de personas aporta una contribución diferente a la de una guardería de barrio. Si no puede definirse como una organización de base, la primera puede, sin embargo, reivindicar un vínculo particular con algunos actores sociales y la capacidad de concebir y poner en marcha medidas efectivas en su sector de competencia. La segunda es una infraestructura local precisa, pero tiene una capacidad limitada en lo relativo a los aspectos más amplios o más exigentes del funcionamiento democrático.

Las organizaciones de ciudadanos y redes de voluntariado de ciudadanos pueden contribuir de manera significativa a reforzar la democracia municipal. Las organizaciones de ciudadanos pueden permitir dar a conocer la opinión de sus miembros sobre el desarrollo del municipio, a la vez que ofrecen a los poderes públicos, a los representantes y a los habitantes del municipio la posibilidad de reforzar un diálogo equilibrado.

Muchos Estados en los que el coste de los servicios sociales es muy alto buscan a veces producir esta carga confiando sus responsabilidades relativas a estos servicios y programas a otros productores, ya se trate de empresarios privados o de asociaciones voluntarias con fines no lucrativos. Los servicios y programas propuestos por estos últimos están relacionados la mayor parte de las veces con el sector del ocio o con el ámbito social. La mayor parte de los municipios suecos tienen en cuenta los resultados positivos cuando confían estas actividades a asociaciones de ciudadanos¹. En Finlandia, en más del 50% de los municipios, las asociaciones de residentes o de comités de pueblo garantizan parte de las tareas de la comunidad.

La situación es muy diferente en países tales como Hungría, en donde el Parlamento adoptó una nueva legislación unificada en 1989 que les concedió la libertad para elegir sus objetivos y facilitó su establecimiento y su funcionamiento. Sin embargo, las colectividades locales húngaras desarrollan igualmente su cooperación con la sociedad civil. De este modo aportan una ayuda especializada y administrativa a la creación y a la gestión de organizaciones de ciudadanos, o incluso una asistencia o una ayuda financiera o en especie a la consecución de sus objetivos.

En España, el modelo de participación local de los ciudadanos da una importancia considerable a las asociaciones de ciudadanos que representan intereses generales o sectoriales y permiten el ejercicio de la participación. Desde un punto de vista sociológico –pero no jurídico–, las asociaciones están casi integradas en el sistema de autonomía local español. Las colectividades locales tienen un registro municipal de asociaciones en el que aparecen sus efectivos, sus objetivos y su representatividad, y que puede ser consultado cuando se trata de asociar a los ciudadanos a los órganos municipales con-

¹ Häggroth-Kronvall-Riberdahl-Rudebeck, 1996, 71.

sultivos o a los órganos municipales que participan en la gestión de servicios municipales descentralizados. En las grandes ciudades que disponen de consejos de circunscripción, órganos territoriales dotados de funciones a la vez ejecutivas y consultivas, éstos conllevan generalmente representantes de asociaciones de ciudadanos. Los contactos entre los representantes locales y las asociaciones son frecuentes e intensas.

Sin embargo, las asociaciones españolas que representan los intereses de los ciudadanos se quejan de que, en la práctica, las colectividades locales parecen considerar la participación como una concesión por su parte más que como un derecho civil, y del hecho que la reglamentación dictada por estas colectividades locales en materia de participación trata más de controlarla que fomentarla; en general, según estas asociaciones, la participación se limita a proporcionar informaciones que a menudo están incompletas o son insuficientes.

En el Reino Unido, se anima a los poderes locales y a las representaciones de asociaciones benéficas de su sector a que establezcan conversaciones locales destinadas a codificar las relaciones bilaterales entre la administración local y las asociaciones voluntarias. El objetivo es crear un marco estable, propicio al desarrollo de la actividad asociativa, y una infraestructura que permita a las organizaciones benéficas contribuir a la democracia local y proporcionar algunos servicios.

Un acercamiento estratégico de este aspecto de la participación local podría no sólo estimular las actividades asociativas sino también incluir la creación de un foro que permita intercambios entre y con las asociaciones.

Varias colectividades locales han creado, a título experimental, una Asamblea o una tribuna ciudadana, destinada a reunir todas las asociaciones cívicas del lugar para intercambiar ideas e identificar problemas comunes. El Parlamento de Escocia y la Administración del Gran Londres en su nueva concepción, deben estar dotados de Asambleas ciudadanas en el seno de las cuales las asociaciones podrán debatir cuestiones de interés común.

El proyecto de creación de un foro de ciudadanos en Londres, por ejemplo, trata de incluir representantes de todos los órganos claves de la sociedad civil. Este foro se reuniría dos o tres veces al año en sesión plenaria, y el seguimiento de los trabajos garantizado en el marco de los grupos de trabajo más restringidos. Esto tendría como objetivo discernir los problemas claves y conseguir un consenso en las operaciones que deben llevarse a cabo. En este momento, se confrontan y se analizan las diferencias y se registran las cuestiones que deben someterse a las instancias políticas oficiales. Se podría, por ejemplo, poner en marcha un intercambio anual con los personajes importantes del mundo político como el alcalde o los cabezas de lista de las asambleas.

VI

**RAZONES DE LA PARTICIPACIÓN
Y DE LA NO PARTICIPACIÓN EN LA VIDA
PÚBLICA LOCAL**

A) EL NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y DE REPRESENTACIÓN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Las situaciones de alejamiento de la vida pública local que algunos grupos o categorías de personas conocen se concreta en:

- i) Una participación baja (o nula) en las elecciones, consultas y otros mecanismos de expresión de la voluntad popular a nivel local, en las formas asociativas (incluyendo las políticas) y en las actividades públicas locales;
- ii) Una representación insuficiente (o inexistente) en los órganos locales y en consecuencia en el proceso de toma de decisiones local.

Un escaso nivel de participación en el proceso democrático es un síntoma inquietante y afecta al funcionamiento de la democracia local. Puede ser el resultado de diferentes obstáculos: jurídicos, económicos, sociológicos, culturales, etc. El efecto acumulativo de estas barreras puede, *de facto*, privar a los grupos o a las categorías concernidas de cualquier posibilidad real de integrarse en la vida pública local. Además, incluso cuando éstos pueden sortear estos obstáculos, su presencia puede desmotivar a las personas concernidas y generar un sentimiento de indiferencia o de rechazo por su parte. Así, los fenómenos de alejamiento pueden ampliarse cuando no se eliminan los obstáculos.

El nivel de representación no se analiza de la misma manera. Existe, sin duda, una relación entre participación y representación. Sin embargo, sería erróneo creer que la baja representación de un grupo en el proceso de toma de decisiones está necesariamente ligado a una participación limitada de este grupo en la vida pública de la colectividad. A menudo, se observa que los grupos poco representados en los órganos decisorios de las colectividades locales no parecen menos activos que los otros. La baja representación no tiene por qué ser el resultado de una falta de interés o de compromiso, y puede explicarse por el funcionamiento de los mecanismos electorales, incluyendo las reglas y modalidades de selección de las candidaturas que los partidos y los grupos políticos adoptan.

Los estudios sobre la participación popular se centran la mayor parte de las veces en la participación electoral. Por ello, disponemos en general de datos sobre la asistencia a

las urnas durante las elecciones de órganos representativos o durante consultas populares. Sin embargo, las informaciones relativas a otras formas de participación en proceso político, y de manera más general en la vida pública local, son escasos y aproximativos. Los datos sobre la representación son relativamente fáciles de reunir; no obstante, solamente algunos países han transmitido estadísticas relativas a la distribución por categorías de representantes locales, en función del sexo, la edad, o de la categoría socio-profesional.

En el conjunto de los datos recogidos, se desprende no sólo que las tendencias negativas parecen consolidarse en varios países en lo relativo a la participación democrática de los ciudadanos en general, sino también que algunas categorías de la población están en todas partes, incluso a diferentes niveles, poco representadas en el proceso decisorio y que otros no participan casi en la vida pública local.

Según el análisis llevado a cabo por la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa en la Resolución 1121 (1997), “las causas de este fenómeno son múltiples: el contraste entre la tecnicidad del lenguaje político, por un lado, y la simplificación, junto con efectos de dramatización, de la presentación de los compromisos con los medios de comunicación, por otra parte; la inmediatez de la comunicación de las informaciones y la lentitud que se supone a la toma de decisiones por los responsables políticos; el desconocimiento de la complejidad de los problemas y el deseo de soluciones rápidas y pertinentes; la diferencia entre las promesas electorales y su realización.”

B) SITUACIONES CARACTERIZADAS DE ALEJAMIENTO: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS

1. El discriminante “sexo”

Las mujeres no parecen comprometerse menos que los hombres en la vida política local. Por ejemplo, incluso en ausencia de datos concretos, no hay ninguna razón para creer que las mujeres estén menos presentes en la actividad de las ONG o de los grupos de interés que los hombres. Además, en los países que han proporcionado datos a este respecto, las mujeres parecen implicarse tanto como los hombres en las diversas actividades políticas como manifestaciones, peticiones e iniciativas. Lo mismo ocurre en la participación en las elecciones y en los referéndums.

No se dispone de datos relativos a la presencia de mujeres en los partidos políticos. Algunas observaciones hechas por algunos Estados hacen pensar que el número de mujeres dentro de los partidos es relativamente bajo. El porcentaje de mujeres baja aún más a nivel de las candidaturas en los mandatos electivos y alcanza su nivel más bajo en las estadísticas relativas al número de mujeres elegidas, incluso a nivel local.

Efectivamente, en las colectividades territoriales de todos los países europeos –incluso en los países nórdicos en los que las mujeres están en general más representadas en la vida política– las mujeres están menos representadas que los hombres en los órganos electos.



VI. RAZONES DE LA PARTICIPACIÓN Y DE LA NO PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL

Sin embargo, en Suecia, la situación se matiza, ya que las mujeres representan el 41,3% de los representantes locales.

En Noruega, una vez superada la barrera de las elecciones, la representatividad de las mujeres aumenta en algunos comités designados por los órganos electos (las mujeres representan el 32,7% de los representantes locales, el 35,9% de los miembros de los comités ejecutivos locales y el 41,5% de los miembros de los comités ejecutivos departamentales).

En Islandia, las mujeres representan el 28,2% de los representantes locales. Sobre un total de 124 municipios, no hay ninguna mujer elegida en 15 de ellos y sólo en 8 de ellos las mujeres representantes son mayoritarias.

Algunos países utilizan cupos de representación en las funciones selectivas públicas y los partidos políticos aplican a menudo cupos de manera oficiosa, incluso en los países en los que no están impuestos por la legislación¹. Sin embargo, los resultados de estas medidas no parecen siempre concluyentes.

En Bélgica, se votó una ley en 1994 que trata de promover el reparto equilibrado entre hombres y mujeres en las listas electorales. Esta ley, que prevé que, en una lista electoral, el número de candidatos del mismo sexo no puede superar una cantidad de 2/3, se aplicará en las elecciones municipales de octubre de 2000.

En Finlandia, en donde la ley de 1995 relativa a la igualdad entre hombres y mujeres ha introducido un sistema de cupos, los órganos electos de las colectividades locales (exceptuando los consejos municipales) –deben contar con al menos un 40% de mujeres. Las siguientes cifras ilustran los cambios producidos desde la entrada en vigor de la ley.

PORCENTAJE DE MUJERES EN LOS ÓRGANOS ELECTOS DE LOS MUNICIPIOS FINESES

	1993 (Porcentaje)	1997 (Porcentaje)
A la presidencia de los consejos municipales	15,6	20,1
En los comités locales	24,5	20,1
A la presidencia de los comités locales	11,0	15,0
En las comisiones municipales	35,0	47,0
– administración general	28,0	44,0
– asuntos sociales y sanitarios	55,0	51,0
– educación y cultura	46,0	49,0
– obras públicas y urbanismo	19,0	44,0
– industria y comercio	17,0	44,0

¹ *Las mujeres en política en los Estados miembros del Consejo de Europa*, Estrasburgo, 1998.

Dinamarca ha adoptado medidas que tienden a favorecer el acceso a la política de las mujeres, con la previsión de un plan anual de reuniones de los consejos municipales, lo que permite combinar más fácilmente la vida política y la vida familiar, y asigna una cuantía suplementaria a los representantes municipales que tengan hijos menores de 10 años con objeto de que participen más padres y especialmente madres en la vida política, para paliar los gastos derivados del trabajo político.

Los cuadros del Anexo XI proporcionan datos sobre la presencia de las mujeres en la política en los países miembros de la Unión Europea. Algunos países han proporcionado estadísticas más detalladas sobre la participación de las mujeres en las actividades políticas de referencia. Estas cifras muestran que el número de escaños ocupados por mujeres en los consejos municipales y en las instancias ejecutivas aumenta con el tamaño de la ciudad (número de habitantes).

En Suiza, el porcentaje de concejales municipales va del 25% para las localidades de menos de 10.000 habitantes a un 34% para las ciudades de 100.000 o más. Estos resultados son parecidos en lo que respecta a las instancias ejecutivas: más del 34% de mujeres para cada una de las cinco grandes ciudades del país, alrededor del 20% en lo que respecta a las ciudades medias (de 10.000 a 50.000 habitantes), y un poco más del 13% en las pequeñas ciudades.

En Bulgaria, en España y quizá en otros países también, entre los representantes locales, las mujeres tienen un nivel de instrucción superior a los hombres.

Mientras que las mujeres están en general mejor representadas localmente que en las instancias nacionales (aunque la paridad no existe todavía en ningún sitio) el porcentaje de mujeres a cargo de ayuntamientos o dentro de órganos ejecutivos de las Asambleas locales y regionales es mucho más baja, en casi todos los países, de lo que da a entender el número de representantes mujeres que ocupan escaño en estas Asambleas². En consecuencia, parecería necesario organizar campañas dirigidas al papel de las mujeres en las instancias decisorias locales y regionales, y que animase especialmente a los adolescentes y a las mujeres a intervenir en la vida pública local. El aumento del número de consejos municipales de los niños, en los que chicos y chicas estén representados por igual, sería también un buen medio de formación para la ciudadanía local.

En conjunto, los datos disponibles parecen indicar que la baja representación de las mujeres está muy ligada a la percepción que la sociedad (y en algunos casos, ellas mismas) tienen de su papel.

Esto se traduce en:

- obstáculos en la organización de la vida diaria (estructuras insuficientes de acogida de niños, horarios de trabajo que no tienen en cuenta las exigencias de la vida familiar, etc.) que, en la práctica, privan a las mujeres de la posibilidad de intervenir en la vida política y especialmente en la vida de los partidos;

² Resolución de la Comisión de los representantes locales y regionales del CCRE, preparada para la Cumbre Europea por la Igualdad de Oportunidades, París, 1999.



VI. RAZONES DE LA PARTICIPACIÓN Y DE LA NO PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL

- y también en una menor importancia concedida a las mujeres cuando se trata de escoger a los dirigentes de los partidos políticos, a los candidatos que deben inscribirse en una lista y a la elección de los administradores locales.

Cuando se acaba creyendo que el compromiso político es esencialmente un asunto de hombres, el círculo vicioso se cierra³.

Los mejores resultados se obtuvieron allí en donde la sociedad civil supo ver el papel de las mujeres (y el de los hombres) sin ideas preconcebidas: esto permitió identificar y poner en marcha estrategias y medidas que permitan sobre todo a las mujeres tener una verdadera elección, según sus intereses.

2. El discriminante “edad”

El análisis de la estructura de edad de los representantes locales permite las siguientes observaciones:

i) La franja de edad más representada es la de entre 40 y 50 años

En todos los países que han transmitido estadísticas a este respecto, más de un tercio de los representantes locales aparecen en esta franja (que corresponde a un 18% de la población adulta). De este modo, los representantes locales en esta categoría el 34,1% del total en “la Ex República Yugoslava de Macedonia”, el 35,8% en Bulgaria, el 44,6% en Lituania, el 40% en Eslovenia y el 44,4% en Polonia. Cabe señalar que en España⁴, el 57,5% de los concejales municipales, así como el 65% de los alcaldes, tienen una edad entre los 30 y 49 años. El Bulgaria, los concejales municipales en este abanico de edades representan el 61% y en “la Ex República Yugoslava de Macedonia”, más de los tres cuartos del total.

ii) Los jóvenes menores de 30 años

Alrededor del 22% de la población adulta en los países en los que el derecho para ser elegido se adquiere a los 18 años están claramente poco representados. Por ejemplo, en

³ Cabe mencionar las observaciones y las preocupaciones expresadas durante el seminario sobre las perspectivas de igualdad de las oportunidades en la Europa ampliada organizado por el CCRE en Sofía (en marzo de 1998) por invitación de la Asociación Nacional de los Municipios de la República Búlgara, con el apoyo de la Unidad de Información del Público Femenino (DG X) de la Comisión Europea:

- la situación política de las mujeres en Europa central y oriental no es muy diferente de la Unión Europea, pero puede verse comprometida por problemas ligados a la transición económica;
- las mujeres representan el componente más frágil de la población, ya que están demasiado absorbidas por sus dificultades cotidianas para intervenir en la política y garantizar así una mejor representación. La educación, ahora de pago, es un problema importante en materia de acceso de las mujeres a la vida democrática.

⁴ Los datos relativos a la edad y a las categorías socioprofesionales de los representantes locales en España, que aparecen en este capítulo se refieren a la situación tras las elecciones de 1995. En el Anexo XII, aparecen datos provisionales sobre la situación tras las elecciones de 1999.

Lituania representan sólo el 2% de los representantes locales; en Dinamarca el 3%; en Bulgaria, en Islandia y en Finlandia, menos del 5%. En España, los menores de 30 años representan el 19% de los consejeros, pero sólo el 4,8% de los alcaldes. En Bélgica, sólo un burgomaestre (alcalde) (de 589) tiene menos de 30 años y sólo 25 (es decir, el 4,2%) tienen menos de 40 años.

No existen datos disponibles relativos a la intervención de los jóvenes en las ONG; algunas referencias citadas en algunas respuestas parecen sugerir que los jóvenes están menos presentes en las asociaciones que los otros adultos. La participación de los jóvenes en las acciones políticas “de calle” (manifestaciones, peticiones, iniciativas) es al menos igual al de las otras categorías de edad; sin embargo, los jóvenes participan menos en las elecciones locales y en los referéndums. En Noruega, por ejemplo, en las elecciones locales de 1995, el 33% de los electores de entre 18 y 21 años han utilizado su derecho de voto y el porcentaje ha sido del 45% en la franja de edad comprendida entre los 22 y 29 años, frente a una media nacional del 63%. También, en Finlandia, el porcentaje de jóvenes que votan en las elecciones municipales es inferior a la media y hay menos del 5% menores de 30 años entre los elegidos.

Varios factores pueden explicar estos datos:

- la preocupación creciente de los jóvenes por su futuro, en una sociedad europea en la que la lacra del desempleo no ha sido atajada;
- su gran movilidad (ya que ahora se desplazan debido a sus estudios en busca de un trabajo) lo que hace más difícil identificarse con una colectividad concreta y los problemas de ésta;
- su preocupación por cuestiones y problemas que sobrepasan el marco local y no pueden encontrar en este marco su solución;
- instrumentos de participación que no les permiten expresar totalmente sus puntos de vista y sus expectativas;
- falta de apertura de los partidos políticos, cuyas estructuras y jerarquías quizá tienden a estancarse.

iii) Los ancianos también están poco representados

Algunos países tienen en cuenta sus dificultades en lo que respecta a las infraestructuras necesarias para que los ancianos puedan utilizar su derecho a voto. Esto podría ser una de las razones de su baja representación.

Las grandes distancias, la dificultad para acceder a la localidad en la que se encuentran las mesas electorales, la imposibilidad de votar a distancia, por correo o desde el domicilio, son también factores que pueden contribuir a disminuir la influencia de los ancianos en la vida política local.

3. El discriminante “categoría socioprofesional”

Los datos facilitados por las delegaciones nacionales dan lugar a tres observaciones.

VI. RAZONES DE LA PARTICIPACIÓN Y DE LA NO PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL

i) El nivel de estudios de los representantes locales aumenta con el tamaño del municipio

En España, por ejemplo, el 64% de los concejales de los municipios de menos de 5.000 habitantes y el 21% de los municipios de más de 20.000 habitantes tienen estudios primarios, mientras que el 14,4% y, respectivamente, el 36% tienen estudios superiores. La diferencia entre los porcentajes de alcaldes que han tenido sólo una educación primaria en los pequeños y en los grandes municipios es aún más importante, ya que estas proporciones son, respectivamente, del 55,3% y del 2,6%.

ii) Las categorías con una buena visibilidad social están bien representadas

En España, por ejemplo, el 22,8% de los representantes de los municipios de menos de 5.000 habitantes son agricultores. Al mismo tiempo, el 23% de los alcaldes españoles son empresarios de pequeñas y medianas empresas (menos de 5 empleados). Estas cifras sobrepasan ampliamente el porcentaje de electores que pertenecen a estas categorías con respecto al total de los electores y se explica por su importancia social en las colectividades concernidas. En algunos países, los intelectuales también están muy bien representados entre los representantes locales. Éste es el caso, especialmente en algunos países de Europa central y oriental, como Hungría y la República Checa, en donde los intelectuales están situados en la vanguardia de los cambios ocurridos durante estos últimos 10 años.

iii) Los funcionarios públicos están demasiado representados

En España, por ejemplo, los “profesionales del sector público” representan el 36,8% de los ayuntamientos de los municipios de más de 20.000 habitantes. En Noruega, los consejos municipales están compuestos por el 33% de funcionarios (el porcentaje es del 44% en los consejos de distrito), mientras que los funcionarios sólo representan el 18% del conjunto de la población. La situación es parecida en muchos otros países.

Esto también podría deberse a que los empleados del sector público tienen más tiempo que las personas con actividades en el sector privado. Esto se debe a las posibilidades de distribución del tiempo de trabajo en función de sus exigencias y de las que están ligadas en particular a su estatuto y a la estabilidad del empleo para realizar su cometido de representante local. Pero un importante factor es sin duda su mejor conocimiento del medio político, de los mecanismos de la administración local y de los problemas a los que un representante local se enfrenta.

4. Otros factores que influyen en la participación y/o la representación

i) Los datos disponibles demuestran que las minorías étnicas y culturales están en general poco representadas en los órganos electos de las colectividades locales. En Holan-

da, por ejemplo, en donde las minorías representan alrededor del 10%⁵ de la población, sólo poseen el 0,6% de los mandatos de consejero municipal.

ii) En lo que respecta a los inmigrantes, su implicación en los asuntos públicos parece aumentar con su tiempo de residencia

Éste es el resultado de un estudio realizado en Noruega entre los extranjeros que provienen tanto de países occidentales como no occidentales. Para todo el grupo, el índice de participación en las elecciones aumenta con la duración de la residencia en Noruega. Además, el nivel de actividad para la participación en las acciones políticas directas, como por ejemplo los contactos con los políticos, las firmas de peticiones o la participación en manifestaciones, era prácticamente el mismo que el de los noruegos en 1995⁶.

iii) La marginalización social se acompaña, a menudo, del alejamiento del proceso político

Se han puesto en marcha programas de inserción en algunos países que tratan también de hacer más efectivo el derecho a voto de algunas categorías de excluidos sociales.

iv) Los inválidos siguen encontrando, en algunos países, obstáculos que frenan su participación

Las medidas necesarias para que ejerzan de forma efectiva sus derechos electorales son, en algunos casos, insuficientes, o no existen. No se dispone de datos sobre su representación, pero todo indica que es casi inexistente.

El cuadro del Anexo XII reúne los datos facilitados por los Estados en materia de participación y de representación de las diversas franjas de edad y grupos de población.

Entre los grupos menos representados, lo que se llama “el déficit democrático” se notará más en los altos cargos de la administración que en los grados inferiores. Si no salen elegidos, los miembros de los grupos minoritarios no pueden ni tener escaño en los órganos ejecutivos ni con mayor motivo presidirlos (ya que son en general los concejales los que nombran o eligen a los presidentes).

Los grupos que por lo general están menos representados se superponen parcialmente. Por ejemplo, hay muy pocas desempleadas en los órganos municipales. Esta ausencia puede ser problemática en la medida en que el índice de desempleo de las mujeres jamás

⁵ Las minorías incluyen igualmente a los extranjeros que no tienen la nacionalidad holandesa, con derecho a voto y a ser candidatos en las elecciones locales, si residen en el municipio concernido.

⁶ No obstante, tras haber concedido el derecho de voto a los extranjeros que hayan residido durante tres años o más en Noruega en 1983, el nivel global de participación de los residentes extranjeros en las elecciones locales bajó del 46% en 1983 al 39% en 1995.

VI. RAZONES DE LA PARTICIPACIÓN Y DE LA NO PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL

ha sido tan elevado (el 12,3% en los países de la Unión Europea)⁷, incluso en las estadísticas oficiales, donde no aparece, sin embargo, el desempleo “escondido”.

En Holanda se han tomado medidas especiales para animar a las mujeres de las minorías étnicas para que participen en la vida política local y en 1998, el número de mujeres representantes locales que pertenecen a minorías étnicas y culturales, casi se ha multiplicado por cuatro con respecto a las elecciones de 1994.

No existe ninguna solución inmediata para remediar la baja representación de tal o tal grupo. Una de las más fáciles, pero también una de las más inciertas en cuanto a los resultados, consistiría en animar a los miembros de la minorías a que participasen en las elecciones y votasen por los representantes de su minoría o de otro grupo minoritario. Para ello habría que difundir informaciones dirigidas a ellos en estructuras fácilmente accesibles (por ejemplo, bibliotecas, escuelas e Internet) o por cualquier otro método cuya eficacia haya sido probada. Pero en general este tipo de “solidaridad” no funciona, sobre todo entre grupos poco representados.

⁷ Parlamento Europeo, septiembre de 1998.

ANEXOS

ANEXOS

ANEXO I

SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS SOBRE LAS CUESTIONES Y PROBLEMAS DE ACTUALIDAD RELATIVOS A LA DEMOCRACIA LOCAL Y A LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

PAÍS	CUESTIONES Y PROBLEMAS DE ACTUALIDAD
Bélgica	El artículo 8 de la Constitución, que reservaba el ejercicio de los derechos políticos –como el derecho a voto– a los belgas, ha sido revisado. La ley de transposición de la directiva n.º 94/80/EC del Consejo de la Unión Europea de 19 de diciembre de 1994 (que fija las modalidades del ejercicio del derecho a voto y de la elegibilidad a las elecciones municipales para los ciudadanos de la Unión con residencia en un Estado miembro del que no tienen la nacionalidad) ha sido adoptada. Los ciudadanos comunitarios podrán votar durante las elecciones municipales de octubre de 2000. El derecho a voto en las elecciones municipales podría ampliarse, mediante una ley votada por mayoría simple, a los otros residentes extranjeros, como muy pronto durante las elecciones municipales de octubre de 2006. El principio de la consulta popular municipal ha sido inscrito en la Constitución (artículo 41, párrafo 2 nuevo). El estatuto pecuniario y social de los mandatarios locales (sueldos, indemnizaciones, dietas de asistencia, pensiones, seguridad social, etc.), así como el régimen de permisos para ejercer un cargo político local han sido mejorados. El sistema de acumulación de cargos ha sido revisado. El objetivo era elaborar un marco jurídico que facilitara el ejercicio de un cargo político municipal y permitiera a los mandatarios locales consagrar el tiempo necesario a la gestión de su municipio.
Bulgaria	Refuerzo de la autonomía financiera. Hoy por hoy, la ley es quien determina los impuestos locales y la administración fiscal del Estado es quien las percibe. La transferencia de la propiedad del Estado a las colectividades locales. La aplicación de la ley de 1996 sobre la propiedad municipal ha mostrado ciertas disfunciones y, en 1999, esta ley ha sido modificada. Las modificaciones corresponden entre otras a: la definición de la extensión y del contenido de la propiedad municipal; la puesta a punto del procedimiento de concurso (a la vez que la de licitaciones) relativas al alquiler de bienes municipales (el Consejo municipal podrá alquilarlos durante un período más largo); la mejora del régimen de expropiación y del régimen de concesión; el funcionamiento más eficaz de las empresas municipales, etc. Todas estas modificaciones tienen como objetivo la mejora de la gestión del patrimonio municipal y el aumento de la autonomía financiera de las colectividades locales. Dentro del ámbito de las competencias compartidas, el equilibrio entre derechos y responsabilidades de los diversos ministerios y de las colectividades locales tiene que mejorarse. Otros problemas se derivan de la presencia de una gran cantidad de órganos de control cuya actividad tiende a ir más allá del control de la legalidad.
Croacia	Nuevo estudio del alcance del ámbito de acción de las autoridades locales y del sistema de financiación de las colectividades. Reforma territorial (aumento del número de municipios y concesión a ciertos municipios del estatuto de “ciudad”). El país tiene nuevas unidades locales que no tienen bastantes recursos y, en consecuencia, se ven en la imposibilidad de mantener la reconstrucción. La perecuación financiera entre las diferentes unidades locales es igualmente difícil.
República Checa	El Gobierno ha aprobado un proyecto de nueva ley sobre los municipios y otros proyectos de ley relativos a una reestructuración sustancial de la administración pública. La principal cuestión es la creación de colectividades autónomas a nivel regional (Kraje), es decir, una importante descentralización del país. Si las aprueba el Parlamento, las leyes de reforma entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2001. El proyecto de ley sobre las municipalidades prevé nuevas formas de participación de los ciudadanos en la vida pública local, tales como el derecho a petición relativo a los procedimientos presupuestarios o las decisiones en el ámbito de las competencias propias y la posibilidad de dar opiniones sobre la gestión del patrimonio municipal.
Dinamarca	Se han asignado responsabilidades crecientes a las municipalidades y condados. Los ciudadanos prestan más importancia a la función de prestatario de servicios de las colectividades locales que a su papel de ámbito democrático. Se han desarrollado las posibilidades de participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos locales. El número de candidatos a las elecciones locales ha caído cerca del 25% en 15 años. La participación en las elecciones locales ha caído hasta 1993, pero ha aumentado de nuevo (sobrepasando el 70%) durante las dos últimas elecciones (en 1993 y 1997).



LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL

PAÍS	CUESTIONES Y PROBLEMAS DE ACTUALIDAD
Estonia	Los ciudadanos se han visto implicados rara vez en la toma de decisiones municipal y permanecen relativamente pasivos, incluso si en los consejos se les pide su opinión. Los ciudadanos no se interesan mucho por la política; su participación en las elecciones locales es modesta. La información sobre los partidos políticos, su programa y las actividades de las colectividades locales es insuficiente. El sistema de gobierno local ha cambiado tres veces en siete años. El sistema actual es un gobierno local con un nivel, con posibilidad de cooperación voluntaria. Una comisión de expertos ha presentado un informe que indica la necesidad de poner en marcha más formas de democracia directa y la necesidad de aumentar las competencias de los municipios.
Finlandia	Los municipios se ocupan actualmente de unos 2/3 de los servicios públicos. Incluso si la mayor parte de las competencias municipales son obligatorias, la autonomía local ha sido constantemente ampliada. La participación de los ciudadanos en la vida pública local está ampliamente garantizada por la Constitución, mediante la ley sobre autonomía local y mediante leyes específicas relativas, entre otras cosas, al medio ambiente, la planificación local y las reglas de urbanismo. A pesar de las bases legislativas sólidas, hay muchos problemas relativos a la participación de los ciudadanos y su posibilidad para influir en el proceso político. El interés de los ciudadanos por la democracia representativa está en declive: el número de sufragios emitidos durante las elecciones municipales sigue una tendencia que disminuye y el respeto por las instituciones públicas y los partidos políticos decrece. Sobre la base del programa del Gobierno, el Ministerio del Interior ha introducido en febrero de 1997 un <i>proyecto de participación</i> para aumentar las posibilidades de participación de los ciudadanos y su influencia en los asuntos comunes. El proyecto subraya la necesidad de mejorar la relación entre el sistema de democracia representativa y la participación directa de los ciudadanos.
Alemania	Al estimar los ciudadanos que ya no están representados a nivel local, participan cada vez menos en la vida pública local y cada vez se interesan menos por las actividades llevadas a cabo por el bien público. Las autoridades municipales deben enfrentarse a una disminución de los recursos y se quejan del hecho de que se les atribuyen nuevas tareas, sin que la financiación de éstas esté garantizada. Las dificultades para encontrar ciudadanos que acepten participar de forma benéfica en la vida política local.
Grecia	Refuerzo de las autoridades locales de nivel inferior de la dimensión europea de los poderes locales. Garantizar la transparencia y reducir el déficit político y democrático. Luchar contra la abstención (incluso mediante la creación de nuevas posibilidades de ejercicio del derecho a voto). Garantizar el acceso a todas las informaciones relativas a los poderes locales. Modernizar los servicios públicos locales y evaluar sus resultados para hacerlos más eficaces.
Hungría	Relaciones entre las colectividades locales y las organizaciones locales de ciudadanos: las organizaciones se interesan poco en la vida pública; en cuanto a las organizaciones representativas locales, a menudo no desean hacer participar a otras personas en la toma de decisiones.
Islandia	Democracia local en plena evolución: los cambios durante los diez últimos años (fusión de las zonas de autonomía local y transferencia de nuevas responsabilidades) influyen en las condiciones del funcionamiento de las estructuras de los poderes locales. Tras la fusión, la distancia entre la población y sus representantes ha aumentado y el proceso democrático se ha vuelto más complejo. El aumento del número y de la complejidad de las tareas de las colectividades locales necesita una mayor profesionalidad.
Irlanda	Algunos grupos están poco representados en los Consejos, especialmente los jóvenes y las mujeres. El índice de participación en las elecciones locales está bajando: del orden de un 51% en las elecciones de junio de 1999. Reconocimiento constitucional de los gobiernos locales: referéndum nacional de junio de 1999. Necesidad de los gobiernos locales de asociarse a varias estructuras nuevas participativas que se han desarrollado fuera de las autoridades locales y que fomentan el desarrollo rural, la integración social y las pequeñas empresas. El objetivo de los gobiernos locales de encontrar un acercamiento más coordinado de las distintas agencias públicas que funcionan a nivel local.

ANEXOS

PAÍS	CUESTIONES Y PROBLEMAS DE ACTUALIDAD
Italia	El desarrollo de la democracia local está sin duda ligado a la realización de la más completa descentralización de los niveles de la administración sobre la base de los principios de subsidiariedad y de proximidad de las instituciones públicas al ciudadano. La aplicación efectiva de estos principios, que concierne al conjunto del aparato administrativo (central y periférico), ha dado lugar a la ley n.º 59 de 1997 que se está llevando a cabo en estos momentos.
Letonia	La Constitución no fija los principios fundamentales de la autonomía local. La voluntad de los habitantes de participar activamente en las actividades de las colectividades locales ha disminuido. Los partidos políticos están esencialmente concentrados en Riga y en otras grandes ciudades.
Lituania	El tamaño de las municipalidades, que son muy amplias. No se anima a los ciudadanos a participar en la gestión y a tomar decisiones en su municipio; por otro lado, permanecen pasivos y parecen poco interesados en una participación en la vida pública local; por otra parte, no existen muchos instrumentos jurídicos que les permitan ejercer una influencia sobre los representantes locales. Las recientes reformas legislativas tratan de fomentar la actividad de los ciudadanos y la responsabilidad de los responsables locales, y mejorar de este modo la democracia local. El sistema electoral local ha sido modificado en octubre de 1999. Además, la nueva ley sobre la petición (adoptada el 7 de julio de 1999 y que entró en vigor el 1 de octubre de 1999) habilita a los ciudadanos a someter peticiones a las autoridades locales sobre cuestiones importantes. Los poderes locales no se ocupan mucho de informar a los ciudadanos y tienen que mejorar su transparencia; los ciudadanos tienen pocos conocimientos sobre temas tan importantes como los poderes, las obligaciones, los derechos y el papel de los municipios. Los poderes locales reclaman una ampliación de sus derechos. Una nueva ley sobre la autonomía local tiene que prepararse para definir mejor las responsabilidades de las autoridades locales.
Luxemburgo	No hay problemas específicos relativos al desarrollo de la democracia local.
Malta	Ausencia de cooperación de ciertos ministerios/autoridades públicas del Gobierno; las autoridades locales estaban obligadas a transmitirles las quejas de los ciudadanos relativas a las competencias aún en manos de las autoridades centrales. Pero una intensificación y una delegación de estos poderes está llevándose a cabo y un sistema informatizado del tratamiento de las quejas está previsto, lo que permitirá regular más eficazmente los problemas planteados. Ausencia de consulta adecuada para ciertas autoridades centrales; se ha corregido la ley para obligar a las agencias centrales a que consulten a las autoridades locales para las cuestiones que afectan a un municipio a sus habitantes. Desconocimiento general de la administración local (especialmente por el público). El hecho de que organizaciones locales muy antiguas no reconozcan a los consejos locales. (Estos consejos sólo han sido creados hace unos años).
Holanda	¿Cuáles son las tareas más adaptadas a una acción a nivel local? ¿Cómo aumentar el interés del público con respecto a la política local y su participación? La participación en las elecciones disminuye, los partidos tienen pocos miembros y dificultades para encontrar candidatos. Organización interna de los poderes locales (relación entre el Consejo y su órgano ejecutivo).
Noruega	Disminución de la participación de los ciudadanos en los foros políticos tradicionales a escala local: la proporción de los electores que participan en las elecciones locales disminuye; los partidos políticos a nivel local tienen problemas para encontrar nuevos miembros activos; el nivel de renovación de los órganos locales electos es elevado. El marco de las actividades de los poderes locales deja poco sitio a la política y a las prioridades locales; el Estado reglamenta las actividades a nivel local de manera demasiado estricta (mediante leyes, reglamentos y subvenciones asignadas). Calidad e igualdad en la oferta de los servicios de protección social; presión del gobierno central a favor de una normalización estricta y de una reglamentación de la producción de servicios a escala local. Equilibrio entre las tareas y los recursos de los poderes locales; los poderes locales pretenden que el Estado les imponga nuevas tareas y responsabilidades sin que les asignen los recursos financieros correspondientes.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL

PAÍS	CUESTIONES Y PROBLEMAS DE ACTUALIDAD
Polonia	La reforma de 1998, que se está aplicando ahora en la administración pública, amplía y refuerza la base legislativa, institucional, organizativa y financiera de la autonomía local, especialmente con la creación de órganos de distrito a dos niveles intermedios, los <i>poviats</i> y los <i>voivodies</i>. La reforma aumenta las posibilidades de participación directa de los ciudadanos en la democracia local, e introduce un nuevo reparto de los poderes, de las funciones y de los recursos financieros entre los tres grados de autonomía y de administración del Estado. La reforma es una fase importante del proceso de descentralización del conjunto del sistema de administración pública. No cabe duda de que esta reforma va a contribuir en gran medida al desarrollo de la democracia, a la descentralización, desconcentración y eficacia del sistema de la administración pública en su conjunto.
Portugal	Toma de decisiones políticas alejada de los ciudadanos. Complejidad del proceso decisorio.
Federación Rusa	La consolidación de la autonomía local es hoy en día uno de los objetivos más importante de la política rusa. Las responsabilidades atribuidas a los órganos locales autónomos van más allá de lo que serían capaces de hacer a partir de la experiencia que han adquirido. No obstante, la autonomía local presupone un grado elevado de "justicia social" y los progresos en este sentido dependen de un proceso más complejo que la adopción de una reglamentación.
San Marino	Hoy por hoy, ningún problema importante o urgente afecta al desarrollo de la autonomía local: las nuevas modalidades que instituyen los consejos locales (<i>giunte di castello</i>) y que los cargan de funciones administrativas que permiten una participación más importante y más activa de la población en las cuestiones de interés local.
República Eslovaca	Falta de fondos para el funcionamiento de los municipios y de las ciudades. Contexto jurídico y económico inestable. Para los representantes de los municipios y de las ciudades, la delegación de los poderes de la administración central en las autoridades locales es insuficiente. El pequeño tamaño de muchos municipios poco poblados impide a estas entidades autónomas ejercer plenamente sus funciones.
Eslovenia	Las reglas de base de la autonomía local aún están siendo objeto de modificaciones y tienen que ser completadas. La revisión de la ley sobre la autonomía local está estudiándose en este momento; se prevén cambios importantes relativos a las relaciones entre los consejos municipales y los ayuntamientos, así como nuevas disposiciones sobre las Asambleas de ciudadanos, referéndums locales e iniciativas de los ciudadanos, que permitan recurrir con mayor frecuencia a estos mecanismos en la práctica. Se están preparando otras leyes. Conciernen a la creación de regiones como segundo nivel de las autoridades locales, la distribución del territorio (con la definición de los criterios de los municipios con un estatuto especial), los principios presupuestarios y el equilibrio financiero de los municipios.
España	Insuficiencia de las competencias ejercidas a nivel local y del papel institucional de las colectividades locales; las asociaciones representativas de las colectividades locales, y las principales fuerzas políticas coinciden en reconocer que son los gobiernos locales los que tienen que desempeñar un papel más importante que el que han asumido hasta ahora. Hay que ampliar el campo de sus responsabilidades, garantizar su autosuficiencia financiera y reforzar su posición institucional. Se llama "pacto local" al proceso que entró en vigor y que tiende al refuerzo de la autonomía local. Todas las fuerzas políticas han estado implicadas en las negociaciones con vistas a un acuerdo sobre las medidas, que han permitido: – el desarrollo de las posibilidades de acción de los gobiernos locales para aumentar sus competencias y reforzar su presencia en varios órganos; – refuerzo de la protección jurídica de la autonomía local frente a las eventuales injerencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, de modo que ahora los establecimientos públicos pueden acudir directamente al Tribunal Constitucional contra aquellas leyes que fueran en contra de la autonomía local; – la mejora de los mecanismos que influyen en la manera de gobernar (refuerzo de las responsabilidades de gestión del órgano ejecutivo y del papel del control del Consejo). Aún hay que redactar los pactos locales en cada Comunidad Autónoma. Insuficiencia en la puesta en marcha por las autoridades locales de instrumentos de participación popular. Las asociaciones representativas de los intereses de los ciudadanos denuncian que en la práctica las autoridades locales conciben la participación como una concesión por su parte más que como un derecho de los ciudadanos; sus reglamentos en esta materia tienden más a controlar las iniciativas de participación que a desarrollarlas; la participación se ve reducida a una simple información y esta información estaría a menudo incompleta o sería insuficiente.

ANEXOS

PAÍS	CUESTIONES Y PROBLEMAS DE ACTUALIDAD
Suecia	La reforma de los municipios constituye un problema importante. Los principios esenciales son: – refuerzo del papel de los dirigentes políticos locales; – reforma democrática con ciudadanos que se interesan más por las actividades políticas y por la apertura a la participación de los usuarios y de los ciudadanos; – mejora en la prestación de servicios municipales. La necesidad de una reforma municipal es la consecuencia, especialmente de los factores siguientes: – el papel de las Asambleas como foros de debate ha disminuido (algunas cuestiones importantes se han decidido a menudo dentro de los partidos políticos, las comisiones, comisiones permanentes o del comité ejecutivo); – hay una renovación elevada de los representantes; – la proporción de los ciudadanos que desean adherirse a los partidos políticos, participar activamente en el trabajo de un partido y presentarse a candidato con funciones electivas se estanca.
Suiza	Algunos Cantones desean reducir el número de sus municipalidades, a menudo demasiado pequeñas para ser administradas de manera eficaz y económica. El fenómeno de urbanización y desarrollo del entorno metropolitano implica una redistribución de los fondos públicos y la reorganización de las colectividades locales en las zonas urbanas. La importancia de la agricultura en la economía nacional disminuye, de tal manera que muchos de los pequeños municipios rurales pierden su razón de ser y desaparecerán a medio plazo (fusiones, absorciones). La movilidad creciente de la población perjudica a la identidad local tradicional. En el ámbito social los municipios desempeñan un papel cada vez más difícil. Entre los grandes problemas que deberán resolver, se pueden citar la integración de los extranjeros de religión y de culturas distintas, las reivindicaciones de grupos de jóvenes que necesitan estructuras adaptadas al ejercicio de actividades deportivas, culturales o alternativas, la lucha contra la droga, la “canalización” de los movimientos extremistas o fundamentalistas. Pero también será conveniente encontrar soluciones adecuadas al aislamiento de los ancianos, los inválidos y los enfermos. El frecuente recurso a la democracia directa en los tres niveles (Estado, cantones y municipalidades) puede contribuir a una sobrecarga de la agenda política y provocar un cierto hastío de los ciudadanos con respecto a las votaciones.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL

PAÍS	CUESTIONES Y PROBLEMAS DE ACTUALIDAD
Ex República Yugoslava de Macedonia	1. Las competencias de las autoridades locales son amplias en materia de infraestructura local, pero demasiado reducidas para responder a las exigencias de la población local en sectores tales como la educación, la sanidad, la seguridad social o la cultura. En consecuencia, sabiendo que las autoridades centrales tomarán las decisiones esenciales relativas a los susodichos sectores, las colectividades locales y los ciudadanos participan menos activamente en los asuntos locales. 2. La reforma territorial de 1996 no ha sido precedida de ningún estudio empírico para identificar las capacidades de las municipalidades de nueva creación (el número de estas colectividades ha pasado de 34 a 123) en términos de recursos financieros y de personal. Las municipalidades pequeñas han sido constituidas (algunas cuentan con menos de 1.000 habitantes): son incapaces, en la práctica, de cumplir sus misiones y garantizar un desarrollo local normal. 3. La financiación de la administración local es hoy por hoy el problema más complejo y más grave. Hay que estudiar tres elementos. Primeramente, en virtud de la ley de 1995 sobre la administración local, una parte del impuesto sobre la venta de bienes y servicios debería alimentar los ingresos locales. Sin embargo, aún no se ha adoptado una ley posterior relativa a los ingresos locales, y la ley de 1993 sobre el presupuesto se sigue aplicando en la materia. Debido a que el impuesto sobre ventas todavía no está previsto en la ley del presupuesto, los ingresos locales son en la práctica muy restringidos. Segundo, tras la reforma territorial de 1996, el estatuto de los patrimonios y de los bienes de las municipalidades de reciente creación no ha sido reglamentada, y nada permite determinar lo que poseen realmente. Tercero, los impuestos y derechos locales (exceptuando el derecho de uso de los terrenos edificables) son percibidos por los servicios locales del Ministerio de Hacienda, que no están directamente motivados y que, en la práctica, no empadronan a todos los contribuyentes, lo que conlleva una escasez de ingresos locales. Por otra parte, las autoridades locales son tributarias de informes que, según ellas, nunca se les entregan a tiempo. En resumen, debido a las restricciones financieras, a la afectación de los fondos por la administración central y al control ejercido por ésta, la mayor parte de las colectividades locales tienen que limitar sus actividades a la infraestructura local. 4. Algunos servicios públicos que se ocupan de muchos entornos metropolitanos (tales como el transporte público, la distribución de agua, etc.) estaban anteriormente reglamentados y organizados desde un centro municipal único. Hoy, el problema es saber cómo los municipios pueden coordinar la prestación de estos servicios, ya que esta cuestión no se ha reglamentado claramente en la ley en vigor sobre las actividades municipales. 5. El personal administrativo local no está formado para adaptarse a los cambios sociales recientes. 6. La asociación de las colectividades locales es poco activa y no disfruta de una suficiente ayuda. 7. Se están llevando a cabo reformas sobre los poderes locales (revisión sobre la actual ley sobre los poderes locales y preparación de una nueva ley sobre la financiación de las colectividades locales).
Turquía	Se reconoce claramente que hay ciertos problemas relativos a las autoridades locales y regionales: una estructura demasiado centralizada del aparato estático; práctica excesiva de la tutela administrativa del gobierno central sobre los poderes locales; insuficiencia de los recursos financieros de los poderes locales y regionales (administraciones provinciales especiales, municipios y pueblos); falta de personal (y en especial cualificado). Una propuesta de reforma, actualmente estudiada, consiste en propuestas que deberían llevar a un funcionamiento más eficaz de las autoridades locales y regionales.
Reino Unido	La participación en las elecciones locales sigue siendo baja –alrededor del 40%–. A veces, las elecciones parciales pueden tener una escasa participación y se elige a demasiados concejales municipales sin oposición. Los concejales locales a menudo están sobrecargados por cuestiones de detalles, y en consecuencia, son incapaces de concentrarse sobre cuestiones estratégicas. Es necesario implicar más a menudo a las colectividades en las decisiones que les conciernen. El Gobierno prepara actualmente textos de ley para dar las bases de un programa radical de reformas democráticas –que preconizan el fomento de una responsabilidad política verdadera, modernizando las reglas electorales, favoreciendo la participación del público, consultando a las comunidades y adoptando nuevas estructuras ejecutivas para la toma de decisiones.

ANEXO II
SISTEMAS ELECTORALES PARA LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS LOCALES EN LOS ESTADOS MIEMBROS
(RP: Representación proporcional. – M: Sistema mayoritario. – VO: Voto obligatorio. – A: Listas abiertas. – C: Listas cerradas. –
B: Listas bloqueadas. – P: Partidos. – G: Grupos. – I: Independientes)

PAÍS	MANDATO	SISTEMA ELECTORAL	LISTA	CANDIDATURA			RESULTADO ¹	AÑO
				P	G	I		
Austria	5-6	RP	C	✓	✓	✓		
Bélgica	6	RP	C	✓	✓	✓	VO	
Bulgaria	4	RP	B	✓	✓	✓	54,2	1999
Croacia	4	M/RP ²	C	✓	✓	✓		
Chipre	5	RP	C	✓			VO	
República Checa	4	RP	A	✓	✓	✓	62,3	1998
Dinamarca	4	RP	C	✓	✓	✓	70,1-71,4	1997
Estonia	3	RP	C	✓	✓	✓		
Finlandia	4	RP	C	✓	✓	✓	61,3	1996
Francia	6	M ³	A/B ⁴	✓	✓	✓		
Alemania	4/6 ⁵	M/RP ⁶	A	✓	✓		65-70	
Grecia	4							
Hungría	4	M/RP ⁷	C	✓	✓	✓	45,6	1998
Islandia	4	RP ⁸		✓	✓	✓	82-85	1998
Irlanda	5	RP		✓	✓	✓	51	1999

¹ Cuando hay varias cifras, indican resultados en los municipios de tamaños diferentes (no se ha dado ninguna media). A veces corresponden a diferentes niveles de autoridades locales (municipios o condados).

² Un 70% en la representación proporcional y un 25% en el sistema mayoritario.

³ En los municipios de más de 3.500 habitantes, la regla de la mayoría absoluta también se aplica, pero la lista vencedora sólo conseguirá el 50% de los escaños, el 50% restante se distribuyen de forma proporcional entre las listas que hayan conseguido al menos el 5% de los votos expresados.

⁴ En los municipios de hasta 3.500 habitantes, listas abiertas; en los demás, listas bloqueadas.

⁵ Según la legislación de los *Länder*.

⁶ Según los *Länder*, algunos han optado por la representación proporcional, otros por el sistema mayoritario (con compensación proporcional).

⁷ Se aplica el sistema mayoritario en los municipios con menos de 10.000 habitantes y el sistema proporcional en los otros.

⁸ El primer tipo de elecciones locales consiste en el voto proporcional para listas de candidatos; en el segundo, todos los habitantes (con excepción de aquellos dispensados jurídicamente) son candidatos potenciales.

ANEXO II (continuación)

SISTEMAS ELECTORALES PARA LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS LOCALES EN LOS ESTADOS MIEMBROS

(RP: Representación proporcional. – M: Sistema mayoritario. – VO: Voto obligatorio. – A: Listas abiertas. – C: Listas cerradas. –

B: Listas bloqueadas. – P: Partidos. – G: Grupos. – I: Independientes)

PAÍS	MANDATO	SISTEMA ELECTORAL	LISTA	CANDIDATURA			RESULTADO ¹	AÑO
				P	G	I		
Italia	4	M/Mixto ²	C	✓	✓			
Letonia	3	RP	C	✓	✓	✓	56,8	1997
Lituania	3	RP	C	✓			54,2	2000
Luxemburgo	6	M/RP ³					VO	
Malta	3	RP	A	✓	✓	✓	68,5	1999
Holanda	4	RP	C	✓	✓		59,5	1998
Noruega	4	RP	A	✓	✓	✓	63	1995
Polonia	4	RP	C	✓	✓	✓	45,5	1998
Portugal	4	RP	B	✓			60,1	1997
Rumanía	4	RP	B	✓	✓	✓		
Fed. Rusa	M/Mixto ⁴			✓	✓	✓	50-80	1995
San Marino	M/Mixto ⁵	B		✓	✓	✓	87,1	1994
República Eslovaca	4	M	B	✓	✓	✓	53,9	1998
Eslovenia	4	M/RP ⁶		✓	✓	✓		
España	4	M/RP ⁷	A/B ⁸	✓	✓		63,6	1999
Suecia	4	RP	C	✓	✓	✓	85	1994
Suiza	4	M/RP ⁹	A ¹⁰	✓	✓	✓	41	1997
Ex-Repúb. Yugoslava de Macedonia	4	RP	B	✓	✓	✓	60,17	1996
Turquía	5	RP	C	✓	✓	✓	90,3-92,2	1994
Reino Unido	4	M		✓	✓	✓		

¹ Cuando hay varias cifras, indican resultados en los municipios de tamaños diferentes (no se ha dado ninguna media). A veces corresponden a diferentes niveles de autoridades locales (municipios o condados).

² En los municipios de hasta 1.500 habitantes, sistema mayoritario; sistema mixto con carácter mayoritario predominante para los otros.

³ En los municipios con al menos 2.000 habitantes y en los municipios de al menos 3.500 habitantes, representación proporcional; sistema mayoritario en los otros.

⁴ En algunos municipios, sistema mayoritario; sistema mixto en otros, eligiéndose parte de los candidatos mediante representación proporcional.

⁵ Sistema mixto con carácter mayoritario predominante (la elección de los concejales está ligada a la del *Capitano di Castello*, que se elige por mayoría simple y que dispone, siempre, de mayoría en el consejo).

⁶ En los municipios con menos de 12 concejales municipales, sistema mayoritario; representación proporcional para los otros.

⁷ En los municipios de hasta 250 habitantes, sistema mayoritario; en los demás, representación proporcional.

⁸ En los municipios que no aplican el sistema del "consejo abierto" y que tienen menos de 250 habitantes, listas abiertas; en las demás, listas bloqueadas.

⁹ Según la legislación del Cantón. La mayor parte ha optado por el sistema proporcional pero algunos utilizan el sistema mayoritario.

ANEXOS

ANEXO III

EDAD NECESARIA PARA PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES LOCALES

PAÍS	DERECHO A VOTO	ELEGIBILIDAD
Albania	18	18
Andorra	18	18
Austria	18	18
Bélgica	18	18
Bulgaria	18	18
Croacia	18	18
Chipre	18	25
República Checa	18	18
Dinamarca	18	18
Estonia	18	18
Finlandia	18	18
Francia	18	18
Georgia	18	21
Alemania	16,18	18
Grecia	18	21
Hungría	18	18
Islandia	18	18
Irlanda	18	18
Italia	18	18
Letonia	18	18
Liechtenstein	20	20
Lituania	18	21
Luxemburgo	18	18
Malta	18	18
Moldova	18	21
Holanda	18	18
Noruega	18	18
Polonia	18	18
Portugal	18	18
Rumanía	18	23
Federación Rusa	18	21
República Eslovaca	18	18 (25 para los alcaldes)
San Marino	18	18
Eslovenia	18	18
España	18	18
Suecia	18	18
Suiza	18	
Ex-República Yugoslava de Macedonia	18	18
Turquía	18	25
Ucrania	18	21
Reino Unido	18	21

ANEXO IV

DISPOSICIONES PARA FACILITAR EL DERECHO A VOTO

PAÍS	ASISTENCIA POR UNA PERSONA DE CON- FIANZA	VOTO EN CASA	VOTO ANTICI- PADO	VOTO POR CORREO	VOTO MEDIANTE PODER	VOTO EN LOS HOSPITALES, DEPEN- DENCIAS SANITARIAS, CÁRCELES	VARIOS
Austria	•						
Bélgica					•		•
Bulgaria	•					•	
Croacia		•					
República Checa	•	•				•	•
Dinamarca		•	•			•	
Finlandia	•	•	•	•		•	
Alemania	•			•		•	
Grecia	•						
Hungría	•	•				•	
Islandia	•	•	•			•	
Irlanda	•	•		•		•	
Italia	•					•	
Letonia		•	•			•	
Lituania	•			•		•	
Luxemburgo				•			
Malta							•
Holanda					•		•
Noruega	•	•	•	•		•	
Polonia	•					•	
Portugal	•		•				
Rumanía		•					
Federación Rusa		•	•			•	
Eslovaquia	•	•					
Eslovenia	•	•	•	•		•	
España				•			
Suecia		•		•	•	•	
Suiza				•			
Ex-República Yugoslava de Macedonia	•	•	•			•	•
Turquía			•	•		•	
Reino Unido	•	• experiencias	• experiencias	•	•	• experiencias	• experiencias

ANEXOS

ANEXO V

PARTICIPACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN LAS ELECCIONES LOCALES

PAÍS	CIUDADANOS EXTRANJEROS CON DERECHO A VOTO
Dinamarca	Cualquier extranjero que resida en el país desde hace tres años al menos; los ciudadanos de Noruega y de Islandia que residan en el país tienen los mismos derechos electorales que los ciudadanos de la Comunidad Europea.
Estonia	Cualquier extranjero que resida en la colectividad local durante los últimos cinco años al menos.
Finlandia	Cualquier extranjero que resida en el país desde los dos últimos años al menos; los ciudadanos de Noruega y de Islandia que residan en el país tienen los mismo derechos electorales que los ciudadanos de la Comunidad Europea.
Hungría	Cualquier extranjero que resida en el país.
Irlanda	Todos los extranjeros que residan en el país.
Islandia	Ciudadanos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia que residan en el país desde los tres últimos años al menos.
Malta	Ciudadanos del Reino Unido residentes.
Noruega	Cualquier extranjero que resida en el país desde los últimos tres años al menos. Los ciudadanos de Dinamarca, Finlandia, Suecia y de Islandia tienen los mismos derechos electorales a condición de residir en el país desde el 31 de marzo del año de la elección.
Holanda	Cualquier extranjero que resida en el país desde los cinco últimos años al menos.
Portugal	Cualquier extranjero que resida en el país desde los tres últimos años al menos (dos años si el portugués es la lengua oficial de su país de origen), a reserva de reciprocidad.
España	Ciudadanos de Noruega residentes.
Suecia	Cualquier extranjero que resida en el país desde los tres últimos años al menos; los ciudadanos de Noruega y de Islandia que residan en el país tienen los mismos derechos electorales que los ciudadanos de la Comunidad Europea.
Reino Unido	Ciudadanos del país de la Commonwealth y de los territorios dependientes británicos que residan en el Reino Unido.

B: Todos los Estados miembros de la Unión Europea han adoptado las disposiciones normativas requeridas para llevar a cabo la Directiva n.º 94/80/EC.

ANEXO VI

EVOLUCIÓN, REFORMAS Y EVALUACIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS OTROS SUJETOS CONCERNIDOS

PAÍS	EVOLUCIÓN Y REFORMAS	EVALUACIÓN Y COMENTARIOS
Bélgica	La legislación electoral ha sido modificada en 1999 para permitir a los ciudadanos de la Unión Europea que participen en las elecciones municipales. Un sistema de cupos de hombres y mujeres (dos tercios-un tercio) sobre las listas electorales (votado en 1994) entró en vigor durante las elecciones generales del 13 de junio de 1999. Se aplicará a las elecciones municipales de octubre de 2000. El voto automatizado se generalizará. En algunos medios políticos se quiere poner en duda el carácter obligatorio del voto. Esto implicaría la revisión del artículo 62 de la Constitución. Una alternativa sería suprimir las sanciones infligidas al contraventor. Otras proposiciones conciernen: - a la elección directa de los burgomaestres; según una proposición alternativa, el consejo municipal debería presentar al Rey como candidatos burgomaestres a los representantes que hayan obtenido el mayor número de votos en sus listas electorales respectivas; - la suspensión total o parcial del efecto devolutivo del voto en la casilla de cabeza (a fin de restablecer, al menos en parte, la igualdad entre todos los candidatos de una lista); - la utilización del sistema Niemeyer en lugar del sistema Imperiali (para reducir las distorsiones entre representatividad proporcional y resultados de las elecciones); - la instauración del voto mediante una papeleta con candidatos de listas diferentes.	Sistema electoral aceptado y entendido por los ciudadanos. Pero quejas sobre el número demasiado elevado de elecciones y sobre la gran cantidad de listas presentadas en Bruselas (desdoblamiento debido al carácter bilingüe de la capital).
Bulgaria	La ley de 1995 sobre las elecciones locales ha sido corregida en julio de 1999. Las modificaciones tratan, en particular, sobre: - la supresión de la elección de los consejos de distrito (en las grandes ciudades); - la elección de los alcaldes de distrito y de los alcaldes de los ayuntamientos de menos de 500 habitantes por el consejo municipal; - la mejora de los procedimientos electorales y de la organización de las elecciones (validez de las papeletas y creación de documentos electorales definitivos); - el empate ha sido limitado a dos candidatos a alcaldes que hayan recibido el mayor número de votos durante la primera vuelta (antes, tres candidatos pasaban a la segunda vuelta); - la introducción de nuevas reglas que ofrezcan una posibilidad mayor para impugnar los resultados electorales ante las comisiones o tribunales competentes.	Debido a las modificaciones de la ley sobre las elecciones locales (así como de las leyes sobre la autonomía y la administración local, y sobre la organización administrativa y territorial), el número de representantes locales, tras las elecciones de octubre de 1999, corresponde más al tamaño de las poblaciones locales (este número ha bajado un 30%). Más del 8% de los concejales electos eran candidatos independientes. Asimismo, de 262 alcaldes elegidos en total, 40 habían sido propuestos por diferentes comités de iniciativa también apoyados por coaliciones locales. El índice de participación en las elecciones locales de octubre de 1999 fue del 54,2% (frente al 55,4% en las elecciones locales de 1995 y el 58,8% para la elección de la Asamblea nacional en 1997). La participación de los ciudadanos ha bajado sobre todo en las grandes ciudades.

ANEXO VI (continuación)
**EVOLUCIÓN, REFORMAS Y EVALUACIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES POR LOS PARTIDOS
 POLÍTICOS Y LOS OTROS SUJETOS CONCERNIDOS**

PAÍS	EVOLUCIÓN Y REFORMAS	EVALUACIÓN Y COMENTARIOS
Croacia	Desarrollo a favor del sistema proporcional: en 1993 la mitad y en 1995: un tercio de los candidatos eran elegidos según el sistema mayoritario. Hoy en día, la ley prevé un sistema electoral mixto: un cuarto parte de los candidatos con cargas locales son elegidos por el sistema mayoritario y 3/4 partes por el sistema proporcional.	
República Checa	La legislación sobre las elecciones es objeto de un estudio para preparar una reforma sustancial de los sistemas de votación, especialmente para conseguir una mayor transparencia y un mejor control de los resultados de las elecciones por los partidos políticos y otros sujetos concernidos.	
Dinamarca	En lo que respecta al derecho a voto en las elecciones locales, la legislación electoral fue corregida en 1995: se anulaba el requisito de haber residido en Dinamarca durante tres años para los ciudadanos de la Unión Europea, de Noruega y de Islandia. También se concedió a los representantes electos el derecho de ausentarse de su trabajo para llevar a cabo sus deberes de concejales y, en el marco de sus obligaciones electorales, una protección contra su despido.	Se acepta por lo general el sistema y se introducen mejoras de manera puntual. Hoy por hoy no hay peticiones o voluntad de cambio.
Estonia	Las disposiciones electorales han seguido la evolución del sistema de gobierno local, que ha cambiado tres veces en siete años.	La participación de los ciudadanos en las elecciones locales sigue siendo modesta.
Finlandia	La nueva ley electoral impone la existencia de al menos una mesa electoral general para el voto anticipado en cada municipio. El voto anticipado en el extranjero también es posible ahora para las elecciones municipales.	La participación de los ciudadanos en sus municipios está muy protegida y apoyada por la Constitución y la legislación. Los habitantes consideran la autonomía municipal y la democracia como valores fundamentales. A pesar de estos elementos, el interés por la democracia representativa disminuye, al igual que el respeto por las instituciones públicas.
Alemania	La elección directa de los alcaldes ha sido recientemente ampliada a todos los <i>Länder</i> y, en algunos casos, está prevista la elección directa de los concejales de distrito para dar a los ciudadanos más influencia sobre los representantes. Algunas regiones han bajado la edad de voto de los ciudadanos en las elecciones locales a 16 años.	Se considera que los sistemas electorales han demostrado su eficacia. Las diferentes formas de sistemas no conllevan una influencia decisiva sobre el comportamiento de los ciudadanos en materia de voto (no hay diferencias notables en el índice de participación según el sistema).
Grecia		Desde la fusión de pequeños municipios en municipios más importantes, el ciudadano es llamado a participar en la vida pública local dentro de un municipio más fuerte, lo que constituye un motivo suplementario para una mayor participación.

ANEXO VI (continuación)
**EVOLUCIÓN, REFORMAS Y EVALUACIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES POR LOS PARTIDOS
 POLÍTICOS Y LOS OTROS SUJETOS CONCERNIDOS**

PAÍS	EVOLUCIÓN Y REFORMAS	EVALUACIÓN Y COMENTARIOS
Hungría	Ninguna reforma fundamental desde 1990, pero algunas mejoras en 1994 y 1997: ampliación de la elección directa de los alcaldes a todos los tipos de colectividades; introducción de elección directa de las Asambleas a nivel de los departamentos y en la capital; integración de las reglas de procedimiento en diversos tipos de elecciones.	En cuanto al sistema electoral de los condados, las asociaciones de colectividades locales sostienen que la representación geográfica de las diversas colectividades locales no es suficiente en los órganos representativos locales, debido a que los cargos se obtienen mediante las listas de los partidos políticos. Según éstas, el sistema debería convertirse en un sistema mixto, en el que algunos representantes serían elegidos a nivel de las circunscripciones uninominales (que incluyen las colectividades locales autónomas), y los otros representantes mediante las listas de los partidos. Desearían también que los electores pudieran elegir directamente al presidente de la Asamblea de los condados. Sin embargo, según el Gobierno, la experiencia adquirida indica que el sistema actual justifica su existencia y no necesita cambios sustanciales.
Islandia	Ninguna reforma fundamental, pero fusiones de municipalidades durante los últimos años. Las estadísticas demuestran que, desde entonces, hay un aumento en la participación de las mujeres.	La participación a nivel local es elevada. Hay un índice mayor de participación en las colectividades locales importantes que en las que tienen menos habitantes.
Irlanda	Un comité parlamentario, donde todos los partidos están representados, analiza en este momento el sistema electoral, con objeto de crear un debate informal sobre el sistema electoral apropiado para las evoluciones de la sociedad. El voto por correo ha sido introducido. Las circunscripciones electorales locales han sido modificadas.	El sistema electoral tiene un gran apoyo popular debido a su equidad (escaños distribuidos conforme al nivel de apoyo público obtenido por los candidatos).
Italia	Desde la ley n.º 81 de 1993, los alcaldes y los presidentes de las provincias son elegidos directamente. La ley n.º 120 de 30 de abril de 1999 modificó el sistema electoral local añadiéndole ajustes de tipo mayoritario, para facilitar la formación de los gobiernos locales.	El fenómeno de abstencionismo ha aumentado, pero el índice de participación en las elecciones locales nunca ha alcanzado umbrales alarmantes. Los ciudadanos comprenden y aceptan positivamente el nuevo sistema electoral local. Se estima que el aumento del abstencionismo registrado durante los últimos años se debe a factores tales como: el aumento progresivo del número de ancianos en el cuerpo electoral; el aumento del porcentaje de los electores que residen en el extranjero, en virtud de la ley de 1992 sobre la nacionalidad que prevé la inscripción automática en las listas electorales; por último, la reducción efectiva a una sola jornada del horario de apertura de las mesas electorales.
Letonia	Hasta 1997, los electores podían votar por los candidatos de varias listas, pero desde entonces, sólo pueden votar por una lista. De vez en cuando se hacen propuestas para cambiar el sistema proporcional existente por un sistema mayoritario o al menos mixto.	Tanto en las elecciones legislativas, como en las locales, los electores tienen tendencia a votar teniendo en cuenta más la personalidad de los candidatos que el programa de los partidos o de las asociaciones de electores. El nivel de participación está cayendo.

ANEXO VI (continuación)
**EVOLUCIÓN, REFORMAS Y EVALUACIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES POR LOS PARTIDOS
 POLÍTICOS Y LOS OTROS SUJETOS CONCERNIDOS**

PAÍS	EVOLUCIÓN Y REFORMAS	EVALUACIÓN Y COMENTARIOS
Lituania	La ley sobre elecciones locales fue corregida en 1999. Antes había listas bloqueadas. Hoy, el voto preferente se admite: los electores pueden votar a la lista, pero también de uno a tres candidatos de la misma listas.	
Luxemburgo	Modificaciones del 23 de marzo de 1999: – reducción de la edad de elegibilidad de 21 a 18 años para las elecciones locales; – aumento del plazo para el voto por correo.	Los sistemas electorales locales no tienen ninguna influencia sobre la participación de los ciudadanos, ya que ésta es obligatoria.
Malta	Legislación entrada en vigor en 1993. Ninguna reforma se está estudiando. Las disposiciones legislativas publicadas en mayor de 2000 prevén la incompatibilidad para los miembros del Parlamento y la elección directa a la presidencia de las autoridades locales a partir de las próximas elecciones en 2004.	
Noruega	Una comisión nombrada por el Gobierno, cuyas funciones son llevar a cabo un debate y proponer la manera de organizar próximas elecciones. El voto por correo fue introducido a nivel nacional en 1997 y utilizado durante las elecciones locales de septiembre de 1999 por vez primera. Según la ley de 1992 las autoridades locales tienen que promover la difusión activa de las informaciones relativas a sus actividades. Durante las elecciones locales de septiembre de 1999 se probó en 20 municipios un proyecto para la elección directa de los alcaldes.	La opinión general sobre el sistema electoral no es negativa. Se constata, sin embargo, una cierta pasividad y un bajo grado de interés de los ciudadanos. La actividad política y el interés general que se da a la política local deberían mejorarse, por ejemplo mediante modalidades de voto más fáciles.
Holanda		Declive del índice de participación en las elecciones; dificultades para encontrar candidatos para las elecciones municipales.
Polonia	Reforma de 1998, por la que se crean nuevas colectividades locales y un nuevo reparto de los cometidos, competencias y medios públicos entre éstas y el Estado.	
Portugal		Un índice de participación más bajo en las elecciones locales que en las legislativas, debido especialmente a que los medios de comunicación le dan menos importancia.
Federación Rusa		La legislación en vigor garantiza una participación activa de los electores en las elecciones municipales.

ANEXO VI (continuación)
**EVOLUCIÓN, REFORMAS Y EVALUACIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES POR LOS PARTIDOS
 POLÍTICOS Y LOS OTROS SUJETOS CONCERNIDOS**

PAÍS	EVOLUCIÓN Y REFORMAS	EVALUACIÓN Y COMENTARIOS
San Marino		La pertenencia a un partido político ya no es una condición necesaria para presentarse como candidato; en consecuencia, los ciudadanos se han informado más y se han implicado más activamente en la vida social y administrativa.
Eslovaquia	El deseo de convertirse en miembro de la Unión Europea conlleva cambios de gran importancia a nivel local, sobre todo en la legislación relativa a las elecciones locales, ya que será necesario tener en cuenta la libertad de circulación y de residencia de las personas. El derecho a voto en las elecciones locales tendrá que concederse a los extranjeros.	Los ciudadanos aceptan el sistema mayoritario, ya que no necesita conocimiento específico de los distintos métodos electorales y porque los resultados se conocen muy rápidamente tras la clausura de las mesas electorales.
Eslovenia	Enmiendas en 1998, que dan la posibilidad a los municipios para llevar a cabo una desconcentración de cometidos municipales creando zonas municipales más pequeñas o creando comités consultivos, con objeto de favorecer el acercamiento de los ciudadanos a las tomas de decisión.	
España		Grado de participación considerado satisfactorio. Índices de participación más elevados en los pequeños municipios. Buena comprensión de los ciudadanos de los problemas propuestos y ninguna crítica global notable.
Suecia	La posibilidad de recurrir al voto personal que existía en algunos municipios, ha sido extendido en 1998 a todos los municipios.	El sistema electoral es comprendido y aceptado por los ciudadanos.
Suiza	En 1994, el voto por correo en los escrutinios federales se amplió al conjunto de los ciudadanos. Propositiones en algunos cantones para ampliar el derecho a voto a los extranjeros.	El número importante de elecciones contribuye a cansar a los electores.

ANEXO VI (continuación)
**EVOLUCIÓN, REFORMAS Y EVALUACIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES POR LOS PARTIDOS
 POLÍTICOS Y LOS OTROS SUJETOS CONCERNIDOS**

PAÍS	EVOLUCIÓN Y REFORMAS	EVALUACIÓN Y COMENTARIOS
Ex República Yugoslava de Macedonia	La Constitución adoptada en 1991 reconoce la administración local, el pluralismo político y las elecciones democráticas como valores constitucionales fundamentales. La ley de 1995 sobre la administración local ha introducido la democracia directa, el recurso obligatorio al referéndum local en caso de modificaciones de los límites locales y ha introducido el sistema proporcional para la elección de los concejales (método D'Hondt; ausencia de umbral electoral) y el sistema mayoritario para la elección de los alcaldes (escrutinio con dos vueltas; los candidatos que obtengan al menos el 10% de los votos pueden presentarse a la segunda vuelta). La ley sobre las circunscripciones electorales tenía por objeto el Gerrymandering: el tamaño de las distintas circunscripciones puede variar como máximo un 10%. Una ley específica sobre los referéndums (que trata a la vez sobre referéndums nacionales y locales) fue adoptada en 1998 a fin de definir con exactitud las disposiciones enunciadas en la ley sobre la administración local.	Todos los partidos políticos concernidos han participado en la elaboración de la ley sobre las elecciones locales. Esta ley, que fue sometida a debate público, fue comprendida y aceptada tanto por los políticos como los ciudadanos. En 1996, el índice de participación en las elecciones era satisfactorio (incluso si fue más elevado durante las elecciones generales de 1998). Los partidos étnicos o religiosos alcanzaron una representación política dentro de los ayuntamientos locales, a pesar de su tamaño, ya que la ley no impone ningún mínimo electoral. Sin embargo, algunos grupos étnicos o religiosos no han conseguido que sus representantes entraran en los ayuntamientos, por diversas razones. Como ejemplo, muchos serbios no pertenecen a los partidos étnicos serbios; la etnia gitana está dividida en dos partidos, lo que debilita su posición. También existen problemas de representación con respecto a las mujeres, a los jóvenes y a los ancianos (véase Anexo XII). Si los jóvenes están menos representados, se debe en parte a una cultura política que prima la experiencia vivida sobre el entusiasmo. Sobre la representación de las mujeres, el proyecto de instauración de un régimen de cupos no tiene un apoyo unánime. La idea predominante es que las listas de candidatos no bloqueadas o abiertas deberían constituir un mecanismo más democrático que permitiese mejorar la representación de las mujeres. Los defensores de los intereses de las mujeres presentes en los partidos también deberían hacer presión con vistas a una puesta en práctica de los compromisos de los partidos a favor de la igualdad de los sexos.
Turquía	Un Gobierno local propone un sistema de dos vueltas para la elección de los alcaldes.	En general, el sistema es aceptado por los ciudadanos. El índice de participación es bastante elevado.
Reino Unido	El sistema electoral no es uniforme y los concejales son reelegidos bien en su totalidad o bien por un tercio anualmente tres años de cada cuatro del mandato. Actualmente se está proponiendo que haya elecciones anuales. Varias posibilidades para facilitar el ejercicio del derecho a voto también están siendo objeto de experiencias piloto. Se están preparando textos de ley sobre nuevas formas de Gobierno local incluyendo la posibilidad de decidir mediante referéndum la elección de un alcalde directamente a la cabeza de la colectividad.	El hecho de que las elecciones del Consejo municipal hayan tenido lugar para el conjunto de sus miembros o sólo para un tercio de entre ellos no tiene más que una pequeña incidencia sobre el índice de participación. Unas elecciones anuales permitirían una contribución democrática más frecuente a nivel de los Consejos municipales, lo que mejoraría la responsabilidad de los representantes y animaría los debates sobre las cuestiones locales.

ANEXO VII

SÍNTESIS DE LAS INFORMACIONES TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE LOS REFERÉNDUMS LOCALES

PAÍS	INICIATIVA	ESTATUTO DE LOS RESULTADOS	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS AL OBJETO, LA VALIDEZ U OTROS
Bélgica	Un determinado número de habitantes, en función de la población del municipio, es decir: El 20% si hay menos de 15.000 habitantes; 3.000 habitantes, si hay entre 15.000 y 29.999 habitantes; el 10% si hay al menos 30.000 habitantes; – Consejo municipal.	Consultivo	– la participación en la consulta popular (al igual que el derecho de iniciativas) ha sido ampliada a todos los habitantes del municipio mayores de 16 años, sin ninguna distinción de nacionalidad; – la participación no es obligatoria; el límite de escrutinio ha sido bajado al número de habitantes necesarios para iniciar el procedimiento de consulta popular; – las cuestiones de personas y las cuestiones relativas a las finanzas, los presupuestos, los impuestos y retribuciones municipales, así como las cuestiones ligadas a la residencia de extranjeros en el municipio, no pueden ser objeto de consulta; – un plazo mínimo de seis meses entre dos consultas; máximo de seis consultas durante el tiempo para el cual el Consejo es elegido (seis años); – ninguna consulta popular puede ser organizada durante los 16 meses anteriores a las elecciones de los Consejos municipales o durante los 40 días que preceden a la elección de los miembros de las Cámaras federales, de los Consejos comunitarios y regionales y del Parlamento Europeo; por otra parte, la consulta sólo puede tener lugar el domingo.
Bulgaria	– una cuarta parte de los electores locales; – una mayoría cualificada de los concejales; – el alcalde y el gobernador de la región.	Decisorio	– pueden ser objeto de referéndums locales todas las cuestiones de interés local que dependan de las autoridades locales, así como todas las cuestiones específicamente previstas por la ley; – hay que someter obligatoriamente a referéndum local las cuestiones ligadas a la creación o a la disolución o a la modificación de los límites de una colectividad local; – no pueden ser objeto de referéndum local las cuestiones relativas al presupuesto municipal, los impuestos locales y algunos problemas locales regidos por disposiciones especiales; – no se puede organizar un nuevo referéndum sobre la misma cuestión hasta después de dos años; – el referéndum local está considerado como válido, si más de la mitad de los electores ha participado en la votación; – la legalidad de los resultados del referéndum puede ser impugnada (ante el tribunal regional, en un plazo de siete días) por una cuarta parte de los electores o de los concejales, por el alcalde o el gobernador de la región; – el resultado del referéndum local se publica en un plazo de dos semanas; el Consejo municipal tiene que tomar las medidas de ejecución apropiadas; la responsabilidad de la ejecución incumbe al alcalde.

ANEXO VII (continuación)
SÍNTESIS DE LAS INFORMACIONES TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS
SOBRE LOS REFERÉNDUMS LOCALES

PAÍS	INICIATIVA	ESTATUTO DE LOS RESULTADOS	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS AL OBJETO, LA VALIDEZ U OTROS
Croacia	El Consejo local.	Decisorio	Puede haber un referéndum sobre las cuestiones relativas a la responsabilidad de la colectividad local, a otras cuestiones previstas por una ley, así como cuestiones de interés local.
República Checa	Del 6% al 30% de los electores locales en función del número de habitantes.	Decisorio	– un referéndum local puede tener lugar sobre las cuestiones ligadas a las competencias exclusivas de los municipios, si no están excluidas por la ley; los temas más corrientes son la fusión o la separación de municipios, el cambio de nombre de un municipio, etc.; – no se puede organizar un referéndum sobre el presupuesto municipal, los cánones y los derechos locales, la elección o la revocación del alcalde o de otros órganos elegidos por el Consejo municipal.
Dinamarca	El Consejo.	Consultivo	Un referéndum local puede ser organizado sobre cualquier cuestión que dependa de las competencias de los Consejos municipales o de los condados.
Estonia	No existen reglas sobre los referéndums locales.		
Finlandia	– el 5% de los electores locales; – el Consejo.	Consultivo	– puede haber referéndum local sobre cualquier cuestión dependiente de las competencias del municipio; – el referéndum puede concernir a la totalidad o a una parte del municipio.
Alemania	– el Consejo; – un porcentaje determinado de ciudadanos, estipulado por la ley.	Decisorio	– la ley o los estatutos municipales determinan las cuestiones que puedan ser objeto de referéndum –sólo cuestiones municipales de importancia y que entran en la esfera de actividad de los municipios); – un referéndum sólo es válido si el porcentaje mínimo de electores previsto por la ley se alcanza; – un referéndum adoptado con el mismo valor que una resolución final del Consejo, sólo puede ser enmendado por otro referéndum con un lapso de tiempo que en general es de un año.
Grecia	La legislación no prevé referéndums locales.		

ANEXO VII (continuación)
SÍNTESIS DE LAS INFORMACIONES TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS
SOBRE LOS REFERÉNDUMS LOCALES

PAÍS	INICIATIVA	ESTATUTO DE LOS RESULTADOS	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS AL OBJETO, LA VALIDEZ U OTROS
Hungría	– el 25% de los miembros del órgano representativo; – el Comité del órgano representativo; – el órgano ejecutivo de una organización social local; – un número determinado de electores locales (esta cifra se determina mediante las colectividades locales, pero no puede ser inferior al 10% y superior al 25% del electorado).	Decisorio o consultivo.	– un referéndum local sólo es válido si más de la mitad de los electores han votado; – el referéndum tiene que tratar sobre: la creación de una comunidad de municipios o de un órgano adjunto y su disolución; la creación de un nuevo municipio; otras cuestiones determinadas mediante decretos locales; – puede haber referéndum sobre cualquier cuestión que dependa de las competencias de la colectividad local y para confirmar un decreto local; – no puede haber referéndums sobre decisiones relativas al presupuesto, impuestos locales y su índice, la organización, el funcionamiento y el personal del órgano representativo o su disolución; – dos referéndums sobre la misma cuestión tienen que estar separados por un plazo de al menos un año.
Islandia	– el Consejo municipal; – un porcentaje determinado de los electores según las disposiciones de las leyes específicas.	Decisorio o consultivo	– un referéndum puede ser organizado en el conjunto o en una parte de un municipio; – puede haber referéndum para decidir una fusión.
Irlanda			La ley impone el referéndum local en casos específicos; los cambios de denominación de las calles y de los lugares necesitan este referéndum.
Italia		Consultivo	La ley sobre la autonomía local (n.º 142/1999) dispone que el estatuto municipal puede prever el referéndum consultivo en materias que competen exclusivamente a los municipios. En estos límites, el régimen de referéndum local (como otros instrumentos de participación a nivel local) depende de las autoridades locales.
Letonia	No existen reglas sobre referéndums locales.		
Lituania	No existen reglas sobre referéndums locales.		
Luxemburgo	– el Consejo municipal; – el 20% (en los municipios de más de 3.000 habitantes) o el 25% de los electores (en los otros municipios).		

ANEXO VII (continuación)
SÍNTESIS DE LAS INFORMACIONES TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS
SOBRE LOS REFERÉNDUMS LOCALES

PAÍS	INICIATIVA	ESTATUTO DE LOS RESULTADOS	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS AL OBJETO, LA VALIDEZ U OTROS
Malta	El 10% de los electores locales.		Puede haber referéndum para derogar cualquier decreto local.
Holanda	El Consejo local.	Consultivo	
Noruega	El Consejo local.	Consultivo	Una comisión nombrada por el Gobierno tiene que presentar un informe sobre el sistema electoral noruego y proponer modificaciones de la ley electoral. Tiene que pronunciarse sobre el estatuto que tiene los referéndums locales y si sería apropiado adoptar disposiciones relativas a los referéndums locales.
Polonia	– el Consejo local; – el 10% de los electores locales.	Decisorio	– puede haber referéndum sobre cualquier cuestión importante relativa al municipio local; – el referéndum sólo es válido si el 30% al menos de los electores participan en él. – el referéndum es obligatorio para algunas decisiones (por ejemplo, la disolución del Consejo local antes de la finalización de su mandato, o la creación de impuestos voluntariamente aceptados); – la iniciativa del referéndum relativa a la disolución del Consejo local sólo puede ser tomada por electores locales.
Portugal	– los diputados nacionales; – el Consejo o el ejecutivo local; – 300 electores o el 20% de los electores (la cifra más baja) cuando el número de electores es inferior a 3.750; 5.000 electores o el 8% de los electores (la cifra más baja) en los demás casos.	Decisorio	– el referéndum sólo es válido si más del 50% de los electores participan en él; – las cuestiones de interés local competentes a la autoridad local pueden ser objeto de referéndum; – las cuestiones que son objeto de una reserva legal, las reguladas por un acto legislativo/reglamentario del Estado que obliga a las colectividades locales y a las que afectan al presupuesto, la fiscalidad y las finanzas locales están excluidas; – sólo puede haber referéndum durante el periodo de elecciones locales, nacionales o europeas.
Federación Rusa	– el consejo local (casi siempre); – un determinado número de electores locales (porcentaje determinado por los textos municipales, pero no menor de 10 personas).	Decisorio	– se acaba de adoptar una legislación sobre referéndums locales en 65 regiones de la Federación Rusa. Tales consultas son bastante frecuentes; – el referéndum sólo es válido si el 5% al menos de los electores participan en él; – la decisión que se toma mediante referéndum sólo puede ser derogada o modificada mediante otro referéndum, pero no antes de dos años tras su adopción.

ANEXO VII (continuación)
SÍNTESIS DE LAS INFORMACIONES TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS
SOBRE LOS REFERÉNDUMS LOCALES

PAÍS	INICIATIVA	ESTATUTO DE LOS RESULTADOS	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS AL OBJETO, LA VALIDEZ U OTROS
San Marino	No hay reglas sobre los referéndums locales.		
Eslovaquia	– el consejo local; – el 20% del electorado local.	Decisorio o consultivo	– puede organizarse un referéndum local (decisorio) en caso de una propuesta de fusión, de división o de supresión de municipios (en caso de petición relativa a la división de un municipio, bastará el 20% de los votos de una parte del municipio concernido); – el consejo local puede solicitar un referéndum local antes de decidir sobre una cuestión importante; – la propuesta para introducir o suprimir un impuesto o un derecho local puede ser incluida en un referéndum local (con valor decisorio si los ciudadanos lo solicitan); – si un impuesto o un derecho local se ha suprimido mediante votación, el poder local sólo puede volver a introducirlo al menos un año después tras la fecha del referéndum local.
Eslovenia	– la Asamblea nacional (modificaciones territoriales); – el consejo local.	Decisorio (obligatorio para el consejo concernido)	El consejo local puede, en respuesta a una propuesta o a una petición de los electores, organizar un referéndum sobre una cuestión particularmente importante para la comunidad local o sobre los decretos generales del municipio, con excepción de aquellos relativos al presupuesto, al balance fin ejercicio y los decretos generales relativos a los impuestos y otras tasas municipales (pero también puede haber un referéndum sobre contribuciones decididas de manera voluntaria por los ciudadanos).
España	El alcalde, con el acuerdo previo de la mayoría absoluta del consejo local y la autorización del Gobierno.	Consultivo	Pueden ser objeto de consulta popular las cuestiones de competencia municipal y de carácter local que sean de especial importancia para los intereses de los ciudadanos, con excepción de las cuestiones relativas a las finanzas locales; – está prevista la realización obligatoria de referéndums para que algunos municipios puedan integrarse en otra comunidad de habitantes (Castilla y León, País Vasco, etc.).
Suecia	– el consejo local; – el 5% del electorado local.	Consultivo	

ANEXO VII (continuación)
SÍNTESIS DE LAS INFORMACIONES TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS
SOBRE LOS REFERÉNDUMS LOCALES

PAÍS	INICIATIVA	ESTATUTO DE LOS RESULTADOS	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS AL OBJETO, LA VALIDEZ U OTROS
Suiza	Según el marco jurídico previsto por el cantón: – el Parlamento (consejo) local; – la Asamblea de los ciudadanos; – un determinado porcentaje de los electores locales (entre el 5% y el 20%).	Decisorio o consultivo	Las disposiciones legales varían en función de la legislación del cantón. Existen cuatro tipos de referéndums, que son decisorios a excepción del último: <u>El referéndum obligatorio</u> (que por lo general concierne la modificación de los reglamentos sobre la organización municipal, algunos gastos, los tipos de impuesto o la introducción de tasas especiales, los reglamentos de carácter general, la creación del parlamento municipal en lugar de la Asamblea municipal o modificaciones territoriales; algunos municipios pueden limitar las cuestiones que tienen que ser tratadas en el marco de un referéndum obligatorio, o pueden elegir entre el referéndum obligatorio y facultativo; sólo cinco cantones han suprimido el referéndum obligatorio; <u>El referéndum facultativo</u> . Los cantones con referéndum obligatorio consideran generalmente al referéndum facultativo como supletorio en el marco de una cláusula general. Algunas cuestiones pueden excluirse: tal es el caso, por ejemplo, del presupuesto, la contabilidad pública, las decisiones y decretos de carácter urgente. Los cantones en los que no hay referéndum obligatorio especifican las cuestiones sobre las que puede tratar el referéndum facultativo; <u>El referéndum extraordinario</u> . Los parlamentos municipales o el Gobierno pueden someter un acto parlamentario o gubernamental a votación popular, por un lado, o presentarlo a referéndum facultativo por otro. Este tipo de referéndum, previsto en varios cantones, tiene que solicitarse por la mayoría o minoría de los miembros del parlamento o de la Asamblea municipal; <u>El referéndum consultivo</u> (sólo puede ser organizado por algunos municipios).
Ex República Yugoslava de Macedonia	El consejo local, o el 20% del cuerpo electoral local (conforme a las disposiciones de la ley).	Decisorio	– un referéndum puede organizarse sobre cuestiones relativas al ámbito de competencia de la colectividad local; – el referéndum sólo es válido si más del 50% del cuerpo electoral local participa en él; – un referéndum local es necesario en caso de proyecto de modificación de los límites municipales; – se puede revocar al alcalde a petición al menos de 1/5 parte de los electores, si la mayoría de los electores aprueban esta proposición.

ANEXO VII (continuación)
SÍNTESIS DE LAS INFORMACIONES TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS
SOBRE LOS REFERÉNDUMS LOCALES

PAÍS	INICIATIVA	ESTATUTO DE LOS RESULTADOS	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS AL OBJETO, LA VALIDEZ U OTROS
Turquía	- la mayoría absoluta de los electores locales; - el consejo local; - el gobernador provincial.	Consultivo	Un referéndum local se organiza en caso de: - creación de otro municipio; - división de un municipio; - fusión de unidades locales; (Es necesaria la mayoría absoluta de los electores de la zona).
Reino Unido	- proposición por el consejo local relativa a la elección del alcalde; - petición firmada por el 5% de los electores relativa a la elección del alcalde; - solicitud del Gobierno central de referéndum sobre las decisiones relativas al ejecutivo.	Decisorio	

ANEXO VIII

SÍNTESIS DE LOS DATOS TRANSMITIDOS POR LOS ESTADOS RELATIVOS A LAS INICIATIVAS POPULARES

PAÍS	INICIATIVAS	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS AL OBJETO, LA VALIDEZ U OTROS
Bulgaria	– el procedimiento de suscripción (es decir, la iniciativa popular) se lleva a cabo a petición de al menos 100 electores locales (en caso de ayuntamientos de hasta 200 habitantes, al menos una quinta parte de los electores); – la suscripción sólo es válida si viene firmada por al menos un cuarto parte de los electores de la colectividad concernida;	– la suscripción puede tratar sobre cuestiones de interés local; tiene que tener una solicitud formulada de manera clara y estar dirigida al consejo municipal; desemboca en general en una consulta popular o una Asamblea general; – se procede obligatoriamente a una suscripción en caso de creación de un municipio, de un ayuntamiento o de una colectividad local aparte, y en caso de disolución de un ayuntamiento o de una colectividad local; – el presidente del consejo municipal informa a los concejales sobre la presentación de la suscripción y, en un plazo de un mes, convoca al consejo para estudiarla. Luego hay un debate y una toma de decisiones dentro del consejo municipal sobre esta cuestión.
Croacia	Las proposiciones tienen que recoger las firmas de al menos el 10% de los electores.	– los ciudadanos tienen derecho a presentar proposiciones para la adopción de una decisión o de una solución específica sobre un punto concreto relativo a un ámbito de competencia de la colectividad local; – el órgano representativo debe examinar estas propuestas y dar una respuesta a sus autores dentro de los tres meses tras su recepción.
República Checa	(En el ámbito de la evaluación del impacto sobre el medio ambiente) 500 personas que tengan 18 años cumplidos.	– la expresión “iniciativa popular” se emplea en la ley sobre la evaluación de impactos en el medio ambiente; la iniciativa popular se define como “un grupo de al menos 500 personas físicas mayores de 18 años, que defienden una opinión pública relativa a un documento escrito objeto de debate”; – la iniciativa popular encuentra su legitimidad en la lista de firmas de ciudadanos que la apoyan; éstos designan a un representante que actúa en su nombre; pueden constituir una asociación que participe en el procedimiento administrativo.
Dinamarca	No existe ninguna legislación general sobre las iniciativas populares.	
Estonia	Al menos el 1% de los residentes con derecho a voto (y al menos cinco residentes).	– el gobierno local es ejercido por los órganos legislativos y ejecutivos, y creados democráticamente y, en cuanto a las cuestiones locales, mediante sondeos, referéndums o iniciativas populares; – los ciudadanos tienen derecho a pedir la adopción, la modificación o la derogación de la legislación municipal. Esta petición tendrá que ser debatida en un plazo de tres meses.
Finlandia	Cualquier residente de un municipio posee el derecho de iniciativa en los temas municipales.	– las personas que hayan ejercido este derecho de iniciativa serán informadas de las medidas tomadas como resultado de esta iniciativa; – la administración municipal tendrá que informar al consejo al menos una vez al año de todas las iniciativas en los ámbitos dependientes de su competencia y de las medidas adoptadas en consecuencia; – cualquier iniciativa que haya conseguido las firmas de al menos el 2% de los electores tiene que ser estudiada por el consejo en un plazo de seis meses.

ANEXO VIII (continuación)

SÍNTESIS DE LOS DATOS TRANSMITIDOS POR LOS ESTADOS RELATIVOS A LAS INICIATIVAS POPULARES

PAÍS	INICIATIVAS	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS AL OBJETO, LA VALIDEZ U OTROS
Alemania	En algunos <i>Länder</i> todos los residentes de un municipio tienen el derecho de iniciativa en los asuntos municipales; en otros, un número mínimo de residentes tiene que firmarla.	– la iniciativa tiene que ser estudiada por el consejo en un plazo de tres meses. Las iniciativas pueden concernir a todas las cuestiones del municipio.
Grecia	No existe ninguna disposición sobre las iniciativas populares.	
Hungría	El número mínimo de electores necesarios para que una iniciativa popular se lleve a cabo no puede ser inferior al 5%, ni superior al 10% de los electores locales (el porcentaje se determina mediante decreto del consejo local).	– una cuestión relativa a la competencia del órgano representativo se puede someter mediante iniciativa popular; – el órgano representativo está obligado a estudiar la cuestión propuesta por un número suficiente de electores determinado por él mismo.
Irlanda	No existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares.	
Islandia	No existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares.	
Letonia	No existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares.	
Lituania	No existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares.	
Malta	Una propuesta tiene que ser presentada por al menos el 30% de los electores locales.	Se ha corregido la legislación para permitir a los ciudadanos que soliciten a los consejos municipales el nombramiento de comités que presenten informes sobre las necesidades de una zona específica y conceder fondos para estas necesidades.
Holanda	No existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares.	
Noruega	No existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares.	
Portugal	La iniciativa es presentada al consejo por: – 300 electores o el 20% de los electores (la cifra más baja), cuando el número de electores es inferior a 3.750; – 5.000 o el 8% de los electores (la cifra más baja), en los otros casos.	– a iniciativa popular puede tratar sobre cuestiones de interés local y que dependan de la competencia de la autoridad local; – las cuestiones que sean objeto de una reserva legal, aquellas reguladas por un acto legislativo/reglamentario del Estado que obligue a las colectividades locales o a las que se refieren al presupuesto, la fiscalidad y las finanzas locales están excluidas.
San Marino	No existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares.	

ANEXO VIII (continuación)

SÍNTESIS DE LOS DATOS TRANSMITIDOS POR LOS ESTADOS RELATIVOS A LAS INICIATIVAS POPULARES

PAÍS	INICIATIVAS	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS AL OBJETO, LA VALIDEZ U OTROS
República Eslovaca	Las proposiciones tienen que ser presentadas por al menos 500 personas que tengan 18 años cumplidos, de las que al menos 250 residan de manera permanente en el municipio en cuestión.	Sólo en el marco de los estudios de impacto; la prueba se establece mediante la firma de un punto de vista común relativo a la actividad propuesta que tiene que ser examinado.
Eslovenia	Las propuestas tienen que ser presentadas por al menos un número de electores que corresponda al 5% de los electores locales.	– los electores locales pueden solicitar la adopción o la anulación de un decreto o de otra decisión que competa al consejo municipal o a otros órganos municipales; – el órgano al que se dirige una iniciativa tiene que decidir sobre la cuestión dentro de los plazos determinados por la ley o dentro de los tres meses.
España	No existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares.	
Suecia	Al menos el 5% de los electores locales.	Los electores locales pueden pedir (por escrito) la organización de un referéndum sobre un aspecto en concreto; la Asamblea decidirá entonces si es conveniente o no organizar este referéndum. También pueden, mediante la iniciativa popular, presentar al organismo representativo cualquier cuestión relativa a sus competencias.
Suiza	Según el marco jurídico que establecen los cantones, entre el 10% y el 20% de los ciudadanos activos. Algunas grandes ciudades tienen un índice inferior (por ejemplo: 4.000 electores en la ciudad de Ginebra).	Al igual que el referéndum, no es posible presentar la totalidad de las modalidades municipales que se regulan en las constituciones y leyes cantonales. El derecho de iniciativa se refiere por lo general al conjunto de los asuntos municipales cuando no se especifica o toma la forma de una lista limitativa que mencione sólo los temas concernidos. Así, en el cantón de Berna, la iniciativa municipal puede exigir la adopción, la modificación o la derogación de un reglamento o de una decisión que sea competencia del cuerpo electoral o del parlamento municipal. El reglamento de organización municipal puede someter otros proyectos al derecho de iniciativa y de reducir el número de firmas necesarias. La iniciativa se presenta al cuerpo electoral si regula un asunto sometido a votación obligatoria o si la autoridad municipal competente la desapruueba. Según la Constitución del cantón de Valais, los municipios tienen la facultad de introducir el derecho de iniciativa.
Ex República Yugoslava de Macedonia	Las iniciativas tienen que ser propuestas por al menos el 10% del cuerpo electoral local.	Los ciudadanos tienen derecho a proponer a su consejo local la adopción de una ley en concreto. Cualquier propuesta apoyada por al menos el 10% de los electores tiene que ser debatida por el consejo dentro de los plazos determinados por la legislación relativa a la colectividad local concernida, o en un plazo máximo de 90 días.
Turquía	Una propuesta tiene que ser presentada por al menos el 10% de los electores locales.	
Reino Unido	No existe ninguna disposición que reglamente las iniciativas populares.	

ANEXO IX
SÍNTESIS DE LAS INFORMACIONES SOBRE OTROS MECANISMOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN
EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA Y REGULADORA

PAÍS	ASAMBLEA DE CIUDADANOS/ELECTORES	PARTICIPACIÓN EN LAS REUNIONES DEL CONSEJO	CONVOCATORIA EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO	DERECHO DE PETICIÓN	DERECHO DE PROPUESTA
Bélgica				X	
Bulgaria	Asamblea general de ciudadanos			X	X
Croacia	Asamblea general de ciudadanos; comités de comunidades				X
República Checa		X		X	X
Dinamarca		X (en muchos municipios, posibilidad de hacer preguntas durante la reunión del consejo)			X (durante las reuniones públicas organizadas por el consejo)
Estonia		X		X	X
Finlandia		X		X	X
Alemania	Asamblea de ciudadanos convocada por el consejo, por el alcalde o por un determinado porcentaje de ciudadanos. Reuniones estatutarias de los ciudadanos (una al año)			X	
Grecia	Asamblea general de los ciudadanos en las comunidades hasta 10.000 habitantes (donde no haya consejos de distrito)	X		X	

ANEXO IX (continuación)
**SÍNTESIS DE LAS INFORMACIONES SOBRE OTROS MECANISMOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN
 EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA Y REGULADORA**

PAÍS	ASAMBLEA DE CIUDADANOS/ELECTORES	PARTICIPACIÓN EN LAS REUNIONES DEL CONSEJO	CONVOCATORIA EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO	DERECHO DE PETICIÓN	DERECHO DE PROPUESTA
Hungría	Asamblea de pueblos	X (posibilidad de hacer preguntas y de expresar opiniones durante una sesión especial al año)		X	X
Islandia	Asamblea general de ciudadanos	X (con posibilidad de tomar la palabra)			
Irlanda		X (actores sociales en las comisiones políticas)			
Italia		X		X	X
Letonia		X		X	X
Lituania	Reuniones públicas con el Consejo al menos una vez al año	X (con posibilidad de tomar la palabra)		X	X
Luxemburgo		X			
Malta	Reunión estatutaria de ciudadanos (una al año)	X		X	X
Holanda				X	
Noruega		X			
Polonia		X		X	X

ANEXO IX (continuación)
SÍNTESIS DE LAS INFORMACIONES SOBRE OTROS MECANISMOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN
EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA Y REGULADORA

PAÍS	ASAMBLEA DE CIUDADANOS/ELECTORES	PARTICIPACIÓN EN LAS REUNIONES DEL CONSEJO	CONVOCATORIA EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO	DERECHO DE PETICIÓN	DERECHO DE PROPUESTA
Portugal	X (en las parroquias con menos de 200 electores)	X (con posibilidad de intervención en los debates)	X	X	X
Federación Rusa	X			X	X
República Eslovaca	Asamblea local de ciudadanos convocada por el consejo local	X (con posibilidad de intervención en los debates)	X	X	X
Eslovenia	Asambleas de ciudadanos convocadas por el alcalde, el consejo, o el 5% de la población concernida				
España	Consejo abierto (por lo general, en los municipios de menos de 100 habitantes)	X (con posibilidad de intervención en los debates, si está previsto)		X	
Suecia		X (con posibilidad de hacer preguntas)		X	
Suiza		X	X	X	X
Ex-República Yugoslava de Macedonia	Reuniones públicas de ciudadanos	X		X	X
Turquía	X	X	X	X	
Reino Unido	X	X	X	X	

ANEXO X

**SÍNTESIS DE LOS DATOS SOBRE LOS MECANISMOS FORMALES
DE PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA Y REGULADORA
DE ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS**

PAÍS	MECANISMOS ESPECÍFICOS
Bélgica	Consultas en materia de planificación urbana.
Bulgaria	Consulta pública (por ejemplo, la delimitación del territorio del municipio se establece tras una consulta de opinión pública).
Croacia	Se crea un comité municipal si el 10% al menos de los electores de una localidad o de parte de una localidad lo deciden.
República Checa	Reuniones y debates sobre algunos temas.
Dinamarca	Reuniones públicas de información organizadas por decisión del consejo. El consejo debe informar a los habitantes sobre las principales cuestiones relativas a las futuras actividades de distribución; también tiene que fomentar el debate público sobre las propuestas relativas a proyectos de poderes locales/autoridades del condado antes de tomar una decisión.
Estonia	Los habitantes pueden participar en las actividades de las comisiones del ayuntamiento. Los planes de distribución y los proyectos presupuestarios tienen que estar disponibles para su enmienda.
Finlandia	El ayuntamiento puede designar a residentes locales dentro de varios comités. La reglamentación relativa a la información sobre asuntos pendientes. Después del 1 de enero de 2000, la nueva ley sobre la utilización del suelo y la construcción refuerza la participación pública en el conjunto del proceso de planificación y de su inicio. Son necesarios procedimientos de participación y de evaluación para cada proyecto de ordenamiento. Posibilidad de presentar una impugnación escrita relativa a trabajos de ordenamiento y de construcción, así como para las cuestiones de medio ambiente. Procedimiento de evaluación ecológica: publicación del informe de evaluación. Comunicación de las peticiones presentadas para autorizaciones de expropiación. Conservación de la naturaleza: cualquier persona concerned puede presentar sus observaciones.
Alemania	Los ciudadanos competentes pueden ser consultados en asuntos individuales o nombrados concejales permanentes en los comités consultivos o decisivos del ayuntamiento. Existen comités consultivos en el marco de la autonomía local. Las autoridades locales pueden nombrar o hacer que se elijan comités consultivos relativos a grupos de personas o a asuntos importantes y específicos. Algunos estatutos municipales prevén la creación de un consejo consultivo de extranjeros en los municipios que tengan un determinado porcentaje de extranjeros; este consejo estaría habilitado para presentar comentarios al consejo. Este mismo tipo de consejo existe para los ancianos y los jóvenes.
Grecia	Cualquier pueblo autónomo incluido en el municipio que tenga más de 151 habitantes, puede participar en la administración municipal con un diputado. Cada consejo municipal puede dividir su territorio en varios distritos de los que se eligen los consejos.
Hungría	El órgano representativo de una colectividad local puede crear una administración autónoma para una parte de una localidad. Audiciones públicas al menos una vez al año. Las sesiones de los órganos representativos a veces son emitidas.
Islandia	Consulta en materia de planificación urbana. Reuniones públicas de información organizadas tras una decisión del ayuntamiento. El ayuntamiento nombra a los residentes locales miembros de diversas comisiones. Posibilidad de presentar objeciones por escrito sobre cuestiones de planificación, de construcción y de medio ambiente. Los documentos de la administración pública se publican.

ANEXO X (continuación)

SÍNTESIS DE LOS DATOS SOBRE LOS MECANISMOS FORMALES
DE PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA Y REGULADORA
DE ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS

PAÍS	MECANISMOS ESPECÍFICOS
Irlanda	Presentación pública de los planes y de los anteproyectos sobre la utilización del suelo, la ordenación urbana, la evacuación de desechos, la gestión de la calidad del agua, etc., existiendo la posibilidad para los particulares y los grupos de dirigir observaciones orales y escritas a los poderes locales, y en algunos casos, presentar un recurso ante una autoridad independiente prevista por la ley contra la decisión de la colectividad local. Reuniones públicas informales y seminarios, en los que los poderes locales desempeñan un papel activo. Últimamente han aparecido fuera del sistema representativo a nivel local varias iniciativas nuevas que tratan de reforzar la participación de los ciudadanos.
Letonia	Sondeos de opinión entre los ciudadanos sobre las estructuras de los poderes locales.
Lituania	Los residentes pueden presentar peticiones a las autoridades locales. Cualquier autoridad local puede crear una "comisión de peticiones".
Luxemburgo	Reuniones de consulta <i>ad hoc</i> : resultados comunicados al ayuntamiento.
Malta	Comisiones/subcomisiones del ayuntamiento. Reuniones públicas de consulta.
Holanda	Los municipios pueden crear consejos de distrito cuyos miembros son directamente elegidos por la población. Los concejales municipales pueden crear comisiones cuyos miembros no son necesariamente concejales.
Noruega	Reuniones públicas y audiciones municipales. Consejos de los niños y de los jóvenes. Publicidad de los documentos de la administración pública. Para los trabajos de ordenamiento y de construcción, las autoridades tienen que informar de manera activa a la población sobre sus proyectos; las personas concernidas tienen que ser autorizadas a participar en el proceso.
Polonia	Las comisiones del ayuntamiento pueden incluir a ciudadanos (mitad de los miembros). Consulta sobre algunas cuestiones definidas por la legislación, incluyendo las cuestiones que presentan importancia para la colectividad (por ejemplo: proyectos presentados por el consejo). El consejo local puede decidir sobre los distintos tipos de consulta.
Portugal	Los ciudadanos y sus asociaciones tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones para cualquier cuestión que les concierna. Publicación de las decisiones de los poderes locales. Encuesta pública sobre la planificación urbana. Los ciudadanos tienen derecho a ser informados en un plazo razonable sobre las medidas tomadas tras una petición, una propuesta, etc.
Federación Rusa	Posibilidad de organizar comisiones de colectividades territoriales. Éstas funcionan ya con éxito en varios Estados federales y regiones. En 15 regiones, la ley prevé la posibilidad de destituir a los representantes electos locales y a los representantes con funciones municipales antes de la expiración de su mandato; esta posibilidad es poco utilizada.
San Marino	Los ayuntamientos tienen derecho a presentar proyectos de ley sobre cualquier cuestión. Éstos se inscriben en la orden del día del debate parlamentario dentro de un plazo de 90 días a partir de su presentación.
República Eslovaca	Una petición firmada por el 20% de los electores locales permite solicitar la elección de un nuevo alcalde. Las Comisiones consultivas del consejo formadas por concejales y ciudadanos elegidos por el consejo.
Eslovenia	El ayuntamiento puede crear distritos con órganos electos; para los pueblos o barrios que no tienen estos órganos, puede crear comités de pueblo/barrio de carácter consultivo (con derecho a hacer propuestas).

ANEXO X (continuación)

**SÍNTESIS DE LOS DATOS SOBRE LOS MECANISMOS FORMALES
DE PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA Y REGULADORA
DE ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS**

PAÍS	MECANISMOS ESPECÍFICOS
España	Posibilidad de una consulta popular sobre cuestiones relativas a la competencia de la colectividad local que tengan una importancia especial para los habitantes, salvo en el ámbito de las finanzas locales. Los poderes públicos locales también pueden crear órganos territoriales de gestión descentralizada y definir su organización, sus funciones y sus competencias conforme a las demandas de los habitantes. Consejos sectoriales con un papel consultivo.
Suecia	El consejo puede decidir sobre el libre acceso del público a las reuniones de las comisiones de la administración local. El consejo municipal puede designar a los residentes locales dentro de sus comités. Principio de publicidad de todos los documentos. Información sobre los trabajos de ordenamiento y de construcción; audiciones públicas y estudio de las propuestas. Posibilidad de presentar una impugnación escrita relativa a los trabajos de ordenamiento y de construcción, así como para las cuestiones de medio ambiente. Protección de la naturaleza: cualquier persona concernida puede presentar observaciones. Comités de educación primaria mayormente compuestos por padres. Comités de educación secundaria compuestos mayormente por alumnos. Reuniones públicas; consejos municipales descentralizados. Las comisiones deben promover las consultas con los usuarios de sus servicios y pueden conceder la gestión de una empresa municipal a su personal o a los usuarios de ésta. La constitución de comités de barrio está autorizada.
Suiza	Procedimiento de consulta. Participación en las comisiones especiales.
Ex República Yugoslava de Macedonia	La ley sobre la autonomía local prevé que se constituyan comisiones interétnicas en los municipios donde una mayoría o bien un número importante de habitantes pertenecen a minorías étnicas. En estas comisiones los grupos étnicos tiene que estar representados proporcionalmente. Esta ley también prevé la existencia de colectividades autónomas de proximidad (infra-municipales), donde la población local puede decidir sobre algunas cuestiones que les atañen directamente. Puede ser convocada una reunión de ciudadanos para la totalidad del municipio o para una parte, por el alcalde, por iniciativa propia o a petición de al menos el 10% de los electores concernidos. La reunión de los ciudadanos puede, mediante un voto mayoritario, adoptar las directivas generales relativas a las actividades de los órganos municipales. Estos están obligados a tomar en cuenta estas directivas adoptando las decisiones o los actos apropiados en un plazo de 90 días. En las comisiones de consejos locales hay concejales locales y expertos externos.
Turquía	Los ciudadanos y las ONG pueden participar en las reuniones de los consejos locales sin derecho a voto.
Reino Unido	Algunos municipios han creado comités consultivos para acercar a los ciudadanos a la toma de decisiones.

ANEXO XI

DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES
EN LA VIDA POLÍTICA1. LAS MUJERES EN LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS
DEL CONSEJO DE EUROPA

PAÍS	AÑO DE LA ELECCIÓN NACIONAL	CÁMARA INFERIOR		CÁMARA SUPERIOR	
		% HOMBRES	% MUJERES	% HOMBRES	% MUJERES
Albania	1997	93,55	6,45	*	*
Andorra	1997	92,80	7,14	*	*
Austria	1995	73,70	26,30	81,25	18,75
Bélgica	1999	77,40	22,60	71,90	28,10
Bulgaria	1997	89,17	10,83	*	*
Croacia	1995	92,13	7,87	95,59	4,41
Chipre	1996	94,64	5,36	*	*
República Checa	1998	85,00	15,00	88,90	11,10
Dinamarca	1998	62,57	37,43	*	*
Estonia	1999	82,18	17,82	*	*
Finlandia	2000	63,00	37,00	*	*
Francia	1993-95	89,08	10,92	94,39	5,61
Alemania	1998	69,06	30,94	81,16	18,84
Grecia	1997	93,67	6,33	*	*
Hungría	1998	91,00	9,00	*	*
Islandia	1999	65,10	34,90	*	*
Irlanda	1997	87,95	12,05	81,67	18,33
Italia	1995	89,00	11,00	92,00	8,00
Letonia	1998	83,00	17,00	*	*
Liechtenstein	1997	96,00	4,00	*	*
Lituania	1997	82,48	17,52	*	*
Luxemburgo	1999	85,80	14,20	*	*
Malta	1998	90,70	9,30	*	*
Moldova	1998	91,09	8,91	*	*
Holanda	1995-98	67,30	32,70	77,33	22,67
Noruega	1997	63,64	36,36	*	*
Polonia	1997	86,90	13,04	89,00	11,00
Portugal	1999	82,60	17,40	*	*
Rumanía	1996	92,68	7,29	98,60	1,40
Federación Rusa	1999	92,45	7,55	99,44	0,56
República Eslovaca	1998	89,30	10,70	*	*
San Marino	1998	88,33	13,33	*	*
España	1996	75,43	21,25	86,77	13,23
Eslovenia	1996	92,22	7,78	*	*
Suecia	1998	57,30	42,70	*	*
Suiza	1995	79,00	21,00	82,61	17,39
Ex-República Yugoslava de Macedonia	1998	92,50	7,50	*	*
Turquía	1999	95,10	4,90	*	*
Ucrania	1998	92,22	7,78	*	*
Reino Unido	1997	81,64	18,36	93,11	6,89

* No hay Cámara superior.

ANEXO XI (continuación)

DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES
EN LA VIDA POLÍTICA2. LAS MUJERES EN LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO
DE EUROPA

PAÍS	AÑO	MIEMBROS DEL GOBIERNO		
		TOTAL	N.º DE MUJERES	% DE MUJERES
Albania	1998	18	2	11,1
Andorra	1999	13	3	23,0
Austria	1998	16	4	25,0
Bélgica	1999	18	3	16,6
Bulgaria	2000	15	3	20,0
Croacia	1998	24	2	8,3
Chipre	1999	12	—	0,0
República Checa	1998	19	—	0,0
Dinamarca	1998	20	7	35,0
Estonia	1998	15	2	13,3
Finlandia	1999	18	7	38,9
Francia	1998	29	9	31,0
Alemania	1999	17	4	23,4
Grecia	1998	41	3	0,7
Hungría	1998	18	1	5,6
Islandia	1999	12	4	33,3
Irlanda	1998	15	2	13,3
Italia*	1998	56	12	21,4
Letonia	1998	23	1	4,3
Liechtenstein	1998	5	1	20,0
Lituania	1998	15	1	6,7
Luxemburgo	1999	12	4	33,3
Malta	1998	13	1	7,7
Moldova	1999	22	1	4,5
Holanda	1998	32	7	21,9
Noruega	1999	19	8	42,1
Polonia	1998	22	2	9,1
Portugal	1999	64	6	9,4
Rumanía	1999	19	1	5,3
Federación Rusa	2000	29	1	3,4
República Eslovaca	1998	20	2	10,0
San Marino	1998	12	—	0,0
España	1998	15	4	26,7
Eslovenia	1998	15	—	0,0
Suecia	1999	20	10	50,0
Suiza	1998	7	2	28,6
Ex-República Yugoslava de Macedonia	1998	22	4	18,2
Turquía	1999	25	2	22,2
Ucrania	1999	32	1	3,1
Reino Unido	1998	22	5	22,7

* Estas cifras sólo conciernen a los ministerios.

ANEXO XI (continuación)

DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES
EN LA VIDA POLÍTICA

3. LAS MUJERES Y LOS HOMBRES EN LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE LOS ESTADOS
MIEMBROS DEL CONSEJO DE EUROPA

PAÍS	AÑO DE ELECCIÓN	% DE HOMBRES	% DE MUJERES
Albania	89	11,0	
Bélgica	1999	76,9	23,1
Bulgaria	1999	79,1	20,9
Croacia	1997		
Chipre		83	17,0
República Checa	1998		
Dinamarca	1997	72,1	27,9
Estonia	1996	73,3	26,7
Finlandia	1996	68,3	31,7
Francia	1995	78,3	21,7
Alemania*	1991-92-93	77,6	22,4
Grecia	1994	96,4	3,6
Hungría	1998	76,0	24,0
Islandia	1998	71,8	28,2
Irlanda	1999	84,0	16,0
Italia*	1995	78,5	21,5
Letonia	1997	61,3	38,7
Liechtenstein		81,7	18,3
Lituania	2000	82,4	17,6
Luxemburgo	1999	85,1	14,9
Malta	1999	82,7	17,3
Holanda	1998	77,8	22,2
Noruega	1995	67,3	32,7
Polonia	1998	84,15	15,85
Portugal	1993	88,9	11,1
Federación Rusa	1999-2000	69,9	30,1
San Marino	1999		
República Eslovaca**	1998	82,9	17,1
Eslovenia	1998	87,8 (95,4)**	12,2 (4,6)**
España	1999	76,0	24,0
Suecia	1998	58,4	41,6
Suiza		60,0	40,0
Ex-República Yugoslava de Macedonia	1996	93,9	6,1
Turquía	1998		
Ucrania	1998		
Reino Unido***			
Total de los Estados miembros de la Unión Europea (15)		73,8	26,2

Para cada Estado miembro, los últimos datos disponibles.

* Cifras sólo para los municipios con más de 20.000 habitantes.

** Cifras sólo relativas al número de alcaldesas elegidas.

*** Las cifras sobre el Reino Unido son difíciles de analizar debido a un sistema municipal no uniforme.



ANEXO XII

SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS DISTINTAS CATEGORÍAS Y GRUPOS SOCIALES

PAÍS	SEXO	EDAD	PROFESIÓN	GRUPOS SENSIBLES O MARGINADOS												
Bélgica	Las mujeres siguen estando menos representadas en las funciones electivas locales, a pesar de la instauración de un régimen oficial de cupos (dos tercios-un tercio). El porcentaje de mujeres entre los representantes locales (concejales, regidores y burgomaestres) es del 20,45% (5,9% de los burgomaestres, el 15,1% de los regidores y el 23,1% de los concejales municipales).	Los jóvenes participan poco en la vida pública local. Sólo un burgomaestre de cada 589 tiene menos de 30 años. Sólo el 4,2% de los burgomaestres tiene menos de 40 años.		Los extranjeros autorizados a residir en Bélgica pueden participar en la vida pública local. Existen mecanismos administrativos para registrar a los sin techo y permitir su acceso a los derechos electorales.												
Bulgaria	Las mujeres están muy poco representadas dentro de los consejos locales (el 20,9% tras las elecciones de octubre de 1999). Sólo hay 12 alcaldesas de municipio (de un total de 262).	Distribución por edad de los representantes locales: <table><tr><td>Edad</td><td>Porcentaje</td></tr><tr><td>30</td><td>4,6</td></tr><tr><td>30 a 39</td><td>25,2</td></tr><tr><td>40 a 49</td><td>35,8</td></tr><tr><td>50 a 59</td><td>24,1</td></tr><tr><td>> 59</td><td>10,3</td></tr></table>	Edad	Porcentaje	30	4,6	30 a 39	25,2	40 a 49	35,8	50 a 59	24,1	> 59	10,3	El 60% de los concejales locales tienen estudios superiores, el 37,7% han cursado estudios secundarios o medios, y sólo el 2,8% sólo han ido a la escuela primaria. En los consejos municipales, las mujeres tienen, desde un punto de vista estadístico, un mejor nivel de estudios que los hombres (el 70,5% tienen estudios superiores frente al 62,4% para los hombres).	Las minorías étnicas en general están poco representadas.
Edad	Porcentaje															
30	4,6															
30 a 39	25,2															
40 a 49	35,8															
50 a 59	24,1															
> 59	10,3															
Croacia	Las mujeres están poco representadas en la escena política local (y nacional). El Gobierno ha creado un programa y una comisión para la promoción de la igualdad entre ambos sexos.															
República Checa	El 18% de los representantes locales son mujeres, el 5,9% de los alcaldes son mujeres.	La media de edad de los representantes locales es de 42 años.	Los intelectuales están demasiado representados. Más de la mitad de los representantes locales han cursado estudios superiores y están afiliados a un partido político.	Los habitantes de etnia gitana están poco representados.												

ANEXO XII (continuación)

SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS DISTINTAS CATEGORÍAS Y GRUPOS SOCIALES

PAÍS	SEXO	EDAD	PROFESIÓN	GRUPOS SENSIBLES O MARGINADOS
Dinamarca	El 28% de los representantes locales son mujeres.	Los jóvenes y los ancianos están poco representados. El 3% de los representantes locales tienen menos de 30 años (el 23% de la población), y el 11% sólo tienen más de 60 años (el 26% de la población).	Los empleados del sector público y los trabajadores por cuenta propia están demasiado representados.	Con el fin de mejorar la representación de los sexos y de los grupos de edad, se ha creado un subsidio especial para los concejales que tengan un hijo de menos de 10 años.
Estonia	No hay datos.	No hay datos.	No hay datos.	No hay datos.
Finlandia	El 31,7% de los representantes locales son mujeres. Están poco representadas en los consejos municipales, pero no en las funciones electivas municipales. La mayor parte de los finlandeses (el 91% de las mujeres y el 82% de los hombres) están a favor de una mayor participación de las mujeres en la política, ya que esto ampliaría las competencias generales de la clase política.	Menos del 5% de los representantes son jóvenes (menores de 30 años).	Las personas con un bajo nivel socioeconómico están poco representadas.	Los desempleados de larga duración están prácticamente ausentes de la vida política.
Alemania	Las mujeres están poco representadas.	Los jóvenes están poco representados.	Los jubilados y los funcionarios están demasiado representados. Los empresarios y los trabajadores por cuenta propia están poco representados.	
Grecia		La participación de los ancianos es reducida.		No existe marco legal ni infraestructuras para permitir el acceso a las personas con movilidad reducida a las mesas electorales. El voto por correo no está autorizado.
Hungría		Los jóvenes y, en algunos casos, los ancianos están poco representados en los organismos representativos locales.	Los intelectuales y los empresarios están demasiado representados en los consejos municipales.	Los desempleados, los sin techo, las familias numerosas y las familias fragmentadas no están casi representadas entre los representantes locales.

ANEXO XII (continuación)

**SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE LA PARTICIPACIÓN
Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS DISTINTAS CATEGORÍAS Y GRUPOS SOCIALES**

PAÍS	SEXO	EDAD	PROFESIÓN	GRUPOS SENSIBLES O MARGINADOS
Islandia	El 28,2% de los representantes locales son mujeres (en 1978, la proporción era sólo de un 6%). La proporción de las mujeres crece con el tamaño del municipio (tras las elecciones de 1998, las mujeres representaban alrededor del 35% de los representantes de los grandes municipios y alrededor del 23% de los representantes de los pequeños municipios). Muchos partidos políticos han adoptado reglas para equilibrar la representación de los sexos en las listas electorales. La creación de listas electorales para las elecciones primarias contribuye a disminuir el número de mujeres en estas listas (las mujeres aparecen rara vez en cabeza de lista). El Gobierno central recientemente ha instituido un comité para promover la participación de las mujeres en la vida política tanto a nivel central como local.	La media de edad de los representantes locales es de 44,2 años. Los jóvenes menores de 30 años representan el 4,5% de los representantes y los mayores de 60 años representan el 5,7% de los representantes.		
Irlanda	Alrededor del 16% de los concejales municipales son mujeres. El Gobierno central se ha puesto como objetivo aumentar como mínimo al 40% la representación de las mujeres en las instituciones públicas.	Los jóvenes están muy poco representados.		Se ha introducido antes de las elecciones de 1999 un subsidio proporcional de jubilación para aumentar las posibilidades de participación de los candidatos, especialmente mujeres y jóvenes. Los extranjeros que residen en Irlanda pueden votar si se presentan como candidatos a las elecciones locales.
Letonia				El derecho de voto pertenece sólo a los ciudadanos, pero los extranjeros también pueden participar, a través de otros medios, en la vida pública local.

ANEXO XII (continuación)

SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS DISTINTAS CATEGORÍAS Y GRUPOS SOCIALES

PAÍS	SEXO	EDAD	PROFESIÓN	GRUPOS SENSIBLES O MARGINADOS
Lituania	Las mujeres están poco representadas en los consejos locales (el 17,6% de los concejales y el 5% de los alcaldes).	Distribución por edades de los representantes locales: Edad Concejales Alcaldes 21 a 30 2,0 — 31 a 40 21,6 8,3 41 a 50 44,6 58,4 51 a 60 24,9 23,3 61 a 70 6,3 10,0 >70 0,6		
Luxemburgo	Alrededor del 15% de los concejales locales son mujeres.			
Malta	No hay baja representación.	No hay baja representación.	No hay baja representación.	No hay baja representación.
Holanda	El 22,2% del número de concejales municipales son mujeres (no hay cambios significativos desde 1994). Proporción de regidoras: El 17,6% (no hay cambio significativo entre 1992 y 1996). Proporción de alcaldesas: el 8,7% en 1991, el 11,6% en 1993, el 15,2% en 1996 y el 17,3% en 1998 (los alcaldes son nombrados y no elegidos). Varias medidas para aumentar la representación de la mujer: objetivos cuantitativos (éstos, fijados en un 30% para 1998 no se han alcanzado, pero estos objetivos serán aumentados para cada elección municipal hasta que alcancen el 50%), subvenciones, líneas directivas, información.	Los jóvenes están poco representados en los organismos representativos locales.		Los grupos étnicos minoritarios están poco representados, pero están aumentando su número. Representan alrededor del 10% de la población y alrededor del 0,6% del número de concejales municipales.

ANEXO XII (continuación)

SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS DISTINTAS CATEGORÍAS Y GRUPOS SOCIALES

PAÍS	SEXO	EDAD	PROFESIÓN	GRUPOS SENSIBLES O MARGINADOS																								
Noruega	Las mujeres participan en las elecciones al mismo nivel que los hombres. En otras actividades políticas, los hombres son un poco más activos, exceptuando el envío de peticiones, donde hay un 3% más de mujeres signatarias. Sin embargo, las mujeres están poco representadas en los consejos municipales: tras las elecciones de 1995, el 32,7% de los representantes locales son mujeres. Las mujeres representan sin embargo el 35,9% de los miembros de los comités ejecutivos municipales y el 41% de los miembros de los comités ejecutivos departamentales. La ley sobre la autonomía local contiene disposiciones relativas al equilibrio de los sexos en las comisiones permanentes: para las de más de cuatro miembros, cada sexo tiene que ser representado como mínimo en un 40%.	Los jóvenes participan menos en la vida pública local: sólo el 33% de los electores entre 18 y 21 años se han presentado a las urnas en 1995 (el 45% de los que tienen entre 22 y 29 años y el 64% de los que tienen entre 30 y 39 años). Al contrario de las ideas recibidas, los jóvenes parecen sin embargo implicarse al mismo nivel que otras categorías de edad en otras formas de participación (manifestaciones u otras formas de actividad política). Las organizaciones, políticas u otras, de jóvenes reciben ayudas económicas tanto de las autoridades locales como de las centrales. En el 17% de los municipios, existen consejos de niños y/o de jóvenes.	Hay una representación muy alta y evidente de los funcionarios públicos en las funciones electivas locales. El sector privado está muy poco representado, incluso si no hay diferencias significativas entre las dos categorías a nivel de la participación en las elecciones.	Desde 1983, los extranjeros que hayan residido desde hace más de tres años en Noruega, tienen derecho a voto en las elecciones locales. En 1995, el 39% de los extranjeros que tienen derecho a voto han ejercido este derecho (con respecto al 67% para los noruegos). En 1983, esta cifra era del 46%. Sin embargo, las encuestas demuestran que los extranjeros participan como los noruegos en otras acciones políticas, ligadas directamente a un tema o a un interés específico. Al contrario, participan menos en la actividad de las ONG. A nivel central, existe un comité de contacto entre los inmigrantes y las autoridades noruegas (KIM), como órgano consultivo del Gobierno y foro de discusiones. A nivel local, muchos municipios han instituido comités consultivos en donde los inmigrantes están representados.																								
Polonia	Las mujeres representan el 15,68% de los representantes en los consejos territoriales, es decir: – el 15,85% de los representantes municipales (su representación aumenta con el tamaño de los municipios, hasta un 29,1% en la capital); – el 14,87% de los representantes en los consejos de los <i>Poviats</i>; – el 18,87% de los representantes en las Asambleas de los gobiernos provinciales.	Distribución por edades y por sexo de los representantes (municipios, <i>Poviats</i> y gobiernos provinciales): <table><tr><td>Edad</td><td>M</td><td>H</td><td>M/H</td></tr><tr><td><30</td><td>2,66</td><td>3,85</td><td>3,80</td></tr><tr><td>30 a 39</td><td>22,55</td><td>22,55</td><td>22,55</td></tr><tr><td>40 a 49</td><td>45,39</td><td>42,74</td><td>43,40</td></tr><tr><td>50 a 59</td><td>24,61</td><td>22,52</td><td>22,86</td></tr><tr><td>>60</td><td>4,79</td><td>8,34</td><td>7,39</td></tr></table>	Edad	M	H	M/H	<30	2,66	3,85	3,80	30 a 39	22,55	22,55	22,55	40 a 49	45,39	42,74	43,40	50 a 59	24,61	22,52	22,86	>60	4,79	8,34	7,39		
Edad	M	H	M/H																									
<30	2,66	3,85	3,80																									
30 a 39	22,55	22,55	22,55																									
40 a 49	45,39	42,74	43,40																									
50 a 59	24,61	22,52	22,86																									
>60	4,79	8,34	7,39																									

ANEXO XII (continuación)

SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS DISTINTAS CATEGORÍAS Y GRUPOS SOCIALES

PAÍS	SEXO	EDAD	PROFESIÓN	GRUPOS SENSIBLES O MARGINADOS																																												
Portugal	278 de 308 municipios = 90% <table><tr><td></td><td>M</td><td>H</td></tr><tr><td>Presidente</td><td>4%</td><td>96%</td></tr><tr><td>Concejales</td><td>12%</td><td>88%</td></tr><tr><td>Total</td><td>11%</td><td>89%</td></tr></table>		M	H	Presidente	4%	96%	Concejales	12%	88%	Total	11%	89%	278 de 308 municipios = 90% <table><tr><td>Edad</td><td>Presidente</td><td>Concejales</td><td>Total</td></tr><tr><td>Desc.</td><td>1,4%</td><td>2,0%</td><td>1,9%</td></tr><tr><td>18-24</td><td>0,0%</td><td>0,6%</td><td>0,5%</td></tr><tr><td>25-29</td><td>0,4%</td><td>4,5%</td><td>3,9%</td></tr><tr><td>30-39</td><td>13,3%</td><td>25,1%</td><td>23,3%</td></tr><tr><td>40-49</td><td>52,5%</td><td>42,0%</td><td>43,5%</td></tr><tr><td>50-59</td><td>27,7%</td><td>21,6%</td><td>22,5%</td></tr><tr><td>>60</td><td>4,7%</td><td>4,1%</td><td>4,2%</td></tr></table>	Edad	Presidente	Concejales	Total	Desc.	1,4%	2,0%	1,9%	18-24	0,0%	0,6%	0,5%	25-29	0,4%	4,5%	3,9%	30-39	13,3%	25,1%	23,3%	40-49	52,5%	42,0%	43,5%	50-59	27,7%	21,6%	22,5%	>60	4,7%	4,1%	4,2%		Los inmigrantes (sobre todo aquellos que vienen de las antiguas colonias portuguesas) son muy poco activos en la vida pública local. Otros grupos sociales también están marginados. Existen, a nivel local, varios programas de inserción para las mujeres, los niños y los jóvenes, desarrollados especialmente por las asociaciones y las escuelas.
	M	H																																														
Presidente	4%	96%																																														
Concejales	12%	88%																																														
Total	11%	89%																																														
Edad	Presidente	Concejales	Total																																													
Desc.	1,4%	2,0%	1,9%																																													
18-24	0,0%	0,6%	0,5%																																													
25-29	0,4%	4,5%	3,9%																																													
30-39	13,3%	25,1%	23,3%																																													
40-49	52,5%	42,0%	43,5%																																													
50-59	27,7%	21,6%	22,5%																																													
>60	4,7%	4,1%	4,2%																																													
Federación Rusa	El 30,8% de los representantes locales y el 20,26% de los jefes de los órganos locales son mujeres.	<u>Representantes locales:</u> <table><tr><td>Edad</td><td>Porcentaje</td></tr><tr><td><30</td><td>7,59%</td></tr><tr><td>30-5</td><td>69,76%</td></tr><tr><td>>50</td><td>22,65%</td></tr></table> <u>Jefes de los órganos locales:</u> <table><tr><td>Edad</td><td>Porcentaje</td></tr><tr><td>>30</td><td>2,81%</td></tr><tr><td>30-50</td><td>77,55%</td></tr><tr><td>>50</td><td>19,64%</td></tr></table>	Edad	Porcentaje	<30	7,59%	30-5	69,76%	>50	22,65%	Edad	Porcentaje	>30	2,81%	30-50	77,55%	>50	19,64%	Los empresarios y los directores de empresa y de sociedades están poco representados. El nivel de educación de los representantes locales: el 45,15% estudios superiores; el 1,46% estudios superiores en el ámbito jurídico; el 53,39% otros. Nivel de educación de los directores de los órganos locales: el 55,30% estudios superiores; el 2,45% estudios superiores en el ámbito jurídico; el 42,25% otros.																													
Edad	Porcentaje																																															
<30	7,59%																																															
30-5	69,76%																																															
>50	22,65%																																															
Edad	Porcentaje																																															
>30	2,81%																																															
30-50	77,55%																																															
>50	19,64%																																															
San Marino	No hay baja representación	No hay baja representación	No hay baja representación	No hay baja representación																																												
República Eslovaca	El 17,1% de los alcaldes son mujeres. Algunos partidos políticos han anunciado su intención de fomentar la participación y la representación de las mujeres.			La etnia gitana está poco representada.																																												

ANEXO XII (continuación)
**SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE LA PARTICIPACIÓN
Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS DISTINTAS CATEGORÍAS Y GRUPOS SOCIALES**

PAÍS	SEXO	EDAD	PROFESIÓN	GRUPOS SENSIBLES O MARGINADOS
Eslovenia	Las mujeres están poco representadas. Sólo nueve alcaldes (de un total de 192) son mujeres.	Los jóvenes están poco representados. Sólo el 1% de los alcaldes tiene menos de 30 años; el 61% de los alcaldes tiene entre 30 y 50 años (el 40% entre 41 y 50 años); el 30% tiene entre 51 y 60 años; el 7% tiene más de 60 años y sólo un alcalde tiene más de 70 años.	El 65% de los alcaldes tiene estudios superiores, el 27% tiene estudios secundarios y el 8% no ha ido a la escuela primaria.	La ley sobre las elecciones locales prevé que al menos un concejal municipal de las comunidades étnicas húngaras e italianas sea elegido. Lo mismo ocurre para la etnia gitana que tendrá que tener al menos un concejal municipal en las localidades en las que viven. Sólo la etnia gitana tiene derecho a votar por el concejal de su etnia.
España	Tras las elecciones de 1999, según una primera estimación, el 24% de los representantes locales son mujeres. Se trata de un aumento importante con respecto a las elecciones de 1995 (el 13,5%). Más del 10% de los alcaldes son mujeres (frente al 7% en 1995).		Tras las elecciones de 1999, según las primeras estimaciones, la representación de los agricultores y (en menor medida) de los funcionarios disminuye con respecto a 1995; la representación de los técnicos y de los mandos está en aumento. El nivel de estudios de las concejalas sobrepasa al de los hombres.	
Suecia	El 41% de los concejales locales y el 47% de los concejales departamentales son mujeres. Estas cifras han mejorado mucho durante los últimos años. Las mujeres están mejor representadas en las grandes ciudades.	Los jóvenes menores de 30 años representan el 6% de los representantes locales y el 2% de los representantes departamentales.		El 8% de los suecos son inmigrantes. Su índice de participación en las elecciones ha bajado constantemente desde 1976 (cuando era del 60%). Los inmigrantes representan el 4,4% de los representantes locales y el 4,5% de los representantes departamentales.
Suiza	Las mujeres están poco representadas. Las cifras han mejorado durante los últimos años. En 1997, el 23% de los miembros de los parlamentos cantonales eran mujeres.	Los jóvenes, cuyo estatuto profesional es modesto, están poco representados.	Alta representación de los funcionarios públicos.	Las personas con un nivel de estudios bajo tienen una participación claramente más baja que aquellas que tienen un nivel profesional o de estudios alto. La participación de los extranjeros es muy limitada.

ANEXO XII (continuación)

SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS TRANSMITIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS DISTINTAS CATEGORÍAS Y GRUPOS SOCIALES

PAÍS	SEXO	EDAD	PROFESIÓN	GRUPOS SENSIBLES O MARGINADOS
FYROM	En las últimas elecciones locales (1996), las mujeres sólo representaban el 9,7%; sólo el 6,1% de los concejales electos eran mujeres. Ninguna mujer ha sido elegida alcaldesa. Sin embargo, las mujeres están más representadas en las ONG: hay 40 organizaciones de mujeres en el país.	Sólo el 3,8% de los concejales elegidos en 1996 tenían 60 años o más, mientras que esta categoría representaba el 11,8% de toda la población. Los porcentajes de concejales entre 30 y 39 y entre 40 y 49 años eran respectivamente del 41% y del 34,1%, mientras que estas categorías representan respectivamente alrededor del 12% y del 13% de toda la población.	Una mejor educación está en correlación positiva con la representación en los órganos políticos locales.	
Turquía	Las mujeres están menos representadas en la escena política local y nacional a pesar de las disposiciones legislativas o reglamentarias igualitarias y del sistema de cupos de algunos partidos políticos. Sin embargo, el número de mujeres entre los representantes locales casi se ha doblado durante las últimas elecciones.	A pesar de que los jóvenes participan en la vida política votando a partir de los 18 años, están menos representados en los organismos representativos locales.		Las personas con escasos ingresos tienen tendencia a desempeñar un papel menos importante. Los extranjeros no pueden votar o presentarse a candidatos, pero pueden participar en la vida pública local por otros medios.
Reino Unido	Las mujeres están menos representadas.	Los jóvenes están menos representados.	Los titulares de un empleo están menos representados.	Las minorías étnicas están menos representadas.

documentos **INAP**

Esta colección pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

