

Artículo de Investigación

Democracia participativa: el caso andaluz tras la Ley 7/2017, de 27 de diciembre

Participatory democracy: the Andalusian case after Law 7/2017, of December 27

María Ríaza Vázquez¹  

Recibido: 20 / 11 / 2024

Aceptado: 15 / 01 / 2025

Publicado: 10/07/2025

Resumen

La Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía instauró un marco legal integral para promover la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, en el cual se establece este como un derecho para el fortalecimiento de la democracia y mejora de la calidad de las políticas públicas.

Para ello, se sirve de distintos procesos e instrumentos, tratando de garantizar y facilitar, de esta forma, la amplia y efectiva implicación de la sociedad en la toma de decisiones. Entre aquellos se encuentran la deliberación participativa, los presupuestos participativos, las consultas populares, la proposición de políticas públicas y de elaboración de normas, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos.

En este contexto, analizaremos cómo se están implementando estos instrumentos y procesos a nivel local en el territorio andaluz desde la aprobación de la norma, a través de la Red Andaluza de Ciudades Participativas (RACCPP).

Palabras clave: participación ciudadana, procesos participativos, nivel local, Andalucía, Red Andaluza de Ciudades Participativas.

¹ Doctoranda en Derecho administrativo y profesora sustituta interina de la Universidad de Cádiz. Licenciada en Derecho y Diplomada en Ciencias Empresariales, Máster en Derecho Penal de la Empresa y de la Administración por la Universidad de Cádiz. Las líneas de investigación que sigue, abarcan principalmente materias como la transparencia y el buen gobierno, la participación ciudadana, o los grupos de interés.

Abstract

Law 7/2017, of December 27, on citizen participation in Andalusia, established a comprehensive legal framework to promote the active participation of citizens in public affairs, establishing this as a right to strengthen democracy and improve the quality of public policies.

To do this, it uses different processes and instruments, trying to guarantee and facilitate, in this way, the broad and effective involvement of society in decision-making. Among those are participatory deliberation; participatory budgets; popular consultations; the proposal of public policies and the development of standards; as well as the monitoring and evaluation of public policies and the provision of public services.

In this context, we will analyze how these instruments and processes are being implemented at the local level in the Andalusian territory since the approval of the standard, through the Andalusian Network of Participatory Cities (RACCPP).

Keywords: Citizen participation, participatory processes, local level, Andalusia, Andalusian Network of Participatory Cities.

Introducción

La participación ciudadana en la vida pública es un derecho fundamental recogido en la Constitución Española de 1978², que establece, en su artículo 9.2, la obligación de los poderes públicos de promover condiciones que garanticen la libertad, la igualdad y la efectiva participación de los ciudadanos en los asuntos políticos, sociales, económicos y culturales. A través de este marco normativo se reconoce no solo el derecho de los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos, sino también la necesidad de crear mecanismos que permitan una participación activa y directa. En este contexto, el modelo de democracia representativa ha prevalecido en el ejercicio del poder político; sin embargo, la crisis de confianza en las instituciones y el auge de movimientos por la transparencia han impulsado la creación de nuevas formas de participación, que buscan mejorar la rendición de cuentas y la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

² En palabras de Pérez Monguió (2019a, p. 95), de configuración legal y reglamentaria.

En España, este enfoque ha dado lugar a la promulgación de leyes de participación y transparencia, que se aplican tanto a nivel nacional como autonómico, lo que ha dado lugar a un sistema diverso de instrumentos y procesos. En el caso de Andalucía, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía, recoge diversas formas de participación ciudadana que les permiten a los ciudadanos intervenir en el diseño y la evaluación de las políticas públicas. Este trabajo se enfoca en el análisis de estos instrumentos y reconoce los principios fundamentales que los rigen, como la igualdad, la accesibilidad, la información y la transparencia, y cómo estos contribuyen a la mejora de la gobernanza en la región. Este análisis se realiza tomando como base las iniciativas puestas en marcha por los municipios y las provincias andaluzas, insertas en la Red Andaluza de Ciudades Participativas, como ejemplo de la aplicación práctica de estos mecanismos en el ámbito local y provincial.

Metodología

La metodología empleada en esta investigación se ha basado en un enfoque de análisis jurídico que integra una revisión bibliográfica y un estudio de diversas fuentes normativas, doctrinales y prácticas. El objetivo de la investigación es explorar los instrumentos de participación ciudadana en el ámbito de la legislación andaluza, centrándose en su aplicación en el marco de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía, así como en las iniciativas llevadas a cabo por los municipios y las provincias andaluzas integradas en la Red Andaluza de Ciudades Participativas.

Para la recopilación de información, se ha seguido un enfoque que abarca tanto la revisión de fuentes primarias como secundarias. En primer lugar, se ha realizado un análisis de los textos normativos fundamentales que estructuran el derecho a la participación ciudadana en España y Andalucía. En este sentido, se ha comenzado con el estudio de la Constitución Española de 1978, cuya interpretación y aplicación son esenciales para comprender los principios constitucionales que garantizan la participación política de los ciudadanos en la vida pública. El análisis del artículo 9.2, que establece la obligación de los poderes públicos de fomentar las condiciones que posibiliten la participación efectiva, y del artículo 23.1, que reconoce el derecho a la participación en los asuntos públicos, ha sido crucial para sentar las bases jurídicas del trabajo.

En paralelo, se ha examinado la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía. Este cuerpo normativo establece los instrumentos y procedimientos específicos mediante los cuales la ciudadanía andaluza puede

involucrarse en la toma de decisiones públicas. El análisis de sus artículos, en especial aquellos relacionados con la deliberación participativa, los presupuestos participativos, las consultas populares y la proposición de políticas públicas, entre otros, ha sido clave para comprender el marco normativo regional.

A continuación, se ha recurrido a fuentes doctrinales para complementar el análisis normativo. Se han revisado artículos académicos, estudios y libros especializados en el ámbito de la participación ciudadana, la democracia participativa y la legislación en materia de transparencia y participación. Estos trabajos han permitido una contextualización teórica de las normas y su aplicación, así como una reflexión crítica sobre los retos y las oportunidades que presentan los instrumentos de participación en el sistema democrático actual. Particularmente, se han analizado las posturas doctrinales sobre la eficacia y los límites de los mecanismos de participación en el contexto de la democracia representativa y participativa.

Asimismo, se han consultado fuentes adicionales de información que proporcionan una visión práctica de cómo los instrumentos de participación ciudadana se implementan en el ámbito local. Las páginas web de la Red Andaluza de Ciudades Participativas y del Foro Andalúz de Gobiernos Locales y Procesos Participativos han sido fundamentales para conocer las iniciativas puestas en marcha por los municipios y las provincias andaluzas. Estos portales ofrecen datos actualizados sobre los procesos participativos en curso, las herramientas utilizadas por los gobiernos locales y los resultados obtenidos, lo que ha permitido evaluar la aplicabilidad de los mecanismos legales en la práctica.

En particular, el análisis se ha centrado en los casos concretos de los municipios y las provincias que participan en la Red Andaluza de Ciudades Participativas, ya que estas entidades representan una muestra relevante de la implementación de la Ley de participación ciudadana. Se ha estudiado cómo se llevan a cabo los procesos participativos, cómo se organiza la deliberación entre los ciudadanos y las autoridades locales, y qué impacto tienen estos procesos en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas. Para ello, se ha examinado tanto la documentación oficial disponible como los informes y las evaluaciones de los proyectos participativos implementados a nivel local.

Además, se ha realizado una revisión de la jurisprudencia relacionada con la participación ciudadana, prestando especial atención a las sentencias del Tribunal Constitucional que han abordado el alcance y los límites de los derechos de participación. La STC 31/2015 del 25 de febrero es particularmente relevante, ya

que establece una distinción importante entre la democracia directa, la indirecta y los nuevos mecanismos de participación que no encajan plenamente en estas categorías tradicionales, lo cual ha sido un aspecto a tener en cuenta en el análisis de la presente investigación.

En resumen, la metodología empleada ha consistido en una combinación de análisis normativo, doctrinal, empírico y comparado, con el fin de ofrecer una visión integral y crítica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito jurídico andaluz. De igual manera, se basa en fuentes primarias y secundarias, y evalúa tanto los aspectos legales como su aplicación práctica en el contexto local y autonómico.

Resultados

Los resultados del presente estudio evidencian que aunque la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía ha supuesto un avance significativo en el marco normativo para la promoción de la participación ciudadana en la región, ha sido la propia iniciativa local la que ha jugado un papel decisivo en el desarrollo y la consolidación de los procesos participativos. A pesar de que la Ley establece las bases y los instrumentos legales para la participación, la implementación práctica y efectiva de estos mecanismos ha dependido en gran medida de la capacidad de los municipios y las provincias para adaptarse a las necesidades de sus comunidades y promover un entorno propicio para la participación activa de la ciudadanía. Según [Zamora Roselló \(2019\)](#),

La ciudadanía no es una simple receptora de las políticas públicas si no que participa en su planificación, desarrollo e implantación; en este sentido, se puede hablar de la ciudadanía como actora de estas propuestas, configurándose como parte activa y con capacidad de decisión. (p. 198)

Uno de los principales hallazgos de la investigación es que los procesos participativos más exitosos han sido aquellos que surgieron de la iniciativa local y que han contado con el respaldo de los gobiernos municipales y provinciales. Estos procesos han sabido aprovechar las herramientas legales establecidas por la Ley andaluza, pero también han ido más allá, diseñando y aplicando soluciones innovadoras adaptadas a las particularidades y realidades de cada territorio. Las experiencias recabadas por medio de la Red Andaluza de Ciudades Participativas muestran que los gobiernos locales han sido los encargados de impulsar la participación mediante una variedad de instrumentos, como los presupuestos participativos, las consultas populares y la deliberación participativa, entre otros, en los cuales ha sido clave la

colaboración entre los diferentes actores locales: autoridades municipales, organizaciones sociales, asociaciones vecinales y ciudadanos.

La investigación también ha identificado que, en muchos casos, los procesos participativos impulsados desde el ámbito local han sido más dinámicos y efectivos que aquellos impulsados desde la administración autonómica, debido a la mayor cercanía con los ciudadanos y al mejor conocimiento de sus necesidades. Las administraciones locales han demostrado una mayor flexibilidad y creatividad al aplicar los mecanismos de participación, lo que ha favorecido una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Esta iniciativa local ha propiciado un entorno de colaboración, que, a su vez, ha impulsado el fortalecimiento de la democracia participativa a nivel local.

Sin embargo, aunque se ha observado un progreso considerable, también se han identificado ciertos retos. La implementación de los instrumentos de participación ciudadana aún enfrenta barreras relacionadas con la falta de recursos en algunos municipios, la resistencia a la participación por parte de ciertos sectores de la población y la necesidad de una mayor capacitación de los funcionarios públicos encargados de gestionar los procesos participativos. Asimismo, la heterogeneidad de los procesos en distintos territorios andaluces ha generado disparidades en los resultados obtenidos, lo que resalta la necesidad de una mayor uniformidad y coordinación en la aplicación de las políticas participativas.

En cuanto a la relación entre los marcos normativos y la práctica local, se ha concluido que aunque la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía ha sido un paso importante, su implementación efectiva ha estado condicionada por factores como la voluntad política, el nivel de compromiso de las autoridades locales y la participación activa de los ciudadanos. Es decir, la Ley por sí sola no ha sido suficiente para garantizar una participación ciudadana efectiva, sino que ha sido el conjunto de iniciativas locales, el trabajo colaborativo y la implicación de la comunidad lo que ha permitido que los procesos participativos se desarrollen de manera significativa.

En conclusión, el estudio ha demostrado que la Ley andaluza ha proporcionado un marco legal adecuado, pero ha sido la acción local y la capacidad de las entidades municipales para implementar los mecanismos participativos lo que ha permitido que la participación ciudadana se materialice de manera efectiva. Este enfoque descentralizado y dinámico ha sido fundamental para avanzar en la construcción de una democracia más participativa en Andalucía, aunque se identifican áreas

de mejora en cuanto a la cohesión, la uniformidad de los procesos y la formación de los actores involucrados.

Discusión

Instrumentos de participación ciudadana en la Ley 7/2017 del 27 de diciembre de Andalucía³

Los instrumentos de participación ciudadana encuentran su fundamento en nuestro ordenamiento jurídico en lo dispuesto en la Constitución española de 1978, cuyo artículo 9.2 expresa que

corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. (Const. 1978, art. 9.2)

De igual forma, en el artículo 23.1 de nuestra Carta magna se reconoce a la ciudadanía “el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (Const. 1978, art. 23.1).

En dicho precepto, podemos observar dos formas de participación, la directa, que es la que analizaremos en el presente trabajo, y, de otro lado, la indirecta, la cual ha resultado ser la fórmula más aplicada en los diferentes niveles del poder ejecutivo, y se ejerce mediante representantes políticos.

Como consecuencia de la aplicación predominante del modelo de democracia representativa o indirecta, junto con la crisis de los Estados ante la corrupción y el surgimiento de corrientes de transparencia y buen gobierno, el legislador, en el caso de España, ha impulsado la aprobación de leyes de transparencia y participación ciudadana a nivel autonómico. Esto ha dado lugar a un sistema heterogéneo de procesos e instrumentos que permiten a la ciudadanía involucrarse en la elaboración, implementación y justificación de las políticas públicas. En este sentido, resulta interesante traer a colación a [Ruiz Magaña \(2020\)](#), cuando afirma que “El sistema tradicional de democracia representativa se ha visto complementado con la pro-

³ Cabe destacar que, como apunta Pérez Alberdi (2014), “la propia elaboración de la ley ha seguido un proceso participativo con encuentros y talleres desarrollados a nivel municipal, comarcal y provincial; consultas a expertos, universidades, agentes sociales y económicos y contribuciones individuales” (p. 167).

gresiva implantación de instrumentos de democracia participativa que permiten que la soberanía sea ejercida directamente por el pueblo sin la intermediación de representantes” (p. 48), o a Tur (2013), quien sostiene que “La democracia participativa sólo pueden entenderse desde la dinámica misma de la representativa” (p. 210). Por su parte, [Porro Gutiérrez \(2019\)](#) también afirma que “el sistema de democracia representativa padece de dos patologías” (p. 128), haciendo referencia a como los representados se sienten cada vez más lejos de sus representantes y, en consecuencia, votan menos.

No obstante, a pesar de esto, encontramos que [Pérez Monguió \(2019b\)](#) expresa que según la STC 31/2015, de 25 de febrero, estos instrumentos de participación ciudadana no encajan ni en la democracia directa, ni en la indirecta, sino que se trata de otra posibilidad independiente de aquellas (p. 321). Es más, este autor considera este tipo de participación plasmada en la Ley andaluza como bidireccional, ya que compromete tanto a la sociedad como a los poderes públicos ([Pérez Monguió, 2019a, p. 18](#)).

A nivel autonómico, dado que vamos a enfocar este trabajo en Andalucía, en su Estatuto de Autonomía, todo lo expresado anteriormente sobre la participación política por parte de la ciudadanía viene recogido en el artículo 30.1. También resulta interesante traer a colación el artículo 134 del Estatuto, en relación con el 105.c, de la Constitución española, en el cual encontramos la participación en los procedimientos administrativos, entendiéndose aquí tanto en la elaboración de los reglamentos como en aquellos otros que les afecten.

Para centrarnos en el ámbito de estudio, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Andalucía⁴, norma catalogada por [Fernández Ramos \(2022\)](#) como de carácter general, pero que “no deroga ni sustituye a la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, cuyas consultas quedan expresamente excluidas de la Ley 7/2017 (artículo 33.2)” (p. 63), establece distintos instrumentos de participación ciudadana, lo que supone una tendencia desde la Administración andaluza hacia la denominada por Castel Gayán (2011) como “política de juridificación” (p. 284). Al hilo de esto, Haro (2023) expresa que, “Si bien la ley andaluza no es de las primeras, recoge de forma sistemática diversos tipos de procedimientos participativos y formas de desarrollarlos tanto en el ámbito presencial como digital” (p. 1).

⁴ Cabe destacar aquí que algunos estatutos de autonomía ya contemplaban algunos de estos instrumentos, como es el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía, por ejemplo, en el artículo 78, respecto de las consultas populares.

En la misma, según lo dispuesto en su artículo 12, contamos con los siguientes instrumentos de participación ciudadana, que serán tratados a continuación: la deliberación participativa, los presupuestos participativos, las consultas populares, la proposición de políticas públicas y de elaboración de normas, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos⁵. Todos ellos comparten una finalidad y una serie de principios: por una parte, la promoción de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos —según Porro (2018), “reconociendo no solo la capacidad para opinar sobre los asuntos de la vida en común, sino también la de ser consecuentes con sus decisiones” (p. 93), en el sentido de que cualquier persona pueda acceder a estos instrumentos (siempre y cuando se cumplan las condiciones o requisitos establecidos en la norma)—; y, por otra, el establecimiento de dichos principios como garantes del derecho reconocido, en este caso, atendemos a los principios de igualdad, accesibilidad, información, o transparencia, entre otros.

Deliberación participativa

La deliberación participativa consiste en un proceso de debate público que se lleva a cabo entre la Administración y la ciudadanía, con el objetivo de conocer y considerar los intereses, posiciones y propuestas de la población en relación con determinadas políticas, proyectos o decisiones públicas. Este mecanismo busca fomentar la implicación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones que puedan afectarles directamente, lo cual crea un espacio de diálogo y reflexión entre ambas partes. De acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía, la deliberación participativa se caracteriza por su capacidad para integrar las perspectivas de los ciudadanos en los procesos de planificación y ejecución de políticas públicas.

Para la realización de este tipo de deliberación es necesario que exista un acuerdo expreso del órgano responsable, el denominado acuerdo básico participativo, que autoriza la apertura del proceso y define los parámetros de la consulta o el debate. Este acuerdo tiene que ser adoptado conforme a las normativas que regulan el procedimiento participativo dentro del ámbito local o autonómico. Asimismo, la solicitud para iniciar una deliberación participativa debe estar respaldada por un número mínimo de firmas de ciudadanos, lo cual asegura que exista un interés colectivo y que el proceso sea representativo de la sociedad en su conjunto. Según la Ley andaluza, el número de firmas exigido para este tipo de solicitudes puede

⁵ Como curiosidad, los instrumentos recogidos en la Ley andaluza pueden ser compartidos por otras normas autonómicas. En palabras de Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019), “Unas modalidades que no constituyen un *numerus clausus* en la medida que se establecen o prevén algunos que suelen ser comunes” (p. 320).

variar, pero en el caso de la deliberación a nivel autonómico o local debe contar con al menos 20 000 firmas o el número estipulado en el reglamento de participación ciudadana del Ayuntamiento correspondiente, dependiendo de la magnitud de la consulta.

Además, es importante destacar que la deliberación participativa no solo busca informar o recabar opiniones, sino establecer un compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, lo que permite que la ciudadanía participe en el proceso y reciba retroalimentación sobre cómo sus propuestas o inquietudes fueron consideradas e integradas en las decisiones finales. El procedimiento debe garantizar principios como la igualdad, accesibilidad y la no discriminación, lo cual posibilita que todos los sectores de la sociedad, especialmente aquellos más vulnerables, puedan participar de manera efectiva en los debates.

Presupuestos participativos

En el contexto de la participación ciudadana, tanto las Consejerías como las entidades locales tienen la capacidad de articular procesos participativos enfocados en la priorización de determinados aspectos de sus presupuestos, con el fin de asegurar que los recursos públicos se asignen de manera más acorde a las necesidades y preferencias de la ciudadanía. Estos procesos de priorización pueden abordar diversas áreas del presupuesto, como infraestructuras, servicios públicos, programas sociales o iniciativas medioambientales, entre otros, lo cual le permite a la ciudadanía expresar sus opiniones y prioridades en relación con el gasto público.

Según la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía, este tipo de procesos de participación no solo buscan informar a los ciudadanos sobre cómo se distribuyen los recursos, sino que también ofrecen un mecanismo mediante el cual la población pueda influir directamente en las decisiones que afectan su bienestar. Las Consejerías y las entidades locales están obligadas a promover estos mecanismos de participación en momentos clave del proceso presupuestario, particularmente cuando se estén formulando los anteproyectos de estados de gastos del presupuesto anual. En estos momentos, la ciudadanía tiene la oportunidad de aportar su perspectiva sobre qué aspectos consideran más prioritarios, contribuyendo así a una toma de decisiones más inclusiva y representativa.

Por medio de la priorización participativa, los ciudadanos pueden sugerir, debatir y acordar la asignación de recursos a proyectos específicos, lo que impulsa una gestión pública más democrática y transparente. Además, este proceso fomenta un

sentimiento de corresponsabilidad y compromiso cívico, ya que la ciudadanía no solo participa en la toma de decisiones, sino que también contribuye a la construcción de un presupuesto que refleje las verdaderas necesidades de la comunidad.

Este tipo de participación también tiene en cuenta los principios de accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas, lo cual garantiza que el proceso sea abierto y que la información sobre las decisiones tomadas, así como sobre la ejecución del presupuesto, sea comunicada de manera clara a la ciudadanía. Asimismo, la priorización participativa está orientada a fortalecer la equidad en la distribución de recursos, procurando así que los sectores más vulnerables de la sociedad también tengan voz en el proceso de asignación de fondos.

Consultas populares

Las consultas populares son mecanismos de participación que la Administración de la Junta de Andalucía pone en marcha para recabar la opinión de la ciudadanía sobre determinados asuntos o políticas públicas, con el fin de valorar los efectos reales de sus actuaciones o para orientar futuras decisiones. Estas consultas le permiten a la ciudadanía involucrarse activamente en la evaluación de las políticas y proyectos públicos, lo que contribuye a una gestión más democrática, transparente y ajustada a las necesidades de la población. En este marco, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, establece una serie de instrumentos para llevar a cabo dichas consultas, garantizando así que los procesos sean inclusivos y representativos.

Entre los instrumentos previstos para realizar las consultas populares, encontramos los siguientes:

a) Encuestas: Las encuestas son una herramienta clave para recabar la opinión de la ciudadanía, y se realizan mediante técnicas demoscópicas adaptadas a la naturaleza o características del asunto en cuestión. El objetivo principal de las encuestas es obtener una visión representativa de la población sobre diversas cuestiones, tales como la valoración de políticas públicas, proyectos específicos o problemáticas sociales. Este instrumento permite obtener datos cuantitativos que facilitan el análisis y la toma de decisiones informadas.

b) Audiencias públicas: En el marco de la Ley andaluza de participación ciudadana, las audiencias públicas son un instrumento de consulta en el que, mediante un procedimiento oral y público, las administraciones públicas brindan la oportunidad a personas, entidades, organizaciones y agentes sociales directamente afectados por una política pública de ser escuchados antes de que se adopte una decisión

sobre el asunto que les concierne. Estas audiencias favorecen un diálogo abierto, transparente y accesible, a partir del cual los participantes pueden exponer sus puntos de vista, inquietudes y propuestas, lo que contribuye a la mejora de la toma de decisiones.

c) Foros de participación: Los foros de participación son espacios de debate que se crean por iniciativa de la administración pública, cuyo objetivo es fomentar la reflexión y el análisis sobre los efectos de una política pública determinada. En estos foros, los ciudadanos pueden intercambiar ideas, compartir experiencias y colaborar en la evaluación de las políticas implementadas, e identifican los posibles impactos sociales, económicos o ambientales que puedan tener. Además, los foros permiten elaborar análisis valorativos que aporten una visión detallada sobre los resultados de las políticas en la ciudadanía.

d) Paneles ciudadanos: Los paneles ciudadanos son espacios de información creados por la Administración pública con carácter temporal y su objetivo principal es responder a las consultas planteadas por la Administración sobre cualquier asunto de interés público. Estos paneles son un mecanismo útil para conocer las expectativas de la ciudadanía sobre futuras políticas, proyectos o iniciativas, y su funcionamiento permite una participación informada y reflexiva. Los paneles facilitan un contacto directo entre la Administración y la ciudadanía, lo que promueve la interacción y el intercambio de opiniones sobre temas relevantes para la comunidad.

e) Jurados ciudadanos: Los jurados ciudadanos son grupos de personas seleccionadas por la Administración pública y su propósito es analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por esta. Este mecanismo permite que un grupo representativo de la ciudadanía evalúe de forma objetiva y equilibrada el impacto de una acción pública, aportando sus valoraciones y recomendaciones para mejorar la política en cuestión. Los jurados ciudadanos refuerzan el principio de participación activa y el empoderamiento de la población, lo cual permite que su voz sea escuchada en la evaluación de las decisiones administrativas.

f) Consultas participativas: Las consultas participativas son un proceso formal de consulta donde la ciudadanía tiene la oportunidad de involucrarse directamente en el diseño y la evaluación de políticas públicas, proyectos o actuaciones de la Administración. Estas consultas se estructuran de manera que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones y sugerencias de forma directa, contribuyendo así a la creación de políticas más alineadas con las necesidades y expectativas de la sociedad.

Proposición de políticas públicas y de elaboración de normas

La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y en la creación de normas es un proceso que le permite a la ciudadanía influir activamente en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana. En este sentido, debemos distinguir cuatro alternativas principales dentro del marco legal de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía, que regula los mecanismos de participación en la comunidad autónoma: en primer lugar, la proposición de políticas públicas por parte de la ciudadanía; en segundo lugar, la participación en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos; en tercer lugar, la posibilidad de presentar propuestas de iniciativas reglamentarias; y, finalmente, la participación en los procesos de creación de ordenanzas locales.

En cuanto a la proposición de políticas públicas por parte de la ciudadanía, es importante señalar que esta acción no puede realizarse de manera arbitraria, sino que requiere del respaldo de un número mínimo de firmas, concretamente, al menos 20 000, o el umbral que determine el reglamento de participación ciudadana de cada Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la mencionada Ley 7/2017, de 27 de diciembre. Este mecanismo asegura que las políticas públicas propuestas cuenten con un apoyo social sustancial y sean consideradas por las autoridades competentes en el ámbito autonómico andaluz. La Ley establece que, tras la recolección de firmas, la propuesta de política debe ser sometida a una valoración y evaluación, lo que garantiza su viabilidad y pertinencia en el contexto regional.

En relación con la participación en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos a nivel autonómico, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, establece que los ciudadanos y las organizaciones pueden presentar sugerencias y comentarios durante las fases de consulta pública. Esta participación se articula dentro del marco de la legislación básica estatal, especialmente en lo que respecta a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuyo artículo 26 regula la posibilidad de sugerir modificaciones en los proyectos de leyes y disposiciones reglamentarias en curso. Este procedimiento, además de promover una mayor transparencia, facilita la creación de normativas más cercanas a las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

La Ley andaluza también establece que reglamentariamente se determinarán las condiciones, los requisitos y procedimientos para la presentación de iniciativas ciudadanas relacionadas con disposiciones generales que puedan ser propuestas tanto por personas como por entidades de participación ciudadana. No obstante, se excluyen de este ámbito las disposiciones de carácter organizativo vinculadas al Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía, pues estas responden a

otros procedimientos internos y no están sujetas a la misma dinámica de participación pública.

Finalmente, la participación en la elaboración de ordenanzas locales está a cargo de las entidades locales, las cuales deben fomentar y facilitar el proceso participativo. Esto incluye la implementación de mecanismos de consulta y deliberación, donde la ciudadanía pueda influir en el diseño de normativas locales que regulen su entorno más cercano. Los ayuntamientos tienen la responsabilidad de asegurar que los procesos de elaboración de ordenanzas sean inclusivos y transparentes, garantizando así que las voces de los ciudadanos sean escuchadas y consideradas en las decisiones que afecten directamente a sus comunidades.

Seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos

El seguimiento y la evaluación de las políticas públicas son procesos fundamentales para asegurar que las acciones del Gobierno sean eficaces, eficientes y respondan adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía. En Andalucía, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, establece mecanismos para que la ciudadanía pueda implicarse activamente en estos procesos. En el ámbito de la evaluación de las políticas públicas, los ciudadanos tienen la oportunidad de participar a través de los órganos colegiados sectoriales de participación ciudadana, que están constituidos por representantes de las administraciones públicas, organizaciones sociales y la propia ciudadanía. Estos órganos permiten que los ciudadanos y las entidades participativas contribuyan a la valoración de los resultados de las políticas públicas implementadas, así como a la identificación de áreas de mejora, lo que asegura que las evaluaciones sean inclusivas y reflejen una pluralidad de opiniones y perspectivas.

El artículo 31 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, establece que estos órganos colegiados deben ser consultados en el proceso de evaluación de las políticas públicas, lo que posibilita que los ciudadanos aporten su visión sobre la efectividad y los impactos sociales de las medidas adoptadas por el gobierno. Además, estos órganos tienen la función de proponer ajustes y modificaciones para mejorar las políticas existentes, lo que incrementa la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. Siguiendo esta línea, encontramos a [Fernández-Martínez et al. \(2017\)](#), en el sentido de que “Para evaluar la efectividad de los procesos participativos y su impacto en la elaboración de políticas públicas es necesario trazar el recorrido del conjunto de propuestas o recomendaciones surgidas tras su realización” (p. 621).

Por otro lado, en cuanto a la prestación de los servicios públicos, la participación ciudadana también está garantizada en el marco de la normativa sectorial apli-

cable. En este contexto, la ciudadanía puede involucrarse en la vigilancia de la calidad y la accesibilidad de los servicios públicos, como la sanidad, la educación, el transporte, entre otros. Las leyes y los reglamentos específicos de cada sector regulan los mecanismos de participación, que incluyen la posibilidad de presentar sugerencias, quejas o propuestas para mejorar la prestación de estos servicios. Por medio de comités de usuarios, mesas de participación y otros espacios consultivos, los ciudadanos pueden influir en el diseño, la evaluación y la mejora continua de los servicios públicos que reciben, con el objetivo de garantizar que estos sean adecuados, eficaces y respondan a las necesidades reales de la población.

En conjunto, la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y en la prestación de servicios públicos no solo fortalece la democracia participativa, sino que también contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, al permitir que sus necesidades y prioridades sean escuchadas y consideradas en el proceso de toma de decisiones. Mediante los órganos y mecanismos establecidos por la normativa andaluza, la ciudadanía tiene un papel clave en asegurar que las políticas y los servicios públicos sean adecuados y se ajusten de manera efectiva a las expectativas de la sociedad. En contraposición a esto, Cernadas *et al.* (2017) opinan

que la participación, no es: a) una forma de legitimar decisiones o actuaciones gubernamentales previas; b) una herramienta para gestionar la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos; c) no es, ni una reunión o encuentro de un elevado número de ciudadanos ni mucho menos una encuesta para medir determinados fenómenos sociopolíticos. (p. 165)

Aplicación de los instrumentos a través de la Red Andaluza de Ciudades Participativas

La Red Andaluza de Ciudades Participativas (RACCPP)

La Red Andaluza de Ciudades Participativas (en adelante, RACCPP) nace el 28 de noviembre de 2017, durante la celebración del I Encuentro andaluz “Gobierno Abierto, Innovación y Participación Ciudadana”, dentro del Proyecto “Foro Andaluza de Gobiernos Locales y Procesos Participativos”⁶, impulsado por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). Contó con el apoyo de la Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía.

⁶ <https://www.famp.es/es/redes-observatorios/raccpp/>

Esta red nace con el propósito de alcanzar una serie de objetivos:

1. Diseñar herramientas y generar procesos que permitan la implementación en los Gobiernos Locales de Andalucía de la Estrategia Local de Gobierno Abierto y Procesos Participativos en la Administración Local de Andalucía.
2. Comunicar el valor añadido que supone para la gestión municipal la incorporación de los principios de la buena gobernanza y la participación ciudadana.
3. Establecer medidas de discriminación positiva que favorezcan el fomento de la participación ciudadana en clave de gobernanza local.

Es por ello que se opta por estudiar la implantación de algunos de los instrumentos de participación ciudadana reflejados en la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Andalucía, a través de esta.

En el seno de la RACCPP se creó un foro de participación, con la finalidad de conocer la Ley, facilitar la participación ciudadana a nivel local, y trabajar de forma coordinada y cooperativa con las Administraciones públicas y las entidades locales.

El foro se nutrió del trabajo de una serie de cuatro sesiones constituidas en diferentes municipios, además de en todas las capitales andaluzas, en los municipios de Adra y Roquetas de Mar (Almería), Jerez de la Frontera (Cádiz), Palma del Río (Córdoba), Maracena (Granada), Ayamonte (Huelva), Linares y Martos (Jaén) y Nerja (Málaga).

Ha sido precisamente en estas ciudades donde se han llevado a cabo proyectos, tanto a nivel local, estatal y europeo, de participación ciudadana, que son algunos de los que expondremos a continuación. Para ello, se ha partido de la clasificación que presenta la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Andalucía.

Ejemplos de procesos de deliberación participativa

En este sentido, en diversos municipios de Andalucía⁷ se han puesto en marcha las Agendas 21, las cuales quedan respaldadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ODS), concretamente con los objetivos 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y 17 (alianzas para lograr los objetivos). Las Agendas

⁷ Estos son Almuñécar, Benamaurel, Zújar, Cuevas del Campo, Cortes de Baza, Polícar y Fonelas, todos ellos en la provincia de Granada.

21 son herramientas de diagnóstico y planificación participativa enfocadas hacia la sostenibilidad de los municipios.

Otro ejemplo de procesos de deliberación participativa es el Plan Reaviva⁸, desarrollado en Sevilla a iniciativa de la Gerencia de Urbanismo de su Ayuntamiento, el cual les permite a los vecinos/as participar en el diseño de los proyectos urbanísticos en una fase previa a su elaboración y licitación. Se basa en una serie de microactuaciones, que serán elegidas según las necesidades vecinales, la viabilidad técnica y económica o el número de usuarios, las cuales se establecen por fases y prioridades hacia una equidad urbana y social. Este plan cuenta con diez objetivos que quedan subsumidos en cinco estrategias de actuación:

1. Activadores de sistemas generales de espacios libres (anillo verde de Sevilla) que integren la naturaleza en la ciudad.
2. Reactivación o regeneración de grandes conectores de barrios.
3. Proyectos de accesibilidad.
4. Proyectos de rehabilitación de plazas y/o pequeños parques.
5. Reciclaje de edificios de patrimonio público.

Siguiendo con estas iniciativas, se destaca la creación de Portales de Participación Ciudadana, que se pueden integrar en esta categoría, así como en otras más relacionadas con las consultas y proposición de políticas públicas, ya que a su vez cumplen con una función informativa y activa de propuestas. Aquí debemos subrayar el que instauró el Ayuntamiento de Pozoblanco, al ser el primero en la provincia de Córdoba, y el del Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga).

Benalmádena, por su parte, con la puesta en marcha del Portal de participación y decisión ciudadana, cumple las expectativas de la ley andaluza de participación. Este se encuentra dividido en dos espacios, uno sobre participación y otro referido a la transparencia. El espacio encargado de la participación comprenderá diferentes instrumentos regulados por la Ley andaluza: propuestas ciudadanas, espacios de debate, presupuestos participativos, legislación colaborativa, entre otros. En el espacio de debate se abrirán y presentarán temas de manera libre, y puede participar cualquier ciudadano/a; sin embargo, en el espacio de propuestas sí se

⁸ Plan de Microactuaciones de Mejora Urbana.

establecen unos requisitos. En este último se pueden realizar propuestas, pero se pretende que pasen a ser consultadas a toda la ciudadanía con carácter vinculante. Asimismo, deben quedar respaldadas por vecinos/as del municipio, identificados mediante una cuenta en la plataforma y que estén debidamente empadronados/as, así como alcanzar el apoyo del 1 % del censo municipal (unas 600 personas, aproximadamente) en el plazo de 100 días naturales. En caso de prosperar, la propuesta sería elevada y estudiada por un grupo de trabajo del Ayuntamiento y se sometería a consulta popular.

Ejemplos de presupuestos participativos

Para la elaboración de los presupuestos del 2018, el Ayuntamiento de Palma del Río (Córdoba) tuvo en cuenta propuestas ciudadanas para los presupuestos municipales y ordenanzas fiscales. En el caso de las propuestas para los presupuestos, se fomenta que la ciudadanía pueda no solo proponer, sino también decidir sobre el destino de parte de los recursos que conforman el presupuesto municipal. En cuanto a la propuesta o sugerencia de ordenanzas fiscales, se trata de trasladar las preocupaciones o demandas ciudadanas en aras a establecer unos tributos y precios públicos justos y equilibrados. Ambas propuestas se podían enviar a través de un correo electrónico habilitado al efecto, presencialmente en el Registro General del Ayuntamiento, o acudiendo y participando en la asamblea del Consejo Municipal de Participación Ciudadana.

Resulta conveniente destacar también el proceso de presupuestos participativos municipales desarrollado en el término de Chipiona (Cádiz) para el 2022⁹. Este proyecto se integraba dentro de los ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), y se consideró “una apuesta innovadora de cogestión pública ciudadana que propugna como principio básico la democracia participativa para la planificación comunitaria de los recursos públicos municipales¹⁰”. Fue llevado a cabo entre marzo y agosto de 2022, y su puesta en marcha se basó en un autorreglamento sobre presupuestos participativos, en el que se establecían las normas básicas. Se estructuró en las siguientes ocho etapas:

1. Se reservó un crédito de 50 000€, que fue aprobado en sesión plenaria del Ayuntamiento, partiendo de la propuesta de la Delegación Municipal de Participación Ciudadana.

⁹ Vídeo promocional del proceso de presupuestos participativos: <https://www.youtube.com/watch?v=kBuZqY-BXKW&t=28s>

¹⁰ https://chipiona.eparticipa.com/ES/seccion/descarga/repo/repofile_55e869d24f616

2. Se redactó el autorreglamento, que fue creado por un grupo motor. Este grupo de trabajo era voluntario y abierto, compuesto por máximo 12 vecinos/as de Chipiona. El grupo motor se encargó, además de la creación del autorreglamento de Presupuestos Participativos, de establecer un cronograma del proceso, y de coordinar y dinamizar las etapas de este.
3. En la fase de presentación de propuestas se recibieron un total de 30¹¹.
4. Seguidamente, dichas propuestas debían validarse por la Mesa Técnica Municipal.
5. La votación de las propuestas se hizo de forma telemática a través del Portal de la Delegación de Participación Ciudadana, para lo cual se contó con una subvención de la Junta de Andalucía y también se admitió la votación presencial para quien lo solicitara.
6. Se realizó una evaluación preliminar de todo el proceso.
7. Se eligieron cuatro de las propuestas más votadas por la ciudadanía, que se integraban por tramos económicos, de hasta 5000€, hasta 10000€, hasta 15000€ y hasta 20000€.
8. Finalizó con la evaluación final de todo el proceso.

Ejemplos de participación ciudadana en consultas populares

En Martos (Jaén), en 2017 se puso en marcha el Foro de participación y recogida de propuestas, respaldado por el Proyecto de Desarrollo Local y Urbano para el municipio de Martos, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Este se desarrolló a varios niveles: en primer lugar, un nivel informativo, sobre el proyecto y su contenido; posteriormente, un nivel consultivo, en el cual entraron a formar parte las asociaciones, entidades y ciudadanía para expresar su opinión, y en el que se fijan las estrategias y los objetivos del proyecto. Tras estos dos primeros niveles, pasamos al nivel decisorio, en el cual se toman los acuerdos y se perfilan con mayor concreción estos objetivos fijados con anterioridad, así como se definen las líneas a seguir para su consecución. Por último, tenemos el nivel de gestión y seguimiento, sobre las actividades realizadas.

11 Se pueden consultar todas las propuestas recibidas en el siguiente enlace: https://laboratorio717.org/wp-content/uploads/2023/05/Resultado_votaciones_presupuestos_participativos_municipales_2022.pdf

Otro de los ejemplos de participación ciudadana en estas ciudades que conforman la RACCPP es el de Granada, donde el Ayuntamiento realizó, también en 2017, un estudio participativo de la situación socioeconómica de dos distritos, Chana y Zaidín, para identificar con carácter previo qué iniciativas específicas beneficiarían la creación de empleo, el desarrollo local y la promoción económica¹².

En la provincia de Granada, en el municipio de Maracena, se llevó a cabo otra iniciativa local para favorecer la participación ciudadana, la cual consistió en el lanzamiento de una aplicación móvil *Maracena se mueve*. En este sentido, confluyen en este instrumento formas de participación ciudadana reflejadas en la Ley andaluza, el uso de las tecnologías de comunicación 3.0 y la consecución de varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹³ que conforman la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas. La aplicación permite el reporte de incidencias, de forma que se responden y solucionan de una forma más rápida, ágil y sencilla. Así mismo, incluye información de avisos, foros, consultas, asociaciones, entre otras. Cabe destacar que no es la única localidad que ha implantado este sistema, ya que le han seguido municipios como Huelva, Alhaurín de la Torre, Estepona, Aljaraque, Alcalá la Real, Trigueros, Pegalajar, etc.

El Ayuntamiento de Sevilla también ha llevado a cabo varios proyectos, como la plataforma E-Democracia, similar a la aplicación móvil que hemos descrito anteriormente, pero estructurada por distritos. A esta le siguió la plataforma Decide Sevilla, ya dirigida a todos los vecinos/as de la ciudad que estén empadronados, mediante la cual se pueden someter propuestas a votación, plantear debates y se trata de facilitar la presentación de iniciativas que serán analizadas por el gobierno o que serán sometidas a un proceso de participación más amplio. Por último, está la Línea 010, que es un servicio multicanal (telefónico, online y presencial) para facilitar la relación entre la ciudadanía y el Ayuntamiento.

Además de estos municipios descritos pertenecientes a la RACCPP, encontramos otros procesos participativos subvencionados por la Junta de Andalucía a nivel provincial en Sevilla o Córdoba, y en otros municipios como Rota, La Línea de la Concepción o Sanlúcar de Barrameda (Cádiz); Baza, Andújar o Úbeda (Jaén); Montilla (Córdoba); Vícar (Almería); Alhaurín de la Torre (Málaga); Morón de la Frontera (Sevilla); o Aljaraque (Huelva).

12 <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-ayuntamiento-granada-realiza-chana-zaidin-analisis-socioeconomico-previo-diseno-politicas-empleo-20170514143437.html>

13 En concreto, se cumple con el Objetivo 11 (ciudades y comunidades sostenibles), Objetivo 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y el Objetivo 17 (alianzas para lograr los objetivos).

Ejemplos de participación ciudadana en la propuesta de políticas públicas y de elaboración de normas

En la localidad de Ayamonte (Huelva) se sumaron a la participación ciudadana, particularmente de la infancia, acogándose al proyecto “Ciudades amigas de la infancia”, con el objetivo de impulsar la adopción de Planes de Infancia Municipales que sean eficaces y que promuevan el desarrollo de la Convención Sobre los Derechos del Niño. De esta forma, se promueve la participación de los niños y niñas en la vida pública municipal por medio de los Consejos de Infancia, y se trabaja de manera coordinada entre la Red de UNICEF —mediante su Comité Español con las Entidades Locales— y los actores públicos y privados presentes en su territorio. En este proyecto, la participación infantil se consigue a partir de la promoción de los Consejos Infantiles de Infancia y Adolescencia Locales, de encuentros presenciales o de la promoción y dinamización de espacios de intercambio, aprendizaje y debate, así como de la realización de un Congreso Internacional cada dos años, entre otras iniciativas.

Otro de los procesos participativos es el de la conformación de un Consejo Local de Infancia en Cádiz, desarrollado entre diciembre de 2022 y mayo de 2023. Este fue impulsado por el Ayuntamiento de Cádiz, con el objetivo de integrar a los/as más pequeños en el proceso de toma de decisiones públicas que les afecten y así orientar el Plan Local de Infancia y Adolescencia del municipio. A su vez, contar con una estructura de participación a este nivel conformaba un requisito para poder optar a la certificación de UNICEF “Ciudad Amiga de la Infancia”, y con lo establecido en la Agenda 2030, especialmente con el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) que se encuentra amparado también en la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía.

Dicho consejo se cumplimentó a lo largo de cinco fases, en las que trabajaron conjuntamente el Ayuntamiento, las escuelas, los/as menores y Coglobal¹⁴:

1. Planificación.

Se configura una evaluación inicial de necesidades y recursos, y se fija un cronograma y los objetivos del proceso. Para ello, previamente se estableció un calendario, una serie de hitos claves, así como la identificación de los principales agentes, espacios, mecanismos y metodologías de participación. Tras esto, a posteriori, se planificó el desarrollo de la sesión plenaria infantil.

¹⁴ Se trata de una entidad social que diseña y desarrolla procesos de participación ciudadana. <https://coglobal.es/>

2. Divulgación y presentación.

Se inició con una reunión informativa en las escuelas y otra con las familias de los consejeros.

3. Captación.

Aquí hubo que elaborar un paquete informativo para los docentes, y materiales de comunicación y asesoramiento para captar y seleccionar a los participantes: una guía metodológica para la captación, un folleto informativo para el alumnado y un vídeo explicativo. Luego, el profesorado de los 15 centros educativos participantes seleccionó a los alumnos de quinto y sexto de Educación Primaria, siguiendo criterios de paridad. La actividad se desarrolló con 19 menores (8 niños y 11 niñas) de 8 centros, aunque inicialmente se ofreció a 800 menores. Para ello, se tuvo también una sesión informativa con las familias de los seleccionados para darles a conocer el proyecto.

4. Establecimiento del Consejo de Infancia Local.

Para ello hicieron falta cinco sesiones de 90 a 120 minutos y una sesión plenaria infantil. Estas se desarrollaron en torno a cuatro fases: reflexión sobre el entorno, identificación de necesidades, desarrollo y priorización de propuestas, y presentación pública del proceso. En cada reunión del Consejo de Infancia Local se trataron diferentes aspectos: la primera se basaba en conocer, tanto al resto de participantes como los objetivos del proyecto; la segunda, denominada “aterrizamos”, se centró en una dinámica de refuerzo de los vínculos del grupo; luego, se hizo la sesión de reflexión sobre los recursos que ofrecía la Administración en diferentes ámbitos; la cuarta sesión fue la del establecimiento de propuestas concretas; y, en la última, se distribuyeron los roles para cada miembro del Consejo. Una vez concluidas todas, se elaboraron las propuestas finales en diferentes ámbitos (salud, escuela y educación, cultura, ocio y tiempo libre, familia, sostenibilidad ambiental y participación infantil).

5. Sistematización de la información e informe final.

Como resultado de este proyecto puesto en marcha por el Ayuntamiento de Cádiz, se ha podido extraer una serie de conclusiones. En primer lugar, se ha cumplido con los objetivos generales de que los menores sean considerados por las instituciones municipales, representándose a sí mismos, y se ha impulsado su inclusión

activa y responsable en la vida pública y cívica. Este proceso también ha servido como un espacio de diálogo e interacción entre pares, que ha permitido mejorar las políticas públicas municipales, conseguir el apoyo de la comunidad política y la colaboración de las escuelas, integrando así una serie de propuestas viables y relevantes demandadas por la población infantil.

Por otra parte, el más reciente de los procesos participativos del que tenemos conocimiento a nivel local en Andalucía, al estar actualmente en marcha desde febrero de 2024, es el de la elaboración del reglamento municipal de participación del Ayuntamiento de La Zubia (Granada). Este cuenta con financiación de la Junta de Andalucía y tiene como objetivo “la incorporación al reglamento de las necesidades y prioridades locales en torno a la participación ciudadana, fomentando que el reglamento sea un instrumento útil en la localidad¹⁵”. Asimismo, cumple con los ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y 17 (alianzas para lograr los objetivos).

Este proceso se desarrollará a lo largo de varias fases, contando con un calendario y una serie de objetivos. En primer lugar, se realizará un diagnóstico de la participación ciudadana en La Zubia, mediante entrevistas a informantes clave y un encuentro vecinal de diagnóstico. Tras ella, se llevará a cabo un taller de elaboración de propuestas para el reglamento; seguidamente, se pasará a la redacción del borrador del Reglamento de Participación Ciudadana de La Zubia, finalizando con la tramitación institucional y aprobación.

Hasta ahora, se han llevado a cabo tres sesiones presenciales, en febrero, marzo y mayo del presente año. La primera de ellas con la finalidad de recabar la información y propuestas vecinales al efecto (en consonancia con la primera fase del cronograma), la siguiente se centró en la elaboración de propuestas para el reglamento (segunda fase), y se convocó el foro de discusión del borrador del reglamento municipal de participación ciudadana (tercera fase), por lo que queda pendiente para los últimos meses del año la redacción del borrador, para su posterior tramitación y aprobación.

Ejemplos de participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos de la Junta de Andalucía

En este apartado resulta pertinente retomar algunos de los casos expuestos a lo largo del trabajo, especialmente aquellos relacionados con la resolución de inciden-

15 [https://www.granada.org/inet/consejosocial.nsf/223466fbb745b87dc125740a002a8647/f16fc03270909821c-1257f8d003ca6db/\\$FILE/Doc_Marco_CSG.pdf](https://www.granada.org/inet/consejosocial.nsf/223466fbb745b87dc125740a002a8647/f16fc03270909821c-1257f8d003ca6db/$FILE/Doc_Marco_CSG.pdf)

cias. Todos estos han sido algunos de los ejemplos de iniciativas municipales para favorecer la participación ciudadana en Andalucía. Estamos convencidos de que se irán sumando muchas más iniciativas, especialmente desde la implantación del I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación de Andalucía, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de enero de 2024.

Conclusiones

El análisis realizado en este trabajo ha permitido llegar a una serie de conclusiones clave sobre la participación ciudadana en Andalucía, a partir de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana, y las iniciativas puestas en marcha en los municipios y provincias de la región. A continuación, se detallan las principales conclusiones del estudio:

1. Reconocimiento y fortalecimiento de la participación ciudadana: La Ley 7/2017 ha supuesto un hito importante en el reconocimiento específico del derecho de participación ciudadana en Andalucía. Este reconocimiento no solo refuerza la democracia en la región, sino que también contribuye a mejorar las políticas públicas al incluir a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. La implementación de los diversos instrumentos participativos –como la deliberación participativa, los presupuestos participativos, las consultas populares y los mecanismos de evaluación de políticas públicas– demuestra el compromiso de los poderes públicos andaluces con una gobernanza más inclusiva y transparente.
2. Instrumentos de participación integral: La Ley establece una variedad de instrumentos de participación que abarcan diferentes niveles de implicación. Estos instrumentos se distribuyen en varias fases, desde la propuesta inicial de políticas públicas, hasta su evaluación y seguimiento. Este enfoque integral de la participación permite que los ciudadanos se involucren no solo en la elaboración de políticas, sino también en la supervisión de su implementación, lo que favorece una mayor transparencia y control sobre las decisiones públicas.
3. La importancia de la iniciativa local: La implementación efectiva de los instrumentos de participación ha dependido en gran medida de la iniciativa local. Los municipios andaluces, especialmente aquellos que forman parte de la Red Andaluza de Ciudades Participativas (RACCPP), han sido fundamentales en el desarrollo y la ejecución de procesos participativos. Por medio de su trabajo se ha evidenciado que la cercanía de las administraciones locales con la ciudadanía facilita la integración de los mecanismos participativos y genera un

entorno propicio para la colaboración. Sin embargo, es importante señalar que muchos de estos procesos han dependido de financiamiento externo proveniente del gobierno autonómico, lo que subraya la necesidad de un apoyo continuo por parte de la administración central.

4. **Desafíos de los procesos participativos:** A pesar de los avances, los procesos participativos en los municipios andaluces enfrentan diversos retos. El más destacado es la necesidad de financiación externa, ya que muchos de estos procesos dependen de subvenciones o del apoyo económico de la Junta de Andalucía. Además, los procesos participativos a menudo requieren de largos períodos de implementación, los cuales a veces superan el año, debido a la sucesión de fases y actividades planificadas. La organización de estas iniciativas, que en su mayoría incluyen tanto modalidades presenciales como virtuales, enfrenta desafíos logísticos y de gestión, siendo la modalidad presencial la más valorada por los participantes.
5. **La necesidad de consolidar la presencialidad:** En el marco de los procesos participativos analizados se ha destacado la importancia de la presencialidad. A pesar del auge de las herramientas digitales, la interacción cara a cara sigue siendo fundamental para fortalecer el compromiso y la implicación de los ciudadanos. En este sentido, se aboga por mantener la presencialidad en los procesos participativos, ya que esta forma de interacción contribuye a una mayor cercanía y confianza entre los participantes y las autoridades locales.
6. **Perspectivas futuras con el Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación de Andalucía:** Un aspecto clave que se ha identificado como promotor de futuros avances en la participación ciudadana es la aprobación del I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación de Andalucía, aprobado por el Consejo de Gobierno el 16 de enero de 2024. Este plan tiene el potencial de ofrecer un nuevo impulso para la consolidación de los instrumentos participativos establecidos en la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana. Se espera que este plan logre una mayor integración de los mecanismos de participación en la vida política y administrativa de Andalucía, promoviendo así un entorno aún más favorable para la implicación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En resumen, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, ha sentado las bases para una participación ciudadana más efectiva y accesible en Andalucía; no obstante, el verdadero avance en la implementación de estos procesos ha dependido de la ac-

ción local, que ha demostrado ser un motor clave para el desarrollo de iniciativas participativas. A pesar de algunos retos, como la necesidad de recursos y la gestión de procesos a largo plazo, se vislumbra un futuro prometedor gracias a nuevas iniciativas, como el I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación de Andalucía. Es necesario continuar trabajando en la consolidación de estos mecanismos y en la ampliación de la participación, lo que garantiza su accesibilidad y sostenibilidad a lo largo del tiempo.

Referencias

- Castel Gayán, S. (2011). Descentralització política, participació ciutadana i renovació jurídica: cap a una democràcia participativa? *Revista Catalana de Dret Públic*, (43).
- Cernada 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.
- Constitución española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311
- Fernández Martínez, J. L., García Espín, P. y Font Fàbregas, J. (2017). Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad. *Revista Vasca de Administración Pública*, (Extra 107, 2), 617-646.
- Fernández Ramos, S. (2022). La participación ciudadana en Andalucía: balance legislativo y prospectiva. En E. Guichot Reina (Dir.), *Retos Jurídicos Actuales de la Administración Andaluza* (pp. 47-72). IAAP.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2019). *Vox populi: Consultas populares y procesos participativos*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Haro Márquez, S. (2023). Colaboración entre Universidades y Gobiernos: El Laboratorio de Participación e Innovación Democrática de Andalucía. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 22(2), 1-8. 10.15304/rips.22.2.9485
- Pérez Alberdi, M. R. (2014). Democracia participativa en Andalucía. A propósito del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (8), 167-176.
- Pérez Monguió, J. M., (2019a). Deconstruyendo los procesos participativos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (54), 12-56.
- Pérez Monguió, J. M. (2019b). Instrumentos de participación ciudadana. En M. Zambonino Pulito (Dir.), *Buen gobierno y buena administración. Cuestiones claves* (pp. 95-123). Iustel.
- Porro Gutiérrez, J. M. (2018). *Discursos, experiencias y prácticas locales de participación*. Dykinson.

- Porro Gutiérrez, J. M. (2019). La participación ciudadana no es una opción. La orientación deliberativa de los Gobiernos Locales. En M. Zambonino Pulito (Dir.), *Buen gobierno y buena administración. Cuestiones claves* (pp. 25-156). Iustel.
- Ramírez Nardiz, A. (2013). Los retos de la democracia: la democracia participativa como complemento de la democracia representativa. *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, 61(1), 271-294.
- Ruiz Magaña, I. (2020). Consultas populares y entidades locales: a propósito de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. *REALA. Nueva Época*, (13), 47-74. 10.24965/reala.i13.10741
- Tur Ausina, R. (2013). Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (Extra 14), 203-232.
- Zamora Roselló, M. R. (2019). Administración local y ciudadanía: pilares de las políticas públicas en materia de servicios sociales. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 7(4), 186-204.

Cómo citar este artículo:

Riaza Vázquez, M. (2025). Democracia participativa: el caso andaluz tras la Ley 7/2017, de 27 de diciembre. *Administración & Desarrollo*, 55(1), e1220. <https://doi.org/10.22431/25005227.1220>.

