

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 20, Octubre de 2023
Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES
Recibido: 29-03-2023
Modificado: 13-06-2023
Aceptado: 26-06-2023
Prepublicado: 18-08-2023
Publicado: 16-10-2023
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11212>
Páginas: 146-164



Referencia: Pérez López, R. y González Salcedo, A. (2023). ¿Cómo mejorar la calidad de la democracia local? Analizando el funcionamiento de las juntas municipales en Murcia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 146-164. <https://doi.org/10.24965/reala.11212>

¿Cómo mejorar la calidad de la democracia local? Analizando el funcionamiento de las juntas municipales en Murcia

How to improve the quality of local democracy? Analyzing the functioning of the municipal boards in Murcia

Pérez López, Rebeca
Universidad de Murcia. Departamento de Sociología (España – Spain)
rebeca.perez@ayto-murcia.es

NOTA BIOGRÁFICA

Diplomada en Ciencias Empresariales. Maestría en Análisis Político Aplicado, Departamento de Sociología, Universidad de Murcia. Doctoranda del Programa de «Sociedad, Desarrollo y relaciones Laborales» de la UM. Concejala del Partido Popular en el Ayuntamiento de Murcia. Experta en Administración Local.

González Salcedo, Antonia
Departamento de Ciencia Política. Universidad de Murcia (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4868-6905>
agonzalez@um.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencia Política. Profesora Contratada Doctora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Murcia. Su línea principal de investigación es la participación ciudadana, tema al que dedicó su tesis doctoral y sobre el que desarrolla varios proyectos de investigación con administraciones públicas y entidades privadas. Investigadora principal del Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social de la UM. Miembro del comité científico de la Cátedra Abierta para la Innovación y la Participación. Miembro del Consejo Asesor Científico del Laboratorio de Innovación Pública «NOVAGOB».

RESUMEN

No cabe duda de que el ámbito local es el escenario más propicio para atender las demandas y canalizar las propuestas de los ciudadanos, y que las Juntas Municipales, como órganos de gestión desconcentrada del municipio de Murcia, suponen un cauce prioritario para la participación ciudadana. La estructura y la composición de estos órganos de representación local juegan un papel fundamental en el desempeño de las funciones que tienen encomendadas. El compromiso de los actores implicados en este espacio institucional puede marcar el rumbo de estos órganos de participación.

Hay que tener en cuenta que en los últimos años se ha registrado una baja actividad de las Juntas Municipales. Tan sólo se han convocado el 66 % de los plenos ordinarios que correspondían normativamente. Esta disfunción supone una merma en la calidad democrática municipal.

A través del presente estudio queremos ofrecer una visión panorámica del funcionamiento de las Juntas Municipales en términos de calidad democrática para ofrecer propuestas de mejora para conseguir una mayor fortaleza y representación institucional.

PALABRAS CLAVE

Juntas Municipales; participación ciudadana; representantes políticos; calidad democrática; Murcia.

ABSTRACT

There is no doubt that the most favorable way to meet the demands and the proposals of citizens is at a local level. The Municipal Boards, the decentralized management bodies of the municipality of Murcia, play a major part in citizen participation. The structure and composition of these local representative bodies play a fundamental role in how the functions entrusted to them are carried out. The commitment of the individuals involved in these institutions heavily influence their performance.

It must be taken into account that in recent years the Municipal Boards' activity has been relatively low-only 66% of the ordinary plenary sessions corresponding to the regulations have been convened. This dysfunction entails a reduction in the quality of municipal democracy.

Through this study we want to offer a panoramic view of the operations of the Municipal Boards in terms of democratic quality with a view to offering proposals in order to achieve greater strength and institutional representation.

KEYWORDS

Municipal Boards; citizen participation; political representatives; democratic quality; Murcia.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. FACTORES DETERMINANTES DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN LAS JUNTAS MUNICIPALES. 3. METODOLOGÍA. 4. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS MUNICIPALES EN MURCIA. 4.1. EL COMPROMISO POLÍTICO EN LAS JUNTAS MUNICIPALES DE MURCIA. 4.2. COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA DE LAS JUNTAS MUNICIPALES DE MURCIA. 4.3. FUNCIONAMIENTO Y ACTIVIDAD DE LAS JUNTAS MUNICIPALES DE MURCIA. 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en el ámbito local constituye un intento de regenerar el sistema democrático, y forma parte del fenómeno de dinamismo participativo que se está haciendo patente en nuestra sociedad frente la apatía y el desinterés ciudadano. Se supone, en este sentido, que el nivel local es el ámbito adecuado para generar dinámicas de participación ciudadana por su identificación con las peculiaridades del territorio al que atiende, porque se considera que es lo suficientemente flexible para atender las demandas reales de la población, puesto que se cree que tiene más posibilidades de instaurar las condiciones para la inclusión de los individuos o de los colectivos interesados en las cuestiones públicas, y por último, por su conveniencia para construir capital social y contribuir a una toma de decisiones más eficiente (Subirats, 2002; Colino, 2002).

Las Juntas Municipales son una figura de gestión desconcentrada de la Administración Local que actúa como órgano colegiado de representación político-vecinal. Se trata de un órgano estable de participación institucionalizada en el ámbito inframunicipal que se erige como cauce prioritario para la participación ciudadana. Este órgano territorial constituye además un instrumento esencial para conseguir una descentralización de servicios y la representación de los intereses de los distintos núcleos diseminados de los que se compone el territorio.

El conjunto de múltiples experiencias de participación que tienen lugar en España, se puede categorizar en tres modelos: universal, mixto y de participación corporativa. En el caso de las Juntas Municipales objeto de estudio, se trata de una participación mixta que permite la intervención tanto de asociaciones como de individuos que no pertenezcan a colectividades estructuradas (Ganuzo y Francés, 2012).

La necesidad de impulsar formas directas de participación ciudadana (no sólo entendida como la iniciativa ciudadana europea que se incorporó al ordenamiento comunitario con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) queda recogida en el ámbito europeo a través de los principios establecidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En las reflexiones contenidas en el Libro Blanco «La gobernanza europea» de la Comisión Europea de 2001, quedan establecidos los cinco principios de una correcta gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia.

También en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (Recomendación, 2001/19), sobre la participación ciudadana en la vida pública local se concretan estos objetivos. De esta

forma, se precisa del nivel local como el espacio donde el derecho democrático podría ejercerse más directamente y por tanto donde es necesario actuar con mayor énfasis para involucrar a los ciudadanos de forma más directa en la gestión de los asuntos locales.

En el ámbito nacional, la Constitución Española de 1978 (CE) supone un avance de los sistemas de descentralización tanto en la organización administrativa como en la mejora de la participación ciudadana. La norma suprema de nuestro ordenamiento establece el derecho a la participación como un derecho de configuración legal por el que «corresponde a los poderes públicos promover la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (art. 9.2 CE).

Más tarde, la entrada en vigor de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen Local de 23 de marzo (en adelante LRBRL), supuso un hecho relevante incluyendo el concepto de municipio como «entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación en los asuntos públicos que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades». Así pues, el art. 69 de la LRBRL considera función de las corporaciones locales facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, lo que justifica la creación de entidades propias para ejercer la descentralización y la participación ciudadana.

Los Ayuntamientos son, por lo tanto, los encargados de establecer y regular con normas de carácter orgánico, procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto, como en el de sus Distritos.

La llegada de un nuevo avance legislativo con reformas en relación a la participación responde a la Recomendación 2001/19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa y favorece una relación más directa entre la ciudadanía y los gobiernos ejecutivos. Por ello, la Ley 57/2003, de medidas para la Modernización del Gobierno Local, en su exposición de motivos parte de la existencia de «una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública». En la misma se advierte de la necesidad de «disponer de unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación», siendo obligatorio el establecimiento de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana que regulen tanto los mecanismos como los procedimientos para lograr una efectiva y válida participación.

La legislación autonómica ha avanzado a otro ritmo, ha seguido un proceso de renovación mucho más flemático. La Ley 6/1988 de Régimen Local de la Región de Murcia profundiza en la singularidad de la Región de Murcia y sus municipios, destacando la existencia de núcleos de población separados de la respectiva capitalidad del municipio. Para regular esa posible organización complementaria se prevé el establecimiento de, entre otros órganos, de la figura de Alcaldes de barrio o pedanía, Junta Municipal o de Presidente de la Junta.

En estos últimos años, en el ámbito local se han aprobado ordenanzas que mejoran, profundizan y avanzan en la relación administración-administrado que tiene lugar en el gobierno local y sus entes descentralizados. Con la aprobación de la Ordenanza reguladora de la Administración Electrónica de 2013 se traslada al ámbito municipal las disposiciones recogidas en la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y se dan pasos para acercar la administración al ciudadano, al tiempo que facilita las posibilidades de controlar la acción de la administración al permitir un acceso sencillo e inmediato durante las 24 horas del día sin requerir de la presencialidad del ciudadano.

Posteriormente la Ordenanza de Transparencia, de Acceso a la Información, Reutilización de datos y Buen Gobierno de 2017, que tiene por objeto «garantizar la transparencia en la actuación del Ayuntamiento de Murcia, así como el libre acceso a su información pública, y la reutilización de la misma, estableciendo los medios necesarios para ello, que serán preferentemente electrónicos» (art.1), confiere a los ciudadanos mayores facultades de control y fiscalización de la actividad política.

Es el Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Murcia el que regula el funcionamiento de las Juntas Municipales. Hasta alcanzar la normativa actual en vigor, hubo otros marcos jurídicos previos, situándose los primeros antecedentes legales al año 1984 con el anteproyecto de Reglamento de Descentralización, Desconcentración y participación ciudadana del Ayuntamiento de Murcia. La existencia de este tipo de normativa es un indicador del compromiso inicial de las administraciones locales con la participación de sus ciudadanos (Cernadas et al., 2017), aunque disponer de él no garantiza un efectivo compromiso institucional sobre la participación (Pineda, 2011). De hecho, es más que frecuente encontrar RPC desactualizados y caducos que o bien no se aplican o directamente no satisfacen las inquietudes de la ciudadanía.

La fecha de aprobación de los RPC permite clasificar a los municipios dependiendo de si este momento fue anterior o posterior a la aparición de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985; de esta manera los municipios se diferencian entre innovadores, si fue anterior e imitadores si por el contrario la aprobación fue posterior a la publicación de la ley. El efecto democratizador en la esfera municipal es mayor en la misma medida que el municipio es más grande y con un resultado más notable cuando son liderados por partidos de izquierda.

En los municipios imitadores, como es el caso de Murcia, queda constatada en líneas generales una menor colaboración entre gobierno municipal y asociaciones locales en la elaboración del reglamento (Navarro, 2000). Los RPC posteriores a la Ley 57/2003 de medidas para la Modernización del Gobierno Local se caracterizan por ser más restrictivos y formalistas que los anteriores en su redacción (Misino, 2013).

En la propia exposición de motivos del RPC queda definida la Junta Municipal como «única figura de gestión desconcentrada en la ciudad y en los núcleos periféricos». En el mismo se describe la composición formal de participación, así como la manera en la que los ciudadanos pueden participar, quedando concretado su rol, estructura y funcionamiento.

Por lo general, se trata de órganos caracterizados por su regularidad, estabilidad y sistematización en relación a la gestión, favoreciendo la participación de la ciudadanía sobre cualquier asunto o temática que pueda afectar al territorio en cuestión de forma más permanente.

Tanto en las comunidades autónomas como en los grandes municipios, estos canales de participación se convierten en órganos predominantes, en espacios donde además la administración adquiere un papel imperante de participación que da lugar a modelos excesivamente jerárquicos y rígidos desde el punto de vista estructural. Como aspecto relevante en cuanto a la composición de estos órganos destaca el papel residual que en su estructura se acaba otorgando a la ciudadanía (Parés y Resende, 2009a).

En líneas generales estos órganos estables de participación presentan *debilidades en relación a su falta de funcionalidad y calidad democrática*, siendo por el contrario su *mayor fortaleza la estabilidad que proporciona al proceso*.

Las flaquezas atribuidas a estos órganos se fundamentan en el incumplimiento de los reglamentos que regulan su funcionamiento. En concreto «alguno de estos órganos de participación no funciona adecuadamente y suelen tener problemas a la hora de reunirse con la periodicidad supuestamente fijada», aunque en otros casos su debilidad se imputa a la escasa implicación de los actores (Parés y Resende, 2009a, p. 178).

El funcionamiento de estos órganos depende en exceso del gobierno en cuestión que para liberarse de los inconvenientes derivados de su convocatoria podrían optar simplemente por no reunir al órgano correspondiente (Vergé, 2007).

Además, las formas actuales de participación presentan dificultades en relación con la imprecisión de sus objetivos y la falta real de capacidad para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos (Navarro, 2000). Son los criterios relacionados con el proceso, la relación con los participantes, la temática, el método participativo y las propias consecuencias del proceso sobre los que se cuestiona la calidad democrática de estos órganos municipales (Parés y Castellá, 2009).

Estos rasgos generales y distintivos son los que llevan a concluir desde un amplio acuerdo académico, que muchas de estas formas de participación puestas en marcha se encuentran en crisis, resultando necesario acometer una intensa transformación de las mismas (Ganuzo y Francés, 2012).

Siendo esta una razón más por la que la agenda pública queda marcada por la necesidad de mejorar la calidad de la democracia a través de estos procesos de participación. En el empeño de mejorar estos instrumentos de participación institucionalizada se plantean estrategias que permitan una mayor profundidad y calidad democrática de las mismas (Parés y Resende, 2009a).

2. FACTORES DETERMINANTES DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN LAS JUNTAS MUNICIPALES

La calidad democrática de las Juntas Municipales va a estar condicionada por multitud de factores del propio proceso relacionados con: la coordinación con los participantes, la temática, el propio proceso participativo y las consecuencias del mismo (Parés y Castellá, 2009).

La participación ciudadana debe entenderse mucho más allá de un derecho constitucional, también como un proceso que debe estar planificado por la administración, por lo que requiere de una firme acción

de gobierno que la favorezca. «De nada sirve crear canales, espacios, órganos o reglamentos para constatar la existencia de este derecho, si este derecho no se ejercita» (Pindado, 2008, p. 6).

Esta reflexión pone de manifiesto cómo el compromiso y responsabilidad del propio gobierno y toda su estructura funcional juegan un papel importante en la implicación de la ciudadanía en los asuntos locales (Ziccardi, 1999). Por lo tanto, uno de los factores determinantes para alcanzar los objetivos que se atribuyen a la descentralización y a la participación política es la implicación y participación de los actores políticos. Sosa (2011) sostiene que para el fortalecimiento del poder local se requiere de la voluntad y planificación de los actores políticos, convirtiéndose los partidos políticos una pieza clave para el desarrollo de la democracia participativa en el ámbito local.

La *iniciativa y vitalidad que demuestran las formaciones políticas* con representación en las instituciones juegan un papel relevante en el funcionamiento de las mismas. Para analizar la calidad y vitalidad de los regímenes democráticos actuales resulta necesario el estudio de vínculos de los partidos políticos con la sociedad, así como del rol de intermediación que adquieren en el proceso de representación política (Vergé, 2007).

El objetivo es conseguir un compromiso firme de la ciudadanía con la democracia y para ello se requiere de un conocimiento político notable, así como de un alto nivel de implicación en los asuntos públicos que se materialice a través del desarrollo de diversas expresiones de participación política (Carpini, 2004).

En la práctica el interés principal de los partidos en los gobiernos locales radica en conseguir su reelección para seguir gobernando y ostentar el poder, dejando en un segundo plano el interés por la democratización municipal. Teniendo esta máxima en cuenta, la participación ciudadana puede registrar una alta variabilidad dependiendo de la *voluntad política* para que estos órganos funcionen, sin perder de vista las motivaciones que mueven a las formaciones políticas: asegurar el liderazgo y favorecer un clima pacífico y sin conflictos (Misino, 2013).

«La iniciativa debe ser liderada políticamente. Sólo a través de un liderazgo político sólido un proceso político será legitimado institucionalmente» (OIDP, 2006, p. 20). «El compromiso político es indispensable para que los resultados del proceso sean implementados y, por tanto, para que el proceso sea eficaz» se sitúa este como uno de los principales indicadores de la calidad democrática (Parés y Castellá, 2009, p. 244).

El *color político o la ideología* del gobierno del municipio, constituye un elemento explicativo de los niveles de participación, siendo la relación existente entre participación y partidos políticos un factor ampliamente debatido por la literatura (Cernadas et al., 2017).

La relación entre la participación y los partidos políticos ha sido ampliamente tratada en multitud de estudios, si bien en principio afirmaban que los partidos de izquierdas mostraban un mayor compromiso con la participación ciudadana, los más recientes establecen que la ideología influye más que en la existencia de procesos de participación, en el estilo y el uso de los mismos según el partido que lo lidere.

La relación participación-partidos políticos no debe sobrestimarse, según Cernadas ya que «en muchos casos la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana depende más de las actitudes y del carácter innovador de determinados dirigentes políticos y técnicos de la Administración Local que de las relaciones que se establezcan con la sociedad desde los partidos» (Cernadas et al., 2017, p. 178). El color político de los gobiernos municipales no influye tanto en la cantidad sino en la calidad y en el uso que se hace de la participación como instrumento de apoyo al logro de sus fines.

La *composición* de estos órganos estables de participación suele ser hermética, y queda integrada por un número determinado de miembros que se establece en el RPC, donde además quedan determinadas las restricciones de acceso al mismo. Lo ideal sería poder garantizar una composición con un alto grado de representatividad de la sociedad, contemplando una amplia diversidad de perfiles (Parés y Castellá, 2009).

Diferentes estudios han demostrado la existencia de un *sesgo participativo* en los órganos estables hacia una parte de la ciudadanía o de grupos sociales estructurados que «quedan excluidos o se benefician en menor medida que otros del acceso al gobierno municipal», una práctica que limita el proceso democratizador (Navarro, 2000, p. 34). De establecerse una mayor apertura a la diversidad de participantes se estaría favoreciendo una mayor profundización democrática (Parés y Resende, 2009a).

Una mirada de género va a permitir realizar un análisis crítico de «los desequilibrios de poder que se dan en el seno de la democracia representativa» lo que denota una insuficiencia del método democrático (Misino, 2013). Es necesario, por tanto, realizar un estudio de la composición de género de los órganos de participación que permita profundizar en las diferencias de ocupación del espacio público entre hombres y mujeres.

El análisis de la integración igualitaria va permitir evaluar la existencia o no de una representación equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de decisión. La representación de las mujeres se transforma en una demanda que pretende mejorar la calidad de la democracia, siendo la ideología un factor determinante para este proceso. Los partidos de derechas atribuyen la elegibilidad a los criterios de mérito y capacidad, mientras que para los partidos de izquierdas responde a un argumento de justicia social y de generación de decisiones legítimas, «elevando la representación paritaria a condición sine qua non de la calidad y del fortalecimiento de la propia democracia» (Vergé, 2007, p. 158).

Aun no siendo condición suficiente, pero sí necesaria, *la información* es un criterio de la calidad democrática de este órgano de participación y por ello resulta de interés su análisis y estudio (Parés y Castellá, 2009). En los órganos estables de participación, las relaciones con las entidades han estado marcadas por la falta de *la rendición de cuentas* y ausencia de explicación de actores sociales (Misino, 2013).

En definitiva, son múltiples las variables que pueden impulsar o limitar la participación ciudadana: el color político, los actores sociales o el escenario local. (Misino, 2013). Tanto su funcionamiento como la participación que se ejerce en estos órganos estables se puede categorizar en una doble dimensión de análisis, la dimensión simbólica y la objetiva o sustantiva de la participación.

La dimensión simbólica o normativa se refiere al reconocimiento jurídico de la participación ciudadana, se trata de las normas que recogen los derechos de la participación y el deber de promoverlos. Esta dimensión supone una condición necesaria pero no suficiente para conseguir el propósito de la participación. La dimensión sustantiva, empírica u objetiva, es la referida a la necesidad de que existan unas condiciones materiales que permitan la participación y su práctica activa (Serra Vázquez, 2008).

Son por consiguiente indicadores de la dimensión simbólica los reglamentos y normativas que regulan estos órganos, teniendo en cuenta el grado de consenso alcanzado para su diseño y aprobación y el análisis de la coordinación político-técnica del proceso.

La dimensión sustantiva contiene las variables que van a definir un análisis funcional de este órgano de participación: la composición institucional político-vecinal, el propio funcionamiento y actividad, el interés político que motiva el derecho a participar y que condiciona la agenda política, la temática de las propuestas tratadas, los recursos económicos con los que cuenta, así como la información y rendición de cuentas que subyace del mismo (Cernadas et al., 2017).

3. METODOLOGÍA

La presente investigación trata de un estudio de caso sobre el funcionamiento de las Juntas Municipales en Murcia, incidiendo en la calidad de la participación y de la representación política de estos órganos desconcentrados de la administración. Este estudio de caso descriptivo pretende dar cuenta de una situación singular como es el funcionamiento deficitario de las Juntas Municipales en Murcia, así como de los factores que ejercen influencia en el proceso y su afección a la calidad democrática que se ejerce desde las mismas.

La gran extensión del municipio de Murcia con casi 900 km² y el elevado número de núcleos diseminados de población distribuidos por todo su territorio marcan la singularidad de este municipio que se consolida como el séptimo más poblado del país y el decimosexto más extenso de España (<https://murciaencifras.es/datos-curiosos>). Antaño esta particularidad supuso un factor desencadenante de importantes problemas organizativos, funcionales, de equipamientos y financiación, La unidad jurídico-política de la Administración Municipal establecida entonces, dificultaba la prestación de servicios e impedía la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés en la vida local.

Para poner solución a esta problemática se establecen las Juntas Municipales, como órganos territoriales de gestión desconcentrada que cuentan con una organización, función y competencias determinadas por el propio Ayuntamiento sin perjuicio de su unidad de gobierno.

A la Junta Municipal se le atribuyen *competencias* relacionadas con el mantenimiento, conservación, reparación y reposición en las infraestructuras y edificios municipales. También pueden organizar actividades culturales, sociales, o deportivas junto a entidades ciudadanas, así como la celebración de actividades lúdicas, y festejos populares o cualquier otra que se les confiera por el Alcalde y/o Junta de Gobierno, sin perjuicio de tratar cualquier asunto de interés para el territorio.

En su calidad de órgano de participación destaca su responsabilidad en el fomento de las relaciones de las entidades ciudadanas con el Ayuntamiento, también informar a los vecinos de las actuaciones y garantizar la coordinación con los servicios municipales.

TABLA 1. VARIABLES FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS MUNICIPALES, INDICADORES Y EVALUACIÓN

VARIABLE	INDICADORES	MÉTODO DE EVALUACIÓN
1. Compromiso político	1.1. Grado de consenso regulación normativa	1.1. Identificación de actores y posicionamiento. Análisis documental de fuentes primarias: actas de pleno Ayto. de Murcia.
	1.2. Interés y agenda política	1.2. Revisión de las manifestaciones públicas de los grupos políticos sobre el funcionamiento de las JJ.MM. Análisis documental.
	1.3. Convocatorias de pleno	1.3. Revisión de las actas de pleno de las Juntas Municipales. Análisis documental.
	1.4. Registro de convocatorias y actas	1.4. Acuerdos de Pleno, decretos o compromisos registrados. Análisis documental de las bases de datos de la Administración Local.
	1.5. Coordinación político-técnica	1.5. Identificación de áreas relevantes y espacios de trabajo transversales. Revisión del Decreto de competencias y organigrama municipal. Análisis de contenido.
2. Composición institucional	2.1. Composición política	2.1. Análisis de la estructura institucional de la Junta. Análisis documental.
	2.2. Representación asociaciones vecinales	2.2. Cálculo del porcentaje de asociaciones miembros sobre el espectro asociativo municipal. Análisis de contenido.
	2.3. Composición vecinos y soc. civil	2.3. Estudio de la presencia vecinal y de otras asociaciones en el proceso. Análisis documental.
	2.4. Ideología política	2.4. Distribución ideológica de la representación política. Análisis de contenido pactos alcanzados en las Juntas Municipales.
	2.5. Perspectiva de género	2.5. Cálculo de la representación política femenina en las JJ.MM y su presidencia. Entrevistas telefónicas a los Presidentes de JJ.MM.
3. Funcionamiento y actividad	3.1. Actividad de las JJ.MM	3.1. Análisis documental del RPC, convocatorias y actas. Búsqueda de mociones presentadas al Pleno Municipal sobre funcionamiento JJ.MM extraídas de sus actas.
	3.2. Toma de decisiones por consenso	3.2. Revisión de posicionamiento político a través de las actas plenarias. Análisis de contenido de los acuerdos de JJ.MM.
	3.3. Asuntos de interés tratados	3.3. Asuntos abordados en los plenos de las JJ.MM por orden de interés social. Análisis de contenido actas plenos JJ.MM.
	3.4. Transparencia, información, difusión y rendición de cuentas	3.4. Difusión de la información a través de los distintos canales municipales. Análisis de contenido de webs y documentación de JJ.MM.
	3.5. Recursos económicos	3.5. Grado de ejecución de los presupuestos en las JJ.MM. Análisis de contenido de los recursos económicos de las JJ.MM obtenidos a través del portal de transparencia.

Fuente: Elaboración propia.

El municipio de Murcia se encuentra conformado en la actualidad por 8 barrios y 59 pedanías, algunas de estas pedanías tienen más habitantes que muchos municipios españoles. Las pedanías son núcleos de población separados de la capitalidad del Municipio (62,55 % de la población), mientras que los barrios se encuentran en el centro de la ciudad, delimitando el casco urbano (37,45 % de la población) (<http://www.murciaencifras.es/informacion-por-pedanias>).

La muestra de estudio está formada por el total de Juntas Municipales (65), al disponer de la información necesaria para el análisis. El período de estudio se circunscribe al tiempo comprendido desde octubre de 2019 hasta julio de 2021, es decir, a la primera mitad del mandato actual 2019-2023.

El hecho de que se esté registrando una insuficiente actividad y un déficit en su funcionamiento, desvela la necesidad de realizar un estudio pormenorizado del funcionamiento de estos órganos de gestión y participación ciudadana. De forma inductiva y guiados por la literatura que se recoge en el marco teórico de la investigación, se proponen diferentes variables de estudio.

Se van a utilizar diferentes técnicas de recogida de información y datos que provienen de diversas fuentes, tanto a través de registros de información procedentes de datos secundarios existentes, como de las basadas en el análisis documental y revisión de documentos sobre las convocatorias, actas, mociones, y certificaciones generadas por el órgano participativo que se evalúa en el periodo de estudio. Finalmente diseñamos una propuesta de mejora que favorezca una perspectiva estratégica, con una correcta planificación, coordinación, control y motivación para la consecución de los objetivos.

4. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS MUNICIPALES EN MURCIA

Las Juntas Municipales son órganos de gestión desconcentrada del Ayuntamiento de Murcia, suponen un modelo mixto de participación al tener en consideración mecanismos que implican a las asociaciones y a los ciudadanos no estructurados (Ganuza y Francés, 2012).

El Pleno de la Junta Municipal está conformado por nueve vocales entre los que se encuentra el Presidente y Vicepresidente. Estos vocales son actores políticos, y para su representación prevalece la proporcionalidad en el porcentaje de votos que cada opción política obtuvo en las últimas elecciones municipales; su presidencia se decide por votación del Pleno de la Junta.

Puede formar parte de la Junta también, un representante por asociación de vecinos (en adelante también AA.VV) del ámbito de la pedanía teniendo exclusivamente derecho a voz. Además, actúa como Secretario un funcionario municipal que levanta acta de las sesiones y asesora al Presidente en el desempeño de sus funciones.

El régimen de funcionamiento del Pleno establece la periodicidad de las sesiones plenarias ordinarias, una cada dos meses como mínimo, y las extraordinarias, cuando se consideren precisas y sean debidamente motivadas. También queda regulado el trámite de convocatoria de las sesiones (no excediendo de dos días hábiles de antelación, en días hábiles y fuera del horario laboral), su publicidad, su validez en función del número de asistentes, presidencia y secretaría. La convocatoria debe ir siempre acompañada del orden del día y del borrador del acta de la sesión anterior para su aprobación. Para alcanzar un acuerdo, este debe ser aprobado al menos por una mayoría simple de los miembros con derecho a voto en el Pleno.

Las sesiones plenarias son públicas y en ellas pueden intervenir los asistentes que lo soliciten. En el caso de las Entidades Ciudadanas tienen que comunicarlo al menos con 24 horas de antelación, especificando además el asunto del orden del día sobre el que quieren intervenir con voz. Una vez finalizado el Pleno, el Presidente puede establecer un turno de «ruegos y preguntas» abierto al público que asiste. Los interesados que no son miembros del Pleno, también deberán comunicar su intención de intervenir en este turno ya sea por escrito o verbalmente antes de que dé comienzo el Pleno.

El RPC también prevé la puesta en marcha de comisiones de trabajo tanto de carácter permanente como temporal donde se puedan abordar asuntos de interés para el ámbito territorial; en ellas pueden participar los grupos políticos y representantes de colectivos o asociaciones con interés en el asunto a tratar.

Atendiendo a la especial singularidad del Municipio de Murcia, se establece en el RPC la figura del Distrito Municipal. Se trata de órganos de gestión desconcentrada conformados por la agrupación de distintos barrios y pedanías según determine la Corporación Municipal. Están presididos por un concejal del equipo de gobierno y se prevé la puesta en marcha de una Comisión de Coordinación de Juntas para la gestión y tratamiento de las actuaciones que afecten de forma global a un Distrito.

La extensión y dispersión territorial del municipio de Murcia conlleva un encarecimiento de los servicios que se prestan al ciudadano, por lo que se dota a las Juntas Municipales de recursos económicos para su propia autogestión en el marco de las competencias atribuidas. La asignación de recursos habilitados para las Juntas Municipales queda establecida en el RPC, en concreto en su art. 40, quedando establecido en un 8 % el porcentaje mínimo de recursos presupuestarios de la Corporación que deben ser gestionados por los Distritos.

Las Juntas Municipales se han convertido en los órganos predominantes de participación en el municipio de Murcia. Pese a que sobre el papel están llamadas a ser órganos estables y permanentes de participación, en la práctica se registran incumplimientos en las obligaciones establecidas en su reglamento de funcionamiento, en relación a la periodicidad con la que deberían convocarse las sesiones ordinarias, poniendo en cuestión la funcionalidad y la calidad democrática de las mismas.

En relación a las variables que pueden condicionar el funcionamiento y la calidad democrática de las JJ.MM, cabe destacar: el compromiso político, la composición institucional del órgano y el propio funcionamiento y la actividad que se desarrolla en el seno de las Juntas Municipales.

4.1. El compromiso político en las Juntas Municipales de Murcia

El compromiso político es uno de los principales criterios de calidad democrática de las JJ.MM. La existencia de voluntad e implicación política legitima el proceso y favorece su eficacia. El compromiso debe manifestarse a lo largo de todo el proceso, extendiéndose hasta la implementación de los resultados y acuerdos alcanzados. Indicadores como el grado de consenso normativo, el interés político suscitado, la actividad generada, los registros documentales de los acuerdos alcanzados y la coordinación técnico-política nos van a ayudar a determinar esta variable.

El compromiso político se convierte en un elemento fundamental para el fomento de la democratización de la Administración Local. Para analizar este compromiso es necesario en primer lugar, investigar el *grado de consenso de la regulación normativa*.

Un alto grado de consenso en la aprobación de la normativa reguladora de estos órganos aumenta sus posibilidades de éxito (Misino, 2013). El reglamento actualmente en vigor, fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en 2005. El grado de aceptación política de aquel acuerdo adoptado en Pleno no fue el más deseable ya que se aprobó por mayoría, con diecisiete votos a favor del Grupo del Partido Popular y nueve votos en contra del Grupo Socialista. El posicionamiento de los grupos políticos evidencia posturas enfrentadas en relación a la norma de funcionamiento de los órganos estables de participación sometidos a estudio, no consiguiendo este acuerdo el consenso por unanimidad de los miembros de la corporación municipal que sería conveniente.

En el acta de la sesión plenaria celebrada el 27 de mayo de 2004 en el Ayuntamiento de Murcia, quedan recogidos los motivos por los que el Partido Socialista votó en contra. El Sr. Abellán por el Grupo Socialista pese a reconocer que se habían incorporado diversas propuestas a petición de su formación, recrimina que «se debería haber aprovechado este momento para avanzar en propuestas novedosas, en la participación ciudadana, ya que mantener la regulación de los derechos de participación conforme estaba, no satisface al grupo socialista», alega en el debate que «podría haber sido una magnífica oportunidad para contar con la participación ciudadana en este reglamento, y que no ha sido así, puesto que sólo ha habido una reunión con la Federación de Asociaciones de Vecinos».

El Equipo de Gobierno realizó consulta previa a la Federación de Asociaciones de Vecinos, que aglutina exclusivamente a las organizaciones vecinales asociadas. Se contó con la Federación como voz única del movimiento asociativo vecinal sin realizar consulta directa a las mismas u otra tipología de asociaciones o ciudadanos. La elaboración de esta normativa no contó con la participación de la sociedad civil en general, ya que este debate y reflexión quedó casi en exclusiva reservado a esta Federación.

Una vez aprobado inicialmente el RPC se sometió a un período de exposición pública donde sólo el Partido Socialista presentó alegaciones, siendo admitida una de ellas en relación a la antelación con la que se debía solicitar por parte de las entidades su participación en el Pleno. La aprobación definitiva del texto que sigue vigente en la actualidad, tuvo lugar en sesión plenaria de 16 de marzo de 2005 y volvió a contar con el voto negativo del PSOE que argumentó que no se había contado para su redacción con la participación real de la ciudadanía ni de los grupos políticos, y que suponía un retroceso en la vida democrática y participativa del municipio. Además, en el debate el Sr. Abellán Martínez pone de manifiesto cómo al disminuir la periodicidad de la celebración de las sesiones plenarias también se restaba participación a los partidos políticos, colectivos y vecinos.

En relación al grado de aceptación técnica del proceso, tal y como recoge el acta de la sesión de Pleno, cuenta con los preceptivos dictámenes informados favorablemente, por lo que no hubo ninguna disconformidad por la parte técnica.

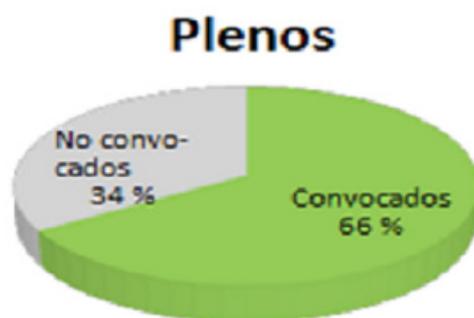
Las reglas del juego quedan determinadas en el reglamento que rige actualmente los órganos de participación municipales, el RPC; una normativa que otorga escasa autonomía a la ciudadanía ya que el texto no contempla la posibilidad de promover cambios por motivación propia.

Estos asuntos siguen años después siendo un debate abierto y vivo. La totalidad de formaciones políticas que integran o han integrado la Corporación Municipal han denunciado públicamente la necesidad de abordar cambios sobre la normativa reguladora local, demostrando un *interés* real por abordar mejoras de funcionamiento, que marcan la *agenda política*.

El compromiso político en estos órganos institucionalizados es vital para un correcto funcionamiento con garantías democráticas. Tanto la *convocatoria de los Plenos* en tiempo y forma como el compromiso claro con los resultados son indicadores de este factor.

El RPC establece una periodicidad bimensual para la convocatoria de los Plenos ordinarios de las Juntas Municipales. Durante el periodo analizado se deberían haber convocado y celebrado un total de 715 Plenos, de los cuales sólo se celebraron 472 tal, el 66 % tal y como se indica gráficamente en el Gráfico 1. Existe un amplio intervalo entre las Juntas Municipales con mayor convocatoria de Plenos ordinarios (Algezares con 16 Plenos) y aquellas con menor actividad (Espinardo con 2 Plenos).

GRÁFICO 1. PLENOS CONVOCADOS FRENTE A LOS MÍNIMOS ESTABLECIDOS



Fuente: Elaboración propia.

La convocatoria de las sesiones plenarias permite y da lugar a la participación de los grupos políticos y de la ciudadanía en estos órganos. Esta responsabilidad recae en el Presidente de la Junta Municipal que es la persona que firma la convocatoria y que la eleva para su celebración, por lo que la regularidad de celebración depende en exclusiva de su voluntad. El análisis evidencia el escaso interés y disposición política por fomentar la participación, lo que convierte a las Juntas Municipales en órganos con un escaso nivel de actividad.

Cabe destacar que la regularidad de las convocatorias pudo estar condicionada por la situación epidemiológica por COVID-19 en la que el municipio estaba inmerso. Esta circunstancia llevó a la Administración Local a dotar de medios telemáticos que permitieran la celebración on line de las sesiones plenarias, con el objeto de no interrumpir la gestión municipal ni los servicios y la atención que se venía prestando a la ciudadanía. Esto permitió que las Juntas Municipales más activas, así como el propio Ayuntamiento de Murcia, cumplieran con las disposiciones legales establecidas convocando el 100 % de los Plenos previstos.

Pese a que el RPC pretende la sistematización de los procedimientos de funcionamiento de las JJ.MM, la realidad es que existe un incumplimiento del requerimiento de periodicidad en la convocatoria de los Plenos de las Juntas Municipales y esto deriva en una merma en la calidad democrática de estos órganos.

Para profundizar en el nivel de compromiso de los responsables políticos con el proceso participativo, resulta necesario comprobar la *existencia documental de los acuerdos* alcanzados en el Pleno. El acta es un documento elaborado por el Secretario que certifica y acredita los compromisos alcanzados en el Pleno y donde queda recogido el posicionamiento de los diferentes actores sobre los asuntos tratados. Es un documento de resultados sustantivos del proceso.

La obligatoriedad de la redacción de las actas para estos órganos estables y colegiados, está determinada en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resultando un elemento que confiere memoria y transparencia a todo el proceso. En el caso de las Juntas Municipales y sus acuerdos de Pleno en el periodo estudiado, todos los documentos preceptivos sin excepción están recogidos tanto en el acta de Pleno, como con una certificación individual por cada uno de los acuerdos alcanzados.

Los procesos participativos requieren de una *coordinación político técnica transversal*. Por lo general, si el área municipal sobre la que recaen las competencias es la de Participación, la implicación y compromiso con el proceso tiende a ser mayor (Parés y Castellá, 2009).

La estrategia organizativa en relación a la conformación o no de una Concejalía concreta para este ámbito es un factor relevante. Las competencias municipales en materia de participación están recogidas, durante el periodo de estudio, en la Concejalía delegada de Agenda Urbana y Gobierno Abierto, encargada entre otras funciones del fomento y coordinación de la participación ciudadana con entidades públicas y privadas en su marco competencial. En cambio, las competencias por parte del Ayuntamiento de Murcia en relación a las Juntas Municipales recaen en la Concejalía de Pedanías y Barrios encargada de la planificación, seguimiento y coordinación de los barrios y pedanías y sus Juntas Municipales.

En el período de estudio el Ayuntamiento de Murcia no cuenta con una concejalía específica de participación ciudadana, sino que esta responsabilidad recae sobre una concejal delegada de otras funciones, en este caso de Doña Mercedes Bernabé Pérez, tal y como establece el Decreto de designación de competencias delegadas de 18 de junio de 2019. Es este un aspecto relevante, ya que «que exista una concejalía de participación es un elemento importante tanto para la implementación de procesos participativos como para la intensidad con que estos se realizan» (Navarro et al., 2009, p. 9).

La transversalidad es más importante cuando esta área se lida desde la Concejalía de Participación y además tiene implicaciones sustantivas en otras áreas de la gestión municipal (Ganuzza y Francés, 2012). En el caso de estudio, la participación no ha adquirido rango de concejalía, sino que está integrada en una que congrega otras atribuciones como son: agenda urbana, relaciones con universidades, bibliotecas y salas de estudio, programas europeos y gobierno abierto donde se integra participación, poniendo de manifiesto la relevancia menor que se confiere a la participación en la concejalía que alberga el área.

Del estudio documental del RPC se deduce la inexistencia de un diálogo fluido entre las Juntas Municipales y el resto de órganos de participación establecidos por esta Administración Local, perdiendo coordinación y posibles sinergias con los mismos.

4.2. Composición y estructuras de las Juntas Municipales de Murcia

El estudio de la *composición y estructura* es clave para conocer el funcionamiento de estos órganos institucionalizados. Los sujetos, grupos sociales y participantes en general representados en el proceso, pueden condicionar notablemente el funcionamiento de las JJ.MM. Por consiguiente, para el análisis de esta variable se necesita conocer en profundidad la composición política, civil y asociativa.

Su estructura viene determinada en el RPC: 1 vocal que ostenta la Presidencia, 8 vocales de los diferentes grupos políticos, representante/s de Asociaciones Vecinales y un funcionario público que ejerce de Secretario.

Los vocales son representantes políticos propuestos por los grupos municipales en función de los últimos resultados electorales municipales según la Ley D'Hont. De este modo, y tras los últimos comicios municipales, de las 65 Juntas Municipales en total, 18 tienen mayoría absoluta del Partido Popular (5 vocales o más), ocho del Partido Socialista Obrero Español y una de Ciudadanos. Los 38 restantes dependen de los pactos y negociaciones que se alcanzaron según la distribución de los resultados electorales. De esta manera, el municipio cuenta con 585 vocales que forman parte de estos instrumentos y que con su participación ayudan en el desarrollo de proyectos y la defensa de las demandas de los murcianos, de forma desinteresada.

Al analizar la composición de actores que forman parte de las Juntas Municipales, destaca el papel imperante de los partidos políticos ya que la propia metodología les confiere el carácter de esenciales o fundamentales para el proceso. Esta notable descompensación entre la *composición política* y vecinal evidencia una clara sobrerrepresentación política, que invita a una reflexión sobre una reconfiguración más equilibrada.

En el Municipio de Murcia el tejido asociativo está conformado por 4042 entidades, siendo las asociaciones de carácter cultural y juvenil las más numerosas, seguidas de las AMPAS (Asociaciones de madres y padres de alumnos) y las asociaciones vecinales, en adelante AA.VV (<http://www.murciaencifras.es/informacion-por-pedanias>).

Pese a la amplia variedad de tipologías asociativas que existen en el municipio, el RPC solo permite la participación a las asociaciones de carácter vecinal con voz durante el desarrollo del Pleno. Esta tipología asociativa ocupa el quinto puesto en el ranking de asociaciones del Registro de Entidades Ciudadanas de Murcia con un total de 169 AA.VV (<https://murciaencifras.es/consulta-avanzada#306;Asociaciones>).

Son estas asociaciones los únicos actores sociales habilitados como miembros del Pleno, produciéndose un sesgo privilegiado para este colectivo puesto que quedan excluidas todas las entidades que corresponden a otras tipologías (95,81 %).

En concreto, en el periodo estudiado son 19 los representantes de las AA.VV. que son miembros de las Juntas Municipales de Murcia (Anexo 4). Esto se traduce en que solamente el 23,07 % de las Juntas Municipales tienen entre su composición a un miembro de Asociaciones Vecinales. Solamente se registran dos casos, Distrito Norte y El Esparragal donde son dos los representantes habilitados para formar parte de la Junta Municipal.

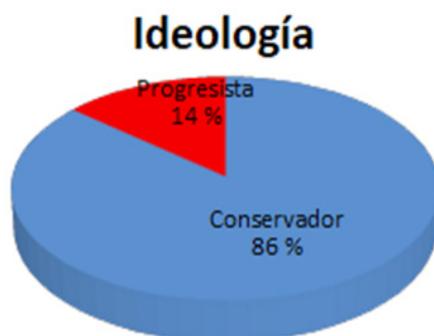
Si tenemos en cuenta que actualmente en el Registro de Entidades Ciudadanas del Municipio de Murcia existen 169 AA.VV, queda patente como solamente el 11,24 % de las AA.VV en activo en el municipio de Murcia forman parte como miembros de estos órganos institucionalizados.

Aunque no sean miembros de la estructura orgánica del Pleno, *otras asociaciones de carácter no vecinal, los ciudadanos y vecinos con carácter individual* pueden intervenir en el plenario. Esta participación está prevista según el RPC, en el último punto del orden del día denominado «ruegos y preguntas». Cuando finaliza el Pleno se abre por parte del Presidente el correspondiente turno de «ruegos y preguntas» entre el público asistente. Previamente, ya sea por escrito o de forma verbal antes del comienzo del Pleno, debe darse traslado del interés por intervenir en este último punto del orden del día.

Este turno nunca se extenderá más allá de una hora, salvo acuerdo distinto que se haya adoptado por los portavoces de los distintos grupos políticos. Con respecto a la participación de asociaciones y vecinos, cabe destacar el hecho de que no quede constancia ni se reflejen en el acta de la sesión del Pleno. Esto supone que sea imposible cuantificar este tipo de participación, de la misma manera que invisibiliza las propuestas, sugerencias o quejas que se hayan podido trasladar, y por lo tanto se pierde la trazabilidad de la misma, lo que nos lleva a afirmar que el grado de influencia que se concede al ciudadano es cuanto menos difusa.

En las JJ.MM, al igual que ocurre en otros procesos participativos se observa como «los procesos de funcionamiento, los temas tratados y la organización de los debates dejan un espacio para la espontaneidad ciudadana, pero la mayoría de las veces es el gobierno municipal el que decide las grandes líneas a seguir» (Sintomer, 2005, p. 10).

GRÁFICO 2. IDEOLOGÍA DEL PARTIDO POLÍTICO DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia.

En relación a la *ideología política*, en el periodo estudiado destaca la hegemonía de los partidos conservadores (Partido Popular, Ciudadanos y VOX) que ostentan 56 presidencias en las Juntas Municipales, frente

a los partidos progresistas (Partido Socialista Obrero Español y Podemos-Equo) que alcanzan 9 presidencias de Juntas Municipales, quedando así representadas las preferencias ideológicas de los ciudadanos de Murcia en sus barrios y pedanías (Gráfico 2). Los acuerdos de coalición en el gobierno municipal incluyen la distribución de las presidencias de las Juntas Municipales. De esta forma, el Partido Popular preside 42 Juntas Municipales, Ciudadanos 8 y Vox 6, como consecuencia del pacto de gobierno alcanzado por las distintas formaciones políticas. En el bloque progresista, el Partido Socialista Obrero Español preside el resto (9).

Respecto al *género de los integrantes políticos* en las Juntas Municipales, podemos destacar el incumplimiento del principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en las instituciones, señalado en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, de 22 de marzo de 2007. Existen diferencias notables entre los grupos políticos (Partido Popular 38,40%; Partido Socialista Obrero Español 42,18%; Ciudadanos 23,08%; Vox 25,49% y Podemos-Equo 0%), aunque queda patente una falta de voluntad general por incorporar a la mujer en la vida pública y política. Esta baja representación femenina puede tener repercusión en la iniciativa política, teniendo en cuenta el impacto de la representación sustantiva de la mujer. No es algo nuevo, históricamente ha habido una sobrerrepresentación de los hombres en este órgano de representación.

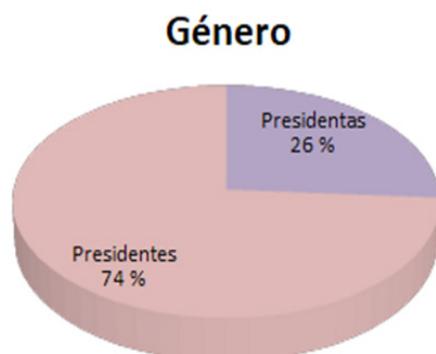
GRÁFICO 3. COMPOSICIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS JUNTAS MUNICIPALES POR GÉNERO



Fuente: Elaboración propia.

En esta línea, la baja presencia femenina condiciona la paridad en la presidencia de estos órganos, donde sólo 17 mujeres ostentan la presidencia frente a 48 hombres. La distribución entre partidos políticos es similar a la presencia de mujeres en las Juntas Municipales, donde el 26,19% de las presidencias del Partido Popular están dirigidas por mujeres, el 25,00% en el caso de Ciudadanos, el 16,67% para Vox, y en el bloque progresista el 33,33% de las presidencias del Partido Socialista Obrero Español está liderada por una mujer.

GRÁFICO 4. GÉNERO DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia.

4.3. Funcionamiento y actividad de las Juntas Municipales de Murcia

La actividad que genera el órgano y los procedimientos que se emplean en el mismo son esenciales para conocer el funcionamiento de las JJ.MM y su salud democrática. La acción que se produce en este órgano, la toma de decisiones, los asuntos tratados y recursos empleados, así como la transparencia y rendición de cuentas definirán una de las variables más relevantes en relación al funcionamiento de estos órganos.

El nivel de *actividad de los órganos* de participación en general, puede determinarse a través de índices relacionados con el número de encuentros anuales que se celebran, si se redactan o no actas, así como la realización de Juntas o Comisiones complementarias o sobre la información, publicidad y rendición de cuentas. Diversos estudios sobre la funcionalidad de los órganos institucionalizados de participación han detectado incumplimientos en la periodicidad establecida en los reglamentos, desvelando un incorrecto funcionamiento, tal y como ocurre en el con la convocatoria de Plenos de las Juntas Municipales de Murcia.

Tampoco se han desarrollado figuras complementarias a las Juntas Municipales y sus Plenos, como son los Distritos, sus Juntas asociadas o las comisiones de carácter temporal o permanente que se podrían haber creado de forma paralela al funcionamiento ordinario de las Juntas Municipales.

Estos y otros asuntos no han pasado desapercibidos para los grupos políticos con representación municipal en el Ayuntamiento que han registrado numerosas *iniciativas políticas en el Pleno municipal* para la mejora de la: transparencia, organización, presupuestos y contratación de las Juntas Municipales, poniendo de manifiesto la necesidad de un planteamiento de reforma del funcionamiento de estos órganos.

La composición política de las Juntas Municipales destaca por su pluralidad, registrándose entre dos y cinco grupos políticos con representación por Junta Municipal. Resulta atractivo profundizar en la relación que puede existir entre esa composición política y el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos tratados. Tal y como se recoge en Gráfico 5, esta circunstancia no impide llegar a acuerdos por parte de las diferentes formaciones políticas con el fin de mejorar la vida de los ciudadanos. De las mociones debatidas durante el período de estudio (1.896), 1.422 fueron aprobadas por unanimidad lo que demuestra una clara voluntad de *acuerdo y consenso por parte de los grupos políticos* que componen las Juntas Municipales.

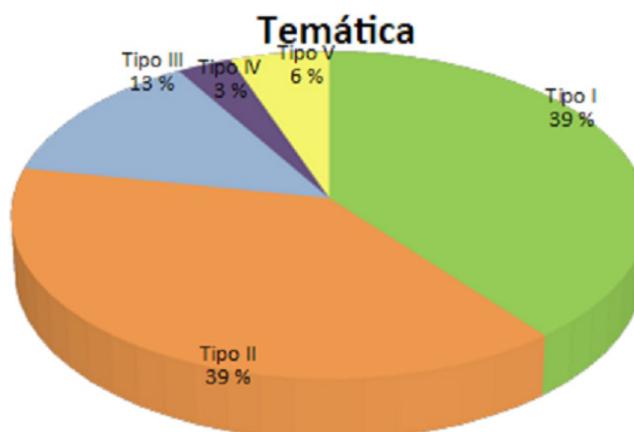
GRÁFICO 5. MOCIONES APROBADAS POR UNANIMIDAD



Fuente: Elaboración propia.

En relación al alcance de las propuestas generadas en estos órganos de participación, resulta interesante profundizar en los que han sido los asuntos y materias que han despertado un mayor interés social. En relación a las temáticas de las mociones presentadas (Gráfico 6), observamos un claro predominio entre aquellas que tratan aspectos institucionales (Tipo I) y de fomento (Tipo II), asuntos que centran los debates políticos en estos órganos inframunicipales, siendo por tanto los *asuntos de interés* más suscitados.

GRÁFICO 6. TEMÁTICA DE LAS MOCIONES



Fuente: Elaboración propia.

- Tipo I: Porcentaje de mociones debatidas sobre funcionamiento institucional.
- Tipo II: Porcentaje de mociones debatidas sobre obras, infraestructuras y fomento.
- Tipo III: Porcentaje de mociones debatidas sobre cultura, festejos, deporte o turismo.
- Tipo IV: Porcentaje de mociones debatidas sobre servicios sociales.
- Tipo V: Porcentaje de mociones debatidas sobre otros aspectos diversos.

Una vez analizadas las propuestas políticas que se han elevado al Pleno para su debate y aprobación, podemos afirmar que la amplia mayoría de las mociones planteadas se concentran dentro del ámbito competencial municipal.

Estos órganos de participación tienen un carácter informativo, consultivo, deliberativo y decisivo para aquellas tareas establecidas en su marco competencial de manera que sobre sus competencias delegadas las decisiones allí tomadas deberían tener carácter vinculante. Aunque finalmente sean los políticos los que «retienen el monopolio de la toma de decisión» (Sintomer, 2005, p. 7).

La *información y difusión* de la actividad generada por este órgano es un importante criterio de calidad. El canal de información del que se vale el Ayuntamiento de Murcia para publicar las convocatorias y actas de los Plenos de las Juntas Municipales es la web municipal a través del itinerario: (www.murcia.es/web/portal/presidentes-juntas-municipales).

En este enlace se ofrece también información sobre el nombre del alcalde de cada barrio y pedanía, obviando en cambio, la información relativa al resto de miembros que componen la Junta Municipal, también se informa sobre la ubicación y contacto del centro municipal donde se presta la atención vecinal y del horario habilitado a este efecto. Además del panel virtual, la convocatoria del Pleno debe ser colocada de forma impresa en un tablón de anuncios o lugar visible en el espacio donde va a tener lugar la celebración del Pleno.

El Ayuntamiento de Murcia no dispone de un espacio web exclusivo que contemple toda la información relativa a las Juntas Municipales, aunque muchas de ellas han puesto en marcha su propia web y redes sociales por iniciativa propia, desligada del Ayuntamiento. Una gestión ajena a la administración que carece del control y supervisión municipal sobre el criterio de publicación, imagen o diseño.

La dispersión territorial y la descentralización del Municipio de Murcia, conlleva un encarecimiento de los servicios que se prestan a los vecinos, en relación tanto a su puesta en marcha como a su mantenimiento y conservación. Las Juntas Municipales deben estar dotadas de recursos económicos necesarios que permitan poner en marcha los compromisos adoptados, siendo en este caso, un 8 % el porcentaje mínimo de los *recursos económicos* que la Corporación debe poner a su disposición, según queda establecido en el art.40 del RPC.

Al realizar un análisis del gasto anualizado, podemos destacar como se ha ejecutado de media un 86,20 % del gasto corriente a disposición de las Juntas Municipales de Murcia, correspondiente a los ejercicios de 2019, 2020 y 2021. Un porcentaje de ejecución moderadamente alto que puede llevar a reflexionar sobre la necesidad de incrementar la dotación municipal hacia las Juntas Municipales y sus Distritos, como en el caso de Madrid donde la aportación municipal se eleva al 11 % o a la realización de un plan anual de optimización de recursos (Anexo 6).

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Las Juntas Municipales de Murcia son órganos institucionalizados de descentralización y participación que se caracterizan por su composición rígida y cerrada y por un funcionamiento encorsetado y deficitario. Pese a que sus procedimientos y funcionamiento están fijados de forma rutinaria y burocrática en su RPC, en la práctica no se traduce en una garantía de su cumplimiento.

Las Juntas Municipales se encuentran sujetas y limitadas a actuaciones formales para dar respuesta a los requerimientos normativos que se establecen en su RPC, lo que denota una perspectiva excesivamente impuesta de la participación. La regulación normativa local constriñe a este órgano municipal reservando para su interlocución poco o nulo espacio a la improvisación o espontaneidad.

En general registra una baja actividad y presteza que merma su funcionalidad. Los Plenos no se han convocado en tiempo y forma, en la práctica no se han desarrollado los Distritos de la misma manera que no se han activado las comisiones de coordinación de Juntas asociadas a los mismos. Además, se ha decidido prescindir de las opciones complementarias de participación contempladas en el propio RPC, no llegando a crearse ni convocarse ninguna de las comisiones de trabajo ya sea de carácter permanente o temporal para tratar asuntos de interés para el territorio. Por lo tanto, no se han rentabilizado ninguna de estas opciones complementarias previstas en el RPC que podrían haber estimulado una mayor profundización en la participación y calidad democrática de estos órganos municipales.

Desde su creación, cuando se denominaban Juntas Vecinales, se ha mantenido su estructura y composición prácticamente intacta, ya que según recoge la propia exposición de motivos del RPC en vigor «había dado tan buenos resultados». Se decidió entonces mantener la estructura tradicional sin implementar cambios y esto ha conllevado a que en la actualidad tenga una composición rígida e inflexible desde el punto de vista estructural.

Al analizar pormenorizadamente el perfil de sus integrantes y representatividad se observa una clara sobrerrepresentación política, desequilibrio de género, sesgo participativo y un papel residual y difuso conferido a la ciudadanía, lo que nos lleva a concluir que estos órganos acusan un notable desgaste en su composición ya trasnochada.

Los asuntos tratados en estos órganos son amplios y genéricos en muchos casos, destacando aquellas materias que han despertado un mayor interés social como la propia organización burocrática o las necesidades de mantenimiento y conservación del área de fomento e infraestructuras.

En líneas generales, resulta complicado trasladar propuestas desde el ámbito de la información al de la deliberación y más aún al de la toma de decisiones, lo que pone en cuestión que finalmente se adopten conclusiones operativas.

Las Juntas Municipales presentan debilidades en relación a los actuales canales de información habilitados para la ciudadanía que resultan insuficientes y mejorables. Al carecer de mecanismos de devolución de información a los participantes y ciudadanos en general, se ha perdido una oportunidad única de que la sociedad perciba sus resultados y pueda poner en valor su misión.

Las relaciones de estos órganos con las entidades y con los ciudadanos están marcadas por la falta de información sobre la trazabilidad de los asuntos y acuerdos tratados, en definitiva, por la ausencia de mecanismos dinámicos de rendición de cuentas.

Las Juntas Municipales se enfrentan, por lo anteriormente expuesto, a un auténtico desafío institucional que permita dar respuesta a una discusión secular sobre la necesidad de aumentar su poder democratizador. El objetivo es mejorar la calidad de nuestra democracia y avanzar hacia modelos de organización y prácticas de gestión política más participativas.

La participación ciudadana contribuye a mejorar la calidad de la democracia, por ello las propuestas de mejora que se plantean tienen como objetivo multiplicar la capacidad de impacto de las Juntas Municipales de Murcia incrementando su profundización democrática. Es necesario abordar cambios a gran escala, transformaciones normativas y metodológicas que permitan perfeccionar las actuales estructuras, conseguir una mayor incidencia en las políticas públicas y alcanzar un alto compromiso político con los acuerdos suscritos en su seno (Parés y Resende, 2009a).

Es el momento de replantear las estrategias tradicionales de participación, tanto en términos conceptuales como normativos y procedimentales, a nivel de gestión de proximidad en los barrios y pedanías y también desde la modernización de la propia administración.

Existe en la actualidad un consenso político unánime en relación a la necesidad de redactar un nuevo RPC. Esta revisión de la normativa vigente desde hace 17 años se debe plantear desde una profunda reflexión política, con el máximo consenso posible y en un debate abierto por completo a la ciudadanía que

permita conseguir la máxima aquiescencia para la mejora del funcionamiento de este órgano y de su capacidad de impacto en las políticas públicas.

Aprovechando este cambio normativo se debe estimular la diversificación de la actividad que realiza este órgano que en la actualidad y en el caso de Murcia, se ha visto reducida casi en exclusiva a la celebración de las sesiones plenarias (Parés, 2009). Se requiere poner en marcha los Distritos como instrumento esencial para la corrección de desequilibrios y la representación de las diversas pedanías y barrios del municipio. También es preciso activar las comisiones asociadas, así como estimular cuantas mesas de trabajo con carácter temporal o permanente sean necesarias para dar respuesta a las distintas necesidades sectoriales que surjan en los territorios.

Es este un marco idóneo para reflexionar sobre la composición y estructura de las Juntas Municipales, sobre la que se ha advertido una sobrerrepresentación política y un importante sesgo participativo, además de un desequilibrio de género. Es el momento de apostar por la diversificación de perfiles, incluyendo en el proceso la participación de nuevos actores locales. Pueden introducirse metodologías innovadoras, como podría ser la creación de un Foro Local y la selección de participantes por sorteo que ayude a integrar a un público más representativo del pueblo en el proceso, sin que esto limite la capacidad de poder intervenir y participar al resto de vecinos que así lo deseen.

La renovación de la estructura formal de participación hacia un modelo más heterogéneo, inclusivo y diverso permitiría sobrepasar el círculo habitual de los que suelen participar en este proceso. Es necesario también abordar aspectos de la representación política, donde los grupos políticos como actores imprescindibles muestren un mayor compromiso, adquiriendo un rol que vaya más allá del cumplimiento formal de los reglamentos normativos.

Se requiere además de un mayor esfuerzo de la administración para conseguir equilibrar el posicionamiento femenino en las políticas públicas, aplicando una lógica de género que permita cambiar la visión tradicional imperante que favorece el sesgo masculino. Se debe poner en marcha campañas de concienciación y sensibilización de la participación estimulando el avance femenino en los roles políticos. Se trataría de aplicar políticas de acción positiva femenina para su implicación y promoción, que favorezcan su ascenso en la estructura organizacional.

No podemos olvidar que una organización inclusiva obtiene mayores niveles de aceptación y legitimación, a la vez que mejora su rendimiento. Al democratizar la administración mejora la eficiencia y la eficacia pasando de una organización jerárquica a una más interactiva (Brugué y Gallego, 2001).

Es la Administración Local la que establece los procedimientos, funcionamiento y planificación de estos órganos estables de participación por lo que sobre ella también debe recaer la tarea de control. Establecer un mecanismo automatizado de control y fiscalización del cumplimiento de los requerimientos de funcionamiento establecidos en la norma, interceptaría e impediría los incumplimientos que se están registrando. La automatización de procedimientos podría evitar que importantes decisiones como las convocatorias de Plenos recaigan de forma discrecional y exclusiva sobre el Presidente de la Junta Municipal. En la búsqueda de un sistema realmente participativo y sofisticado hay que establecer exigencias procedimentales que reconduzcan las desviaciones detectadas.

La transparencia y rendición de cuentas se convierten en una herramienta indispensable en el esfuerzo democratizador que debe partir de los gestores públicos (Parés y Castellá, 2009). «Especialmente en el ámbito local, la posibilidad de redefinir la administración pública como autoridad habilitadora no sólo es crear espacio para la participación sino también para la rendición de cuentas» (Brugué y Gallego, 2001, p. 15).

Resulta preciso crear un espacio virtual exclusivo que reúna todas las iniciativas municipales de Participación Ciudadana en Murcia. Un recurso online sencillo, adaptado, accesible y de fácil uso que permita dar a conocer estos órganos de gestión desconcentrada y participación, sus límites territoriales, su composición completa, las vías de contacto con la Junta Municipal, la convocatoria de Plenos, órdenes del día, contenido de las mociones presentadas, acceso a las actas, propuestas de las asociaciones y ciudadanos, seguimiento de los acuerdos adoptados, así como una evaluación anual de la ejecución alcanzada. Resulta relevante disponer de herramientas informáticas para el seguimiento de los asuntos tratados en el Pleno y especialmente de los aprobados en el mismo.

El seguimiento de las demandas vecinales y la rendición de cuentas hacia los ciudadanos es imprescindible para legitimar este órgano, por ello las actas deberán recoger todas las opiniones, interpelaciones y proposiciones emitidas en el desarrollo del Pleno, incluido el punto de «ruegos y preguntas».

La publicidad en torno a estos órganos debe optimizarse, ampliando la difusión de los mismos a través de sistemas de megafonía, circuitos de televisión o redes de comunicación interactivas. Se debe aprove-

char las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y sus aplicaciones para facilitar nuevos formatos de interacción permanente con la ciudadanía. Por ello, además de los canales virtuales propuestos resulta necesario también garantizar un acceso universal a toda la información relativa al órgano de participación evitando la brecha generacional.

Recomendamos introducir mecanismos que orienten la participación hacia procesos de deliberación y decisiones permitiendo superar la lógica meramente informativa y consultiva que se desarrolla actualmente en las Juntas Municipales. Resulta de interés que la Junta Municipal cuente con la asistencia de un Técnico Especialista en Participación que oriente hacia reflexiones y discusiones determinantes para la pedanía, superando los habituales debates en relación al mantenimiento y conservación de la pedanía o de las actividades culturales a programar, profundizando en un debate más estratégico sobre el futuro de la pedanía.

La Administración Local también tiene que readaptarse, debe experimentar cambios en su estructura interna que permitan pasar de un modelo weberiano basado en la segmentación y verticalidad a uno interorganizativo con un mayor diálogo horizontal entre los servicios implicados (Brugué y Gallego, 2001). Si la participación ciudadana es un eje fundamental de la acción de gobierno debería traducirse en la existencia de una Concejalía de Participación que aglutine, dirija y coordine estas políticas.

La estructura organizativa vigente en el Ayuntamiento en el periodo de estudio, no favorece la organización fluida que se debe presuponer entre servicios que comparten objetivos. Resulta por tanto aconsejable una reestructuración orgánica, que favorezca la comunicación fluida y que comparta una finalidad. La reestructuración del organigrama que permita la cooperación transversal de los distintos servicios públicos es prioritaria entre los cambios y modificaciones que se proponen.

En cuanto a la mejora de las relaciones externas, resulta importante la definición de un Plan Estratégico y el establecimiento de mecanismos de diálogo con los agentes del entorno organizativo (Brugué y Gallego, 2001).

Este órgano estable de participación, además se debería integrar en el sistema participativo municipal. El Consejo Social de la ciudad como órgano superior de participación podría ser el responsable de evaluar una vez al año el proceso participativo, realizando tareas de control y seguimiento de la acción ejecutiva, facultándolo previamente para ello. También es urgente articular mecanismos para la integración de las Juntas Municipales con el resto de órganos de participación que componen el sistema participativo municipal, dotando de mayor transparencia y creando sinergias entre los mismos.

La Administración Local debe apostar por la puesta en marcha de programas de dinamización de la participación e implementación de medidas de acción positiva hacia la participación: campañas de difusión, información y sensibilización, así como establecer anualmente unas Jornadas de Participación Vecinal.

En líneas generales y desde una perspectiva global de la participación en el municipio, se recomienda la realización de un *diagnóstico del estado de la participación* ciudadana en el término municipal de Murcia por parte del Ayuntamiento, como punto de partida para la elaboración de un Plan de Acción que permita mejorar la política participativa. Cada vez son más los Ayuntamientos que realizan una diagnosis del estado de la participación en su municipio como punto de partida para avanzar hacia una mayor profundización democrática a nivel local (Parés y Resende, 2009a).

De esta manera podemos conocer el estado y diagnóstico de la participación local y establecer un Plan de Acción que permita aumentar la eficiencia de nuestros órganos de participación y su impacto sobre la ciudadanía. Resulta necesario poder evaluar los resultados objetivando así el alcance de las Juntas Municipales. Además, proponemos la creación y puesta en marcha de una nueva Comisión Permanente del Pleno del Ayuntamiento de Murcia que con carácter especial permita el control y seguimiento periódico del desempeño de la administración municipal en referencia a los derechos de participación y transparencia de los vecinos y del tejido asociativo de la ciudad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brugué, J. y Gallego, Q. (2001). ¿Por qué democratizar la administración? En J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel Ciencia Política.
- Carpini, M. D. (2004). Mediating democratic engagement: The impact of communications on citizens' involvement in political and civic life. *Handbook of political communication research* (pp. 357-394). Routledge.
- Cernadas Ramos, A., Chao Pérez, L. y Pineda Nebot, C. (2017). Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación. *Política y Sociedad*, 54(1), 163-189. <https://doi.org/10.5209/POSO.49980>

- Colino, C. (2002, 8 a 11 de octubre). *Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad* [documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal].
- Ganuzo, E. y Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS.
- Misino, M. F. (2013). Los límites de la participación: por qué se hace, cómo se desarrolla y qué impacto tiene sobre el sistema político. *XI Congreso de AECPA, Sevilla, España*.
- Navarro Yáñez, C., Cuesta Azofra, M. y Font, F. (2009). *¿Municipios participativos?: participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*. Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS.
- Navarro Yáñez, J. (2000). El sesgo participativo: introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Revista de Sociología*, (61), 11-37. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v61n0.1052>
- OIDP (2006). *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*. Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/evaluacion-procesos-participativos.aspx>
- Parés, M. (2009). Introducción: participación y evaluación de la participación. En M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática* (pp. 15-20). Ariel.
- Parés, M. y Castellá, C. (2009). Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. En M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática* (pp. 241-266). Ariel.
- Parés, M. y Resende, P. (2009a). Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana. En M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática* (pp. 167-188). Ariel.
- Parés, M. y Resende, P. (2009b). Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades. En M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática* (pp. 77-100). Ariel.
- Pindado, F. (2008). *La participación ciudadana en el ámbito local*. FEMP. Disponible en: <http://documentos.famp.es/documentacion/publicaciones/2004grupo12.pdf>
- Pineda Nebot, C. (2011). Mapa de participación ciudadana de los Ayuntamientos de la Comunidad autónoma de la Rioja. *Berceo, Revista Riojana de Ciencias Sociales y Humanidades*, (160), 21-45.
- Serra Vázquez, L. (2008). La participación ciudadana: un marco conceptual. *Encuentro*, (81), 7-29. <https://doi.org/10.5377/encuentro.v0i81.3625>
- Sintomer, I. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 1-17.
- Subirats, J. (coord.) (2002). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona.
- Sosa Vázquez, T. (2011). Una revisión crítica a la descentralización y a la fuerza del poder local. *Revista Voces*, (5), 3-6.
- Vergé, T. (2007). Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PSOE, el PP e IU. *Revista Española de Ciencia Política*, (17), 155-177. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37451>
- Ziccardi, A. (1999). *Los actores de la participación ciudadana*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM.