

ESTUDIOS

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ENTES TERRITORIALES

YOLANDA FERNÁNDEZ VIVAS
COORDINACIÓN



INCLUYE LIBRO
ELECTRÓNICO

III ARANZADI

© Yolanda Fernández Vivas (Coord.), 2025

© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/>

Primera edición: 2025

Depósito Legal:M-6260-2025

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-045-3

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1085-044-6

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

	<i>Página</i>
PRÓLOGO	
YOLANDA FERNÁNDEZ VIVAS	17

PARTE I PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN DE LA CONVIVENCIA EN NUESTRAS CIUDADES: RETOS DE FUTURO

TOMÁS GIL MÁRQUEZ	23
1. Seguridad y Convivencia	25
2. El pensamiento estratégico	27
3. Transparencia Pública	29
4. Participación ciudadana	30
4.1. <i>Una aproximación a la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Catalunya</i>	<i>32</i>
4.2. <i>Programa de Civismo y Valores de la Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria del Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Catalunya</i>	<i>34</i>
Conclusiones	35
Referencias	35

**CONCEJO ABIERTO: PRESERVAR LOS PUEBLOS CON
TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA**

RICARDO ESTEBAN BOUZAS-MENDES	37
1. Introducción	39
2. Perspectiva histórica	40
3. Descentralización y Democracia Local en España	44
4. Entidades Locales Menores en España	46
5. El Concejo Abierto hoy en España	47
Conclusiones	50
Referencias	52

**PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA, CIVISMO Y
CONVIVENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL. EL CASO DE
VILASSAR DE MAR**

JOAN LLUÍS PÉREZ-FRANCESCH	55
1. El proceso participativo mediante jurados ciudadanos	57
2. Las reglas cívicas como generadoras de convivencia	58
2.1. <i>La regulación jurídica del civismo por Ordenanza municipal.</i>	58
2.2. <i>Civismo y convivencia</i>	59
2.3. <i>El espacio público</i>	60
2.4. <i>Incivismo de los poderes públicos</i>	62
3. La ordenanza de civismo y convivencia de Vilassar de Mar: los temas relevantes	64
Conclusiones	66
Referencias	67

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA TRANSPARENCIA
MUNICIPAL: ¿HERRAMIENTA ÚTIL O MECANISMO DE
PROMOCIÓN INSTITUCIONAL?**

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ	69
------------------------------	----

	<i>Página</i>
1. Introducción	70
2. El diálogo entre participación y transparencia	72
3. Análisis de casos	75
3.1. <i>Presupuestos participativos en San Juan de Alicante y en Alicante</i>	76
3.2. <i>Jurados ciudadanos en Vilassar de Mar</i>	80
Conclusiones	84
Referencias	86

LA EXPERIENCIA DE LA ESCUELA PAGODA DE PARTICIPACIÓN

ENRIC SIGALAT SIGNES, RICARD CALVO PALOMARES	89
1. Gobernabilidad para la participación	90
2. Educar en la cultura participativa	93
3. Erigir un nuevo marco de relación ciudadana	94
3.1. <i>La Cátedra Pagoda de Gobierno Abierto, Participación y Open Data</i>	95
3.2. <i>La Escuela de Participación Pagoda</i>	96
4. Planteamiento metodológico	98
5. Principales resultados	101
5.1. <i>La administración pública</i>	101
5.2. <i>Las entidades ciudadanas</i>	103
5.3. <i>Educación</i>	104
Conclusiones	106
Referencias	106

POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICAS EN EL ÁMBITO LOCAL EN LA COMUNITAT VALENCIANA DE LOS GOBIERNOS «DEL CAMBIO»

JULI ANTONI AGUADO HERNÁNDEZ, ENRIC SIGALAT SIGNES, RICARD CALVO PALOMARES	109
--	-----

	<i>Página</i>
Introducción	111
1. La participación como fundamento de la democracia	112
1.1. <i>La triada de la participación: derecho, proceso y estrategia</i> ...	112
1.2. <i>Los municipios y barrios como espacios participativos</i>	114
2. El fomento de la cultura de la participación en las políticas públicas valencianas	116
2.1. <i>La Ley de participación de la Comunidad Valenciana</i>	116
2.2. <i>La Red de Gobernanza Participativa Municipal</i>	117
3. Los retos de la participación	118
Conclusiones	122
Referencias	124

PARTE II
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS ENTES TERRITORIALES

EL PROYECTO DE ELABORACIÓN DEL «MAPA DE CONTENIDOS» DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

JULIÁN A. PRIOR CABANILLAS	131
1. Introducción. El «Mapa de contenidos» de la Administración General del Estado	133
2. El proyecto de elaboración del «Mapa de contenidos» de la AGE	135
2.1. <i>El Cuadro de Clasificación de Funciones de la AGE</i>	136
2.2. <i>El Sistema de Información Administrativa (SIA)</i>	144
Conclusiones	148
Referencias	149

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LOS CARGOS REPRESENTATIVOS LOCALES, A TODO EXPEDIENTE URBANÍSTICO MUNICIPAL, SIN NECESIDAD DE ACREDITAR LA CONDICIÓN DE INTERESADO, EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA	
CASTO PÉREZ DE ARÉVALO TRILLO-FIGUEROA	153
Introducción	155
1. La participación ciudadana en el urbanismo como acto de transparencia	156
1.1. <i>El principio de buena gobernanza</i>	157
1.2. <i>La transparencia en los procedimientos de tramitación de planes urbanísticos como instrumento eficaz en la lucha contra la corrupción</i>	160
2. El trámite de información pública en un expediente urbanístico por parte de los miembros de una corporación local	161
2.1. <i>Legitimación que pueden tener los cargos electos para solicitar información de carácter urbanística</i>	163
2.2. <i>Procedimiento de acceso a la información por parte de los cargos representativos locales</i>	165
Conclusiones	165
Referencias	166
 EL ACCESO A LOS EXPEDIENTES DE DISCIPLINA URBANÍSTICA A LA LUZ DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	
RAQUEL LOZANO SENDINO	171
1. Introducción	173
2. Objeto y análisis	173
Conclusiones	179
Referencias	180

LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO	
MIGUEL ÁNGEL HERRERO HERNÁNDEZ.....	181
1. Introducción	182
2. Publicidad activa de las Administraciones tributarias	183
2.1. <i>Tipos de información que deben publicar las Administraciones tributarias</i>	183
2.2. <i>Mención especial a las estadísticas tributarias</i>	184
3. Derecho de acceso a la información en poder de las Administraciones tributarias	185
3.1. <i>La confidencialidad como límite del derecho de acceso a los datos con trascendencia tributaria obtenidos por la Administración tributaria en el ejercicio de sus funciones</i>	185
3.2. <i>Fundamento y alcance de la confidencialidad de los datos con trascendencia tributaria</i>	187
3.3. <i>Los límites del derecho de acceso a los datos con trascendencia tributaria en la LTAIPBG</i>	189
3.4. <i>El acceso a los expedientes tributarios o sancionadores en materia tributaria</i>	191
Conclusiones	191
ESTUDIO ECONOMÉTRICO PARA EVALUAR EL IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUBVENCIONES	
LUIS MARTÍNEZ-LAGUNA	195
1. Introducción	197
2. Modelo de productividad del índice de Malmquist mediante DEA orientado al output para el conjunto de la muestra	199
2.1. <i>Comparativa de los resultados de productividad por periodos</i>	199
2.2. <i>Tasas de variación relativa de subvenciones y préstamos y comparativa con la descomposición del índice MI en datos porcentuales</i>	201

	<i>Página</i>
3. Teoría sobre la productividad y la eficiencia en las empresas y revisión de la literatura sobre los efectos de las ayudas públicas	203
4. Modelo estadístico de regresión de efectos variables e hipótesis	206
4.1. <i>Modelo</i>	206
4.2. <i>Hipótesis</i>	207
4.3. <i>Resultados y discusión de hipótesis</i>	209
4.3.1. <i>Resultados</i>	209
4.3.2. <i>Discusión de las hipótesis</i>	212
Conclusiones	216
Referencias	220
INTEGRIDAD EN CONTRATACIÓN PÚBLICA: PERCEPCIÓN DE CONTRATANTES Y PROVEEDORES EN ECUADOR	
IRMA JARA-IÑIGUEZ	225
Introducción	226
1. Perspectiva de análisis	227
2. Marco Institucional	229
3. Metodología	231
4. Resultados y Discusión	233
5. Lineamientos de Acción	237
6. Propuestas	238
6.1. <i>Transparencia y lucha contra la corrupción</i>	239
6.2. <i>Concurrencia y pluralidad con calidad</i>	240
Conclusiones	240
Referencias	241

LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE UN SUPUESTO EXCLUIDO. EL CASO DE LAS CONTRATACIONES DE 8 UIT EN GOBIERNOS LOCALES DE PERÚ

LORENA YALÚ ELÍAS-AYAY	245
Introducción	246
1. Marco teórico	250
2. Resultados	252
2.1. <i>Las adjudicaciones por montos menores o iguales a 8 UIT</i> ...	252
2.2. <i>La supervisión y control para la transparencia de los procesos</i>	255
2.3. <i>Situaciones adversas en las contrataciones públicas</i>	257
Conclusiones	261
Referencias	262

LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN CHILE. EL CASO DE LOS MUNICIPIOS

BERNARDO NAVARRETE	265
Introducción	267
1. Las fallas en la implementación de políticas públicas	269
2. Implementación y funcionarios públicos	272
3. La carga de trabajo administrativa como factor relevante en la implementación de políticas públicas	272
4. El caso chileno de implementación de la política de transparencia: los enlaces de transparencia	274
5. Metodología	275
6. Análisis	277
7. Conclusiones y perspectivas futuras	285
Referencias	286

ÍNDICE GENERAL

	<i>Página</i>
EPÍLOGO SOBRE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ENTES TERRITORIALES.	
MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA	291

La participación de la ciudadanía en la gestión de la convivencia en nuestras ciudades: retos de futuro

TOMÁS GIL MÁRQUEZ
Universidad Autónoma de Barcelona
tomasgil55@gmail.com
<https://orcid.org/0000000200439844>

Resumen:

La sociedad actual es compleja, diversa, plural, en consecuencia, poliédrica. En las últimas décadas España ha experimentado una profunda transformación, los tradicionales modos de vida han devenido en otros, los actuales, que presentan unas características que exigen ser analizadas para poder afrontar, desde la racionalidad y no desde la emotividad, las dificultades que nos plantea esta nueva sociedad que está emergiendo. Los tradicionales métodos de resolución de conflictos, el control, la sanción o la coacción, devienen, hoy, pocos efectivos a la hora de abordar los problemas derivados de la convivencia.

La sociedad tradicional que hemos conocido hasta hace unas décadas en España ha sufrido una profunda mutación como consecuencia, no de los propios conflictos generacionales, si no que, a esos tradicionales efectos se les deben incorporar, hoy, la llegada de personas que, procedentes de otros lugares, presentan diferentes culturas, costumbres, que pueden colisionar con la población autóctona.

La gestión de las diferencias es una necesidad sin la que no es posible abordar los problemas que se pueden plantear en las calles y espacios públicos de nuestras ciudades, en las comunidades de vecinos, en los patios de las escuelas, por lo que, es necesario que una sociedad diversa no solo deba ser reconocida, amparada, tutelada si no que, además, debe ser ges-

tionada desde la implicación de la ciudadanía a través de la participación y la transparencia, evitando, de esa forma, la resolución de esas dificultades apelando al populismo punitivo, el de soluciones fáciles para problemas difíciles.

Palabras clave:

Participación ciudadana, seguridad, convivencia, espacio público.

Abstract:

Today's society is complex, diverse, plural, consequently, polyhedral. In recent decades, Spain has experienced a profound transformation; traditional ways of life have become others, current ones, which present characteristics that require analysis in order to be able to face the difficulties that, in this new society that is emerging, poses to us. The traditional methods of conflict resolution, control, sanction, coercion, today become ineffective when it comes to addressing the problems derived from coexistence.

The traditional society that we have known until a few decades ago in Spain has suffered a profound mutation as a consequence, not of the generational conflicts themselves, but rather, to these traditional effects we must incorporate, today, the arrival of people who, coming from other places present different cultures and customs that can collide with the native population.

The management of differences is a necessity without which it is not possible to address the problems that may arise in the streets and public spaces of our cities, in neighbourhood communities, in school playgrounds, therefore, it is necessary that a diverse society must not only be recognized, protected, protected, but must also be managed from the involvement of citizens through participation and transparency, thus avoiding the resolution of these difficulties by appealing to punitive populism, that of easy solutions for difficult problems.

Keywords:

Citizen participation, coexistence, public space, transparency.

SUMARIO: 1. SEGURIDAD Y CONVIVENCIA. 2. EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO. 3. TRANSPARENCIA PÚBLICA. 4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 4.1. *Una aproximación a la Ley 4/2003, de*

7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Catalunya. 4.2. Programa de Civismo y Valores de la Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria del Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Catalunya. CONCLUSIONES. REFERENCIAS.

1. SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Se ha hablado de la seguridad ciudadana, de la seguridad del Estado, pero no es hasta hace poco que se asocian los conceptos de seguridad y convivencia y, reciente es hablar de seguridad y convivencia en nuestros barrios.

La seguridad es un instrumento para garantizar la convivencia y está el ejercicio armónico de los derechos de todos en el seno de la comunidad, estructurándose en un primer nivel en barrios. La evolución de nuestros municipios en los últimos años ha supuesto cambios en nuestra sociedad, que ha pasado de ser una sociedad tutelada a protagonista y participativa en la toma de decisiones. Todo esto ha ido acompañado de fenómenos nuevos que se han ido generando y que han supuesto un riesgo para la seguridad y convivencias en nuestros barrios. Cuestión esta última de vital importancia si nos atenemos a los cambios que se están produciendo en Europa en la última década y que nos sitúan ante un horizonte lleno de incertidumbres por las reacciones ante los miedos que se nos presentan y que nos posicionan ante un mundo inseguro con rápidos cambios y rupturas de moldes tradicionales que hasta hace poco pensábamos que eran infranqueables y que ahora, después de los atentados del 11 S, la globalización, el desplazamiento estratégico de los centros de decisión hacia el Pacífico, la caída del mundo de Berlín y la desaparición de los bloques, producen una dispersión de los conflictos y la deslocalización del terrorismo. Ello nos sitúa ante lo que bien podemos calificar como un nuevo tiempo, un cambio de paradigma, sin saber hacia dónde vamos realmente. La incerteza invade nuestras vidas. Cuestiones todas ellas recogidas en la Estrategia Española de Seguridad recientemente aprobada por el Gobierno de España.

Podemos destacar como elementos «oxidantes» de la convivencia en nuestros barrios la droga, los pequeños delitos, los comportamientos incívicos, ruidos, elementos que pueden generar que el espacio público sea ocupado no por los ciudadanos sino por aquellos que generan inseguridad y quiebran la convivencia. No son los grandes delitos los que generan más inseguridad, lo pequeño cuando es reiterativo, si la produce.

Hoy día, además, asistimos a un cambio importante en la vida de nuestros barrios: el aumento importante de ciudadanos extranjeros, lo cual hace

adquirir a nuestros barrios un saludable carácter multiétnico y multicultural que exige una atención prioritaria desde lo público, haciendo necesario intervenir a los poderes públicos para que estos nuevos fenómenos puedan ser reconducidos sin producir ni crispación ni marginalidad. Esa especial atención debe centrarse en los barrios de nuestras ciudades y en los colegios.

Otro elemento fundamental, debido al cambio experimentado estos años, es el urbanismo como clave para poder crear espacios públicos de convivencia, desde parques, hasta espacios cerrados donde los jóvenes puedan desarrollar actividades deportivas y culturales: bibliotecas de barrio, polideportivos, etc. A los jóvenes se les deben ofrecer alternativas, estos no deben estar condenados a carecer de espacios donde desarrollar sus energías.

Sentadas esas premisas quisiera realizar algunas reflexiones en orden al papel de la Policía en las actuales circunstancias. La primera cuestión que quisiera plantear es que en los últimos años se ha empezado a hablar cuando nos referimos a la Policía, a su labor, de la calidad en la prestación de los servicios policiales. Debemos recordar que antes ya se había utilizado esta expresión cuando se inició la etapa de la modernización en las administraciones y dentro de ese proyecto se vinculó la expresión calidad en los servicios públicos, como claro exponente de un proceso de cambio para adecuar de forma óptima la prestación de los servicios públicos a la nueva realidad. Dentro de todo ese proceso se nos habla de la modernización de la administración pública, de la planificación por objetivos, de los recursos disponibles, conceptos todos ellos prácticamente desconocidos hasta hace unos años. Esas expresiones se empezaron utilizando en el sector privado y hoy asistimos a una «transposición» al ámbito de lo público. En principio debemos considerar que tal fenómeno lejos de provocar ciertos recelos debe ser considerado como novedoso y positivo para nuestras organizaciones policiales. Sin embargo, considero, que la utilización de tales conceptos en el terreno de la seguridad pública debe ser siempre bajo el encuadre constitucional que de la seguridad pública hace nuestra Constitución. La seguridad pública, se incardina en una forma de Estado que es el diseñado por nuestro artículo 1º «El Estado social y democrático de derecho».

Las reflexiones acerca de la Constitución considero deben ser tenidas en cuenta para evitar que, como consecuencia de la puesta en práctica de ciertos criterios gerenciales, se vacíen de contenido principios y valores constitucionales que conforman nuestro Estado actual. Quiero decir con lo hasta ahora manifestado, que, si en el ámbito de la seguridad pública podemos aplicar conceptos como el de calidad y eficacia que se utilizan en el sector privado, tal aplicación debe ser con cautela, con matizaciones y por qué no

decirlo, con ciertos límites. Límites que evitarán que la garantía de los derechos y libertades pase a pivotar sobre el sector privado, cuestión que supondría subvertir el sentido del Estado como máximo garante, sin ningún tipo de duda, de tal fin. Toda esta reflexión en modo alguno debe ser interpretada como la negación de los valores que el sector de la seguridad privada ha aportado y sigue aportando dentro de nuestro sistema de seguridad, cuestión que hoy nadie discute, simplemente intento deslindar la responsabilidad que asume el Estado y la que corresponde al sector privado, tal deslinde no plantea es tajante en su artículo 104.

2. EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

La función policial debe estar imbuida de un pensamiento estratégico. Este nos va a permitir diseñar, elaborar proyectos de actuación sobre la base de la información recogida, analizada, contrastada, con la finalidad, todo ello, de situarnos en un horizonte de diferentes escenarios con la suficiente antelación a que alguno de ellos pueda devenir en una realidad y deje de ser una hipótesis. Hemos estado acostumbrados, como consecuencia de ciertas mentalidades basadas en principios caducos, a actuar sobre la base de lo que sucede, siendo incapaces de plantearnos, ni escenarios diferentes a los por nosotros conocidos ni soluciones imaginativas a las hasta ahora puestas en funcionamiento para dar respuesta a los problemas que se nos iban planteando. Basando así, de forma equivocada, el estudio de nuestras organizaciones en simples indicadores estadísticos que sólo nos dicen una parte, pero no todo lo que nos interesa saber.

El pensamiento estratégico aplicado a la labor policial es un instrumento que nos conducirá a la calidad, entendida esta como la adecuación de nuestra labor a las demandas reales de los ciudadanos en condiciones de poder incluso anticiparnos a cuáles van a ser estas pues disponemos de la información necesaria, analizada y contrastada, que nos va a permitir no ir a remolque de los acontecimientos. Si no estamos en condiciones de diseñar posibles escenarios y sus consiguientes tratamientos tenemos organizaciones «fossilizadas». Comparto en este extremo la reflexión de Mark H. Moore cuando afirma que «la adaptación de las organizaciones es lo que determina el valor a largo plazo de las empresas privadas, esto mismo se podría aplicar a las organizaciones públicas» (Moore, 1998, p. 87).

En consecuencia, necesitamos estudiar la actividad que desarrollan las organizaciones de policía, no debemos olvidar que estas desarrollan una compleja labor que va desde la detención de los presuntos delincuentes, la gestión del tráfico, la defensa de la ley, hasta actuaciones humanitarias y sociales. Estas funciones son tan amplias que en ocasiones se desconoce el

verdadero alcance de los servicios policiales. La policía se conforma, así como una serie compleja y dinámica de interacciones espaciales y sectoriales. Si queremos actuar de forma satisfactoria en orden a las demandas de los ciudadanos debemos tener presente lo que estos exigen en cada momento, hasta qué punto somos sensibles a sus necesidades y qué grado de satisfacción tienen del servicio de policía.

Además de todo lo anterior, no debemos olvidar, que las organizaciones de policía se encuentran bajo la presión dar respuestas a las demandas de la ciudadanía, se le exige más eficiencia, en ocasiones con cierto detrimento en la calidad del servicio que se presta a los ciudadanos. Las exigencias continuas de alcanzar ciertos niveles de rendimiento pueden llegar a producir que una organización para obtener resultados, para cuyo logro debe ajustarse a unas reglas, que en ocasiones pueden llegar a obstaculizar el logro de los resultados, se produzcan situaciones de incumplimiento rutinario de las reglas por parte de los miembros de la organización para alcanzar los objetivos. Esta circunstancia socava los principios deontológicos sobre los que se deben fundamentar las organizaciones policiales, principios deontológicos, recogidos en el Código Europeo para funcionarios de policía los cuales constituyen el «armazón» que debe proteger a la institución policial de todo intento de actuación extramuros de la Ley. Constituyéndose, asimismo, en un elemento inspirador del pensamiento estratégico para poder actuar, consecuentemente, con profesionalidad y éxito. Esta última palabra debe ser tenida presente cuando hablamos de Policía, al igual que escuchamos referencias al éxito empresarial o al éxito personal, la palabra éxito no debe ser incompatible con la actividad policial, más bien al contrario, debe ser incorporada como estímulo y objetivo: el éxito como la consecución de lo pretendido con los recursos de que se disponen y siguiendo los de trabajo reconocidos y validados. Todo ello como elemento al que se dirige esa forma de entender las modernas organizaciones de Policía, las cuales, guiadas por un pensamiento estratégico deben afanarse en tener previstas soluciones para posibles escenarios profesionales y para dar respuesta a lo real, a lo que se produce cada día, que no por ser real debe devenir en rutina.

Moore afirma que «los directivos públicos se deben esforzar en la tarea de definir propósitos valiosos para la colectividad y producirlos. Además de su continuidad, deben estar preparados para adaptar y reposicionar sus organizaciones en el entorno político y operativo» (Moore, 1998, p. 91). Esta reflexión la considero muy acertada para los directivos, responsables de las organizaciones de Policía, pues estos tienen que adecuar, en palabras de Moore, «reinventar» sus organizaciones para huir de la rutina, adaptarse a las nuevas demandas y satisfacer a los ciudadanos con niveles de calidad.

Cuestiones todas estas que he planteado como necesarias, a mi juicio, cuando hablamos de seguridad y convivencia en nuestros barrios, y que a la vista de los recientes sucesos de Francia deben obligar a reflexionar para evitar el conflicto social. En la búsqueda de la seguridad y convivencia deben tratarse las causas que general la falta de aquellas. Debemos huir de posiciones recientemente expresadas que se manifiestan en la frase «vamos a limpiar las calles». Reducir los asuntos de seguridad y convivencia a políticas criminales de mera actuación reactiva, detenciones masivas y aumento espectacular de la población penitenciaria, es volver a nuestro infausto pasado, a la época de la Ley de Vagos y Maleantes, a la Ley de Peligrosidad Social. La seguridad y la convivencia en nuestros barrios deben encontrar un punto de apoyo en políticas sociales basadas en la participación., en atacar las causas del delito, en definitiva, luchar contra la pobreza y la marginalidad. Debemos hacer nuestro el compromiso de desarrollar en todo su potencial el artículo 9 apdo. 2ª de nuestra Constitución «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

3. TRANSPARENCIA PÚBLICA

Las instituciones políticas deben trabajar de una forma más abierta. Se debe desarrollar una comunicación más activa, utilizando un lenguaje que resulte accesible para los ciudadanos, debemos fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas. La calidad y la eficacia de las políticas de los Estados implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases de los procesos. La participación genera mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La transparencia y el buen gobierno como conjunto de medidas que tienen por objeto en una sociedad avanzada el facilitar y hacer efectivas la rendición de cuentas, mediante la evaluación de la labor de las instituciones, de los procesos y de las prácticas que determinan como se ejercita el poder, como los ciudadanos participan en la adopción de las decisiones públicas y como estas decisiones se toman de acuerdo con el interés general.

La democracia es un elemento fundamental que determina un fuerte impulso social pero que no se agota en sí mismo si no que necesita permanentemente ahondar en la transparencia para satisfacer a la sociedad que cada vez es más exigente y que ha dejado de ser una sociedad tutelada a una participativa.

En esta línea de pensamiento se encuadra el encargo que, el 21 de diciembre del año 2004, el Gobierno de la Generalitat realizó para la elaboración de un Informe sobre Buen Gobierno y Transparencia Administrativa a un grupo de trabajo, que hizo entrega de sus conclusiones el 27 de julio de 2005. La idea era recoger en un documento los principios que deberían orientar las actuaciones de las administraciones públicas. El informe reivindica «la defensa de los valores elementales y comunes indispensables para la convivencia y la cohesión social del país, e insta al Gobierno a definir los valores universales de ciudadanía, compartidos por el conjunto de la comunidad, fundamentales en el diálogo y partiendo del compromiso y la responsabilidad de convivir en sociedad», para después pedir espíritu de servicio a los cargos públicos, y una cultura de respeto al uso racional y legal de los recursos públicos, a fin de promover una serie de medidas concretas. En el apartado de «valores», el documento habla de una «cultura democrática, en la que la ciudadanía ejerce las virtudes cívicas, participa de forma comprometida en los asuntos públicos, motivando y estimulando los cambios sociales e institucionales. En un esfuerzo tenaz por alcanzar mayores cotas de legitimidad democrática». Años más tarde se aprobó el Código ético del servicio público de Cataluña (Acuerdo GOV/164/2021, de 26 de octubre).

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La sociedad actual requiere de nuevas herramientas dentro de las políticas de seguridad públicas debido a su complejidad y dinamismo, ya no nos encontramos ante una sociedad tutelada si no que ahora llega a ser una sociedad que participa de la toma de decisiones y que ejerce un saludable control en relación con los poderes públicos. Las actuales circunstancias solicitan substituir los tradicionales mecanismos de resolución de los problemas por otros que puedan responder a las nuevas necesidades: las nuevas tecnologías, la inmigración, los problemas que afectan a la juventud, la violencia doméstica, etc. Todas estas circunstancias nuevas exigen una respuesta inmediata, y los operadores jurídicos y sus instrumentos han de estar en condiciones para darles respuestas satisfactorias. El Estado «no puede ser un simple proveedor de servicios, sino el fundamento mismo de la coherencia social» (Ramírez, 2005, p. 13).

Un valioso instrumento que hoy se nos presenta es la participación ciudadana. Ésta ofrece la posibilidad a los ciudadanos de establecer unas relaciones directas con los responsables de llegar a cabo las políticas de seguridad públicas en un determinado territorio, a la vez que llegan a ser instrumentos indispensables de control social que, en una sociedad democrática como la nuestra, ha de haber en relación con los operadores que actúan en el ámbito de la seguridad. La participación opera en un doble

sentido, por un lado, posibilita a los ciudadanos saber de primera mano qué hace la Policía y por otro, ofrece a ésta explicar qué hace y que hará. En definitiva, crea un marco adecuado para trabajar en esta línea de una policía integrada en la comunidad.

En esta coyuntura es patente el interés del análisis de las relaciones de la policía con la sociedad, elemento este, clave, ya dibujado por Robert Peel, con motivo de la creación de la Policía Metropolitana de Londres en 1829, cuando establece la necesidad de la legitimación de la Policía, de disponer de unas fuerzas de policía aceptadas por la comunidad como elemento fundamental a la hora de que esta pueda disponer de su colaboración y obtener éxito en sus investigaciones. Acertadamente señala Woodley que «unas fuerzas que no cuenten con la ayuda de la población deberán crear sus propios métodos que forzosamente resultarán inaceptables para reforzar la ley y detectar el crimen» (Curbet, 1983, p. 74).

La participación ciudadana ofrece la posibilidad a la ciudadanía de establecer relaciones directas con los responsables de implementar las políticas públicas en un territorio determinado, a la vez que es un instrumento indispensable que favorece el control social que, en una sociedad democrática, constituye un elemento que garantiza la transparencia: la participación opera en un doble sentido, por un lado posibilidad a la ciudadanía saber de primera mano que hace la administración y en segundo lugar la administración puede conocer que piensan los ciudadanos y ciudadanas.

Debemos ser conscientes de que en la vieja Europa están cambiando muchas cosas y algunos desde su caja de cristal ni se enteran, ni quieren tomar nota. No me refiero sólo a que en Europa estamos viviendo un cambio de ciclo económico que pone fin al Estado del Bienestar que hemos conocido hasta ahora, ni los problemas derivados de la globalización, me refiero a que el fenómeno migratorio que ha vivido Europa en los últimos años, las políticas de integración de los recién llegados, la respuesta ciudadana que inicialmente se mostró indiferente, ahora, poco a poco, y de forma imparable está produciendo todo un auge de movimientos populistas que en algunos casos incluso bien pueden ser calificados como xenófobos por fundamentarse en posiciones integristas en el religioso y en lo cultural posiciones que se han ido forjando como respuestas a los nuevos fenómenos de la inmigración y las políticas de cohesión social que los Estados europeos han llevado a cabo en los últimos años. La Europa del siglo XXI se debatirá entre aquellas posiciones basadas en la centralidad y valores de sus padres fundadores y los retos de su rápido crecimiento poblacional que generan espacios de conflicto social que exigen respuestas rápidas y serias.

4.1. UNA APROXIMACIÓN A LA LEY 4/2003, DE 7 DE ABRIL, DE ORDENACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE CATALUNYA

El año 2003 el Parlamento de Catalunya aprobó Ley de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Catalunya, Ley 4/2003, de 7 de abril, que se constituye en el eje central sobre el que debe pivotar la seguridad pública en nuestra Comunidad Autónoma.

La Ley tiene como principio inspirador el de «integrar los diferentes servicios que actúan en el ámbito de la seguridad pública en un sistema coordinado y único de seguridad pública en Catalunya». Este sistema tal y como se recoge en el preámbulo de la Ley debe basarse en «los principios de cooperación y colaboración entre las diferentes autoridades, administraciones y servicios públicos con responsabilidades en el ámbito de la seguridad, a la vez que se prevén también los órganos de coordinación y de participación ciudadana correspondientes, la manifestación más elevada de los cuales la constituye el Consejo de Seguridad de Catalunya».

La Ley se sustenta en lo que se denomina una cultura de corresponsabilidad «mediante la cual la Generalitat y los ayuntamientos, principalmente, como administraciones catalanas, desarrollan espacios, como las juntas locales de seguridad y las comisiones territoriales de seguridad, instrumentos de planificación y coordinación, como los convenios de colaboración y los diferentes tipos de planes de seguridad, que han de garantizar un más eficaz y eficiente sistema de seguridad para Catalunya, tanto en la consecución de los resultados deseables como en el uso racional y sostenible de los recursos públicos disponibles».

La Ley prevé la constitución de una serie de órganos que contribuirán a desarrollar los principios recogidos en el articulado. En primer lugar, se hace referencia al Consejo de Seguridad de Catalunya, órgano deliberante, consultivo y de participación superior en Catalunya en materia de seguridad. Presidido por el titular del Departamento de Interior, en el cual tiene cabida representantes de la Generalitat, de la Administración, del Estado, de las entidades ciudadanas, y si es necesario de la judicatura y de la fiscalía. Las funciones del Consejo de Seguridad de Catalunya son:

- a) Analizar, estudiar y evaluar la situación de seguridad en Catalunya y emitir un informe anual sobre su evolución, y otros que considere necesarios.
- b) Promover y proponer medidas generales e iniciativas de mejora de la situación de seguridad en Catalunya, y presentarlas, si es necesario, a los organismos competentes.

- c) Conocer e impulsar iniciativas dirigidas a la mejora de los servicios de las diferentes administraciones relacionadas con la seguridad pública en Catalunya.
- d) Acordar la constitución de comisiones de estudio y de grupos de trabajo, fijar el ámbito y los criterios de su actuación.
- e) Promover la información y la sensibilización de la opinión pública sobre la situación de la seguridad pública en Catalunya y los estudios en la materia que elabora periódicamente.
- f) El Gobierno de la Generalitat ha de aprobar por decreto el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo.

Se desea superar un caduco concepto de la seguridad, evitando las lecturas tradicionales y anquilosadas de la misma, que sólo se basan en modelos reactivos y excesivamente acotados, para dar paso a una concepción moderna y mucho más social de la seguridad llegando a afirmar que «Catalunya aspira a dotarse plenamente de un modelo que supere la concepción tradicional de la seguridad y el orden público, a favor de una orientación que se fundamente en la prevención, la participación y la implicación de los diferentes servicios públicos, y asimismo de la sociedad civil».

La Ley consta de cinco capítulos, relativos a las disposiciones generales, la estructura del sistema de seguridad de Catalunya, la Administración territorial de seguridad, las relaciones entre Administraciones y las relaciones con los ciudadanos y ciudadanas, a los que siguen diversas disposiciones de carácter adicional, transitorio, derogatorio y final.

El artículo 1 establece claramente el objeto y ámbito de esta Ley. «El objeto de esta Ley es la ordenación de las competencias de la Generalitat en materia de seguridad pública, especialmente las de policía, y su integración con las de protección civil, tránsito juego y espectáculos y seguridad privada, en un sistema general de seguridad propio de Catalunya, participado por las otras administraciones con responsabilidades concurrentes en esta materia».

Con relación a este artículo pensamos hubiese sido deseable hacer referencia expresa al principio de lealtad constitucional en materia de tal importancia con relación al Gobierno del Estado. Pues no debemos olvidar, que esta ley se subordina a la LOFCS, y que más o menos tarde a nivel estatal deberá existir una Ley que cree un verdadero y racional sistema de seguridad público en España, articulado sobre nuestra organización autonómica del Estado.

El sistema de seguridad de Catalunya, a tenor de lo dispuesto por el artículo 3 está integrado por: las autoridades de seguridad, los cuerpos

policiales y otros servicios públicos o privados, de seguridad y los órganos de coordinación y participación en materia de seguridad. El órgano superior de coordinación entre la Policía de la Generalitat y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del estado es la Junta de Seguridad de Catalunya.

4.2. PROGRAMA DE CIVISMO Y VALORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ACCIÓN CÍVICA Y COMUNITARIA DEL DEPARTAMENTO DE DERECHOS SOCIALES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

En el año 2022 se puso en marcha una iniciativa impulsada desde el Programa de Civismo y Valores de la Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria del Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Catalunya que pretende hacer un análisis del civismo y de los valores en la Catalunya de hoy. Consideramos que se hace imprescindible el poder reconectar con la ciudadanía, en el sentido de que ésta sea activa y asuma responsabilidades hacia los demás y que los poderes públicos estén anclados por los principios de transparencia y buen gobierno. Entendemos que este feedback es imprescindible para conseguir una auténtica cultura cívica. Es necesario que quedemos dispuestos a las exigencias del pluralismo existencial, expresado en el multiculturalismo, entre otros hechos, así como en la conveniencia de resolver los conflictos por vías pacíficas y educadas

Para el estudio se ha elaborado una encuesta que pretende captar el estado del civismo y los valores con 75 preguntas desde diferentes bloques temáticos: concienciación, medio ambiente, participación ciudadana, redes sociales, sector privado, escuela, culturas urbanas, percepción ciudadana de del incivismo, gestión de la diversidad, animales de compañía, sanciones y medidas alternativas.

Las respuestas dadas a la pregunta 43 es un buen ejemplo de importancia de la participación ciudadana, una cuestión tan importante como la del civismo las respuestas son coincidentes en un 90% pues afirman que afirman que en las reuniones de las asociaciones de vecinos se tratan mayoritariamente los temas de civismo son tratados asociaciones de vecinos, tenemos una respuesta que califica con 5 y cinco respuestas que dan una calificación de 4, es una valoración coherente con la realidad actual en la que la preocupación por el civismo sale a todas las encuestas que les plantean en las diferentes localidades. También refuerza esta hipótesis la pregunta 47 pues el análisis de las respuestas muestra que el papel de las asociaciones de vecinos en la prevención del incivismo es relevante, pues actúan como incentivadoras para que los ayuntamientos dedican más recursos y tiempo a la prevención del incivismo y que actúan de forma proactiva a través del diseño de acciones

en defensa del civismo, puesto que en una puntuación de 0 a 5 de las 8 respuestas dadas 2 calificando con tres y respuestas 3 a un cuatro.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana constituye dentro del mundo actual de las políticas públicas de seguridad un instrumento valioso que nos dan posibilidades si las utilizamos debidamente de poder mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas de seguridad públicas. La sociedad actual es cada vez más compleja y dinámica, no es una sociedad tutelada si no que ahora llega a ser una sociedad que participa de la toma de decisiones y que ejerce un saludable control en relación con los poderes públicos. Las actuales circunstancias solicitan substituir los tradicionales mecanismos de resolución de los problemas por otros que puedan responder a las nuevas necesidades: las nuevas tecnologías, la inmigración, la delincuencia organizada, los problemas que afectan a la juventud, la violencia doméstica, etc. Todas estas circunstancias nuevas solicitan una respuesta inmediata, y los operadores jurídicos y sus instrumentos han de estar en condiciones para darles inmediatez tal como se hacía referencia.

Es indispensable la implicación social y ciudadana para conseguir los objetivos de transparencia, creando los mecanismos necesarios de participación ciudadana. En línea con lo manifestado es indispensable elaborar indicadores de eficacia y de eficiencia de los servicios y de los procedimientos que gestionan o tramitan las Administraciones y sus empresas. A tal fin se debe tener en cuenta la necesidad de poder someter sistemáticamente a programas de auditoría externa de gestión todos los servicios y procedimientos para poder ser evaluados y de esta forma poder desarrollar estrategias que impulsen los mejores procedimientos de gestión de los servicios públicos bajo los principios de responsabilidad y eficiencia.

REFERENCIAS

CURBET J. (1983): *Democracia y Policía*. Dirección General del Departamento de Gobernación de la Generalitat de Catalunya.

MOORE M. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.

RAMÍREZ A. (2005): *Estrategias Sociales de Policía*. Dykinson.

ESTUDIOS

La transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana constituyen, hoy en día, elementos fundamentales en la construcción de una sociedad democrática avanzada, ya que, por un lado, permiten a los ciudadanos estar informados sobre las decisiones y actuaciones de los poderes públicos que afectan a su vida cotidiana y tomar decisiones basadas en información completa y veraz y, por otro lado, fomentan la responsabilidad de los poderes públicos, así como la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

En esta obra los lectores encontrarán aportaciones de carácter multidisciplinar en las que prestigiosos especialistas sobre esta materia llevan a cabo diferentes aproximaciones a la participación de la ciudadanía en los entes territoriales, prestando especial atención a la gobernanza participativa en los entes locales y dan a conocer diversos modelos y experiencias relacionados con la transparencia y el acceso a la información pública.

La monografía, que surge de la compilación de las principales ponencias que se presentaron en el VIII Congreso Internacional de Transparencia y Buen Gobierno celebrado en la Universidad de Alcalá en septiembre de 2023, se completa con otros dos libros que comparten una misma temática y raíz, pero tienen, a su vez, sus propias singularidades, editados por esta misma editorial y coordinados por las profesoras Mónica Arenas Ramiro (Acceso, tratamiento de datos e inteligencia artificial. un análisis desde la transparencia) y Victoria Jiménez Martínez (Ética, calidad democrática, lobbies y entidades privadas).

El precio de esta obra incluye la publicación en formato DÚO sin coste adicional (papel + libro electrónico)

ACCEDE A LA VERSIÓN ELECTRÓNICA SIGUIENDO LAS INDICACIONES DEL INTERIOR DEL LIBRO

ISBN: 978-84-1085-044-6

