

PARTICIPACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

Relectura a partir de la nueva regulación estatutaria y práctica institucional¹

M^a Reyes Pérez Alberdi
Profesora Ayudante Doctora
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

RESUMEN

Una vez consolidadas las instituciones representativas, el legislador ha asumido en los últimos años la necesidad de impulsar un mayor acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas. En esta tendencia, ha de enmarcarse el Estatuto andaluz en el que, además de los tradicionales ámbitos de la participación política, podemos encontrar una nutrida representación de las fórmulas de participación ciudadana ante la Administración. Con este trabajo pretendemos dar cuenta de las diferentes formas de participación que se consagran en el Estatuto andaluz y en la legislación de desarrollo y hacer un balance de su puesta en práctica.

Palabras clave

Descentralización política - Cartas de Derechos y Deberes autonómicas - Derechos de participación política - Democracia participativa.

SUMMARY

Once the representative institutions were consolidated, the lawmaker has taken on the need to promote a greater citizens' approach to political decision-making in the last few years. Following this trend, the Andalusian Statute of Autonomy should be framed, in which, in addition to the traditional political participation scopes, we can find a large representation of citizens' participation formulae before the Administration. In this work, we intend to explain the different participation ways established in the Andalusian Statute of Autonomy and in the legislation passed for their development. We also intend to assess their practice.

Key words

Political decentralization - Bill of Rights of the Statutes of Autonomy - Right to political participation - Participatory Democracy.

¹Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario "Participación ciudadana y descentralización. Los casos de España e Italia a debate" que se celebró en Barcelona el 11 de febrero de 2011. Además, este trabajo tiene su origen en una investigación realizada por la autora en el marco del Proyecto de Investigación de Excelencia P07 SEJ-3112 "La construcción del Estado Social en el ámbito autonómico y europeo".

1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESCENTRALIZACIÓN

El establecimiento de la sociedad democrática avanzada que ya desde su Preámbulo exige la Constitución española de 1978 (en adelante, CE), implica un compromiso de los poderes públicos para facilitar la participación ciudadana no sólo en la vida política —a través, principalmente, de las instituciones representativas— sino su extensión a todos los ámbitos de la vida social, económica y cultural de toma de decisiones que afecten a los ciudadanos (artículo 9.2 de la CE). Por eso, son muchas las manifestaciones del principio participativo que podemos encontrar en la Constitución.

En efecto, el artículo 23 CE dota a la participación de la dimensión subjetiva y eficacia propia de los derechos fundamentales. Pues reconoce a todos los ciudadanos el “derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes (...)”. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, casi desde sus primeras Sentencias², ha realizado una interpretación muy restrictiva del citado precepto de manera que sólo protege las instituciones de participación política. En ellas pretende atajar una polémica que se presenta tanto en el terreno práctico como en el doctrinal entre los que pretenden que la expresión “asuntos públicos” incluya toda forma de participación con tal de que se refiera a “asuntos públicos”³, los que más matizadamente defienden que hace referencia a todas las formas de participación en los procesos decisionales de los poderes públicos y la estructura del Estado⁴ y los que, como el Tribunal Constitucional, creen que en este precepto deben encuadrarse únicamente las formas de participación política⁵.

Sin duda, es en la STC 119/1995, en la que el Tribunal Constitucional más se extiende en sus argumentos, distinguiendo netamente entre dos formas de Democracia, lo que el Tribunal Constitucional denomina la Democracia política —que se ejerce fundamentalmente a través de las instituciones representativas aunque puede venir complementada, como en nuestro caso, con las formas de la participación directa: referéndum, iniciativa popular y concejo abierto— y la llamada Democracia participativa, que el propio Tribunal Constitucional define como

²Así, en la STC 51/1984, de 21 de abril, Fundamento jurídico 2º se define el concepto de participación en los asuntos públicos como sigue: “Se trata del derecho fundamental, en que se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1.º, y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español. Por eso, ‘la participación en los asuntos públicos, a que se refiere el artículo 23, es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución’. Las bases de la argumentación de esta STC, podemos encontrarla ya en el ATC 153/1982 y en las SSTC 53/1982, 5/1983, 23/1983 y 23/1984. Y se reitera en otras muchas entre las que podemos citar, por más conocidas, los AATC 740/1984, 942/1985 y 25/1998 y las SSTC 189/1993, 212/1993, 80/1994 y 119/1995.

³En esta postura se encontraban Santamaría Pastor (1980), Sánchez Blanco (1985) y Ramírez (1985))

⁴Defendida originalmente por Ariño Ortiz y Souvirón Morenilla (1984) y Aguiar de Luque (1980). Aunque las últimas obras que se está realizando sobre la materia se están decantando también por esta segunda postura, véase Castellà Andreu (2001), Sánchez Sánchez (2004) e Ibáñez Macías (2007).

⁵López Guerra (1980), Font Llovet (1985; Sánchez Morón (1979), P. Biglino Campos (1988) y más recientemente, Fernández Le Gal (2000).

un conglomerado de instituciones participativas que tiene en común un componente o dimensión sectorial, de defensa de intereses particulares o concretos de los individuos o los grupos en los que estos se integran⁶. Se incluirían entre ellas, por tanto la participación de las padres y alumnos en los órganos educativos (artículo 27 de la CE), la participación de la juventud en el desarrollo político, cultural, social y económico (artículo 48 CE) o de los consumidores y usuarios por medio de sus asociaciones en la defensa de sus intereses (artículo 51 CE), la participación en la Administración pública (artículo 105 CE), la participación de los interesados en la Seguridad Social y otros organismos cuya actividad afecte a la calidad de vida o al interés general y la participación en las empresas (artículo 129.1 y 2 CE), la participación en la planificación económica general (artículo 131 de la CE) e incluso la administración corporativa que se deriva de los artículos 36 y 52 de la Norma fundamental. Lo que, en definitiva, supondrían formas de participación administrativa —tanto funcional como orgánica—o de la economía social, normalmente mediatizadas por las asociaciones u organizaciones representativas de intereses.

En definitiva, sólo las formas de la Democracia política integran el contenido del derecho fundamental del artículo 23 de la CE. Teniendo el resto de instituciones participativas la eficacia jurídica que se desprende del precepto constitucional en el que se integran. En algún caso, la participación en el ámbito educativo (artículo 27) o laboral por medio de los sindicatos (artículo 28 CE) por ejemplo, serán derechos subjetivos ex Constitutione. En otros, la mayoría, el derecho subjetivo de participación nacerá sólo con el desarrollo legislativo del precepto constitucional⁷.

Precisamente, una vez consolidadas las instituciones representativas, el legislador ha asumido en los últimos años la necesidad de impulsar un mayor acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas. En esta tendencia, han de enmarcarse los Estatutos de Autonomía de segunda generación en los que se ha optado decididamente a favor de la Democracia participativa. Así, proclaman la obligación de los poderes públicos de facilitar y garantizar la participación en la vida política, económica, cultural y social artículos 4.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EACat); 20.a del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EAAR); 1.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante, EACV); 10.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, (en adelante EAAnd) y 8.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (en adelante, EACL) promoviendo la participación social en

⁶No es éste, sin embargo, el concepto más difundido entre la doctrina para referirse a aquellas constitucionalista. El más extendido, tiene su origen en la obra de Alessandro Pizzorusso y de este autor italiano lo han acogido en nuestra doctrina Paloma Biglino Campos y M^a Jesús Larios Paterna, técnicas participativas mediante las que los ciudadanos presentan propuestas o dan su opinión a los poderes públicos en el proceso de toma de decisiones, aunque la decisión queda en manos de los poderes públicos. Incluiría también, la iniciativa popular que no definen como una forma de participación política directa. Véanse los trabajos de Biglino Campos (1996) y Larios Paterna (2003a); e Ídem (2003b).

⁷En otro lugar defendimos la oportunidad de integrar dentro del contenido del derecho de asociación, la participación institucional cuando ésta se realice por medio de asociaciones representativas de intereses. Ya lo ha hecho el Tribunal Constitucional en el caso de la libertad sindical. Véase Fernández Le Gal y Pérez Alberdi (2005).

la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico (artículos 43 EACat; 15.3 EAAR; 9.4 EACV; 10.3.19 EAAnd; y 15 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares). Además, los fenómenos de descentralización política ofrecen un marco más adecuado para la mejora de la calidad democrática. No debe olvidarse que la cercanía de los asuntos públicos al ciudadano y el mejor conocimiento de sus necesidades por la Administración autonómica, fueron algunos de los argumentos que apoyaron el desarrollo del Estado autonómico.

Sin embargo, no vamos a dedicar este trabajo un análisis comparado de las semejanzas o diferencias estas regulaciones estatutarias⁸, sino de manera más limitada dar cuenta de las diferentes formas de participación que se consagran en el Estatuto andaluz y en la legislación de desarrollo y hacer un balance de su puesta en práctica.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía reformado adopta una visión participativa de la sociedad, de manera que la participación impregna el contenido de las relaciones entre los individuos y los grupos con los poderes públicos y entre sí. Tal es así, que la participación se consagra como uno de los principios básicos que estructuran el programa político del Estatuto. Principio que se proyecta en la Carta de Derechos de los ciudadanos del Título I, entre los que destacan sobremanera los derechos de participación política y ciudadana, y en la atribución a la Comunidad Autónoma de las competencias necesarias para alcanzar ese objetivo y esos derechos de los ciudadanos.

No obstante, ya desde estas primeras líneas quisiéramos dejar constancia de la insatisfacción que nos produce el hecho de que en estos cinco años de vigencia de la reforma estatutaria no se ha realizado el necesario desarrollo legislativo para su implementación. A ello debe añadirse la restrictiva interpretación constitucional sobre los institutos de participación política directa que parece excluir de la competencia autonómica todo lo que tiene que ver con las consultas populares por medio del referéndum. Especialmente a partir de la STC 31/2010, en la interpretación que realiza del artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, si ello es así, con mucha más razón habría que excluir esta materia de la competencia autonómica recogida en el artículo 78 del Estatuto de Autonomía andaluz.

⁸Ya me he ocupado de esta cuestión en Pérez Alberdi (2008). También debe consultarse, Castellà Andreu y Expósito (2008).

2. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN EL MARCO ESTATUTARIO

Como decíamos más arriba, en el Estatuto de Andalucía la participación se configura como uno de los objetivos básicos del programa político de la Comunidad Autónoma⁹, que se proyecta en el reconocimiento en el Título I de toda una serie de derechos de participación y en la atribución a la Comunidad autónoma de las competencias necesarias para su consecución. Así, el artículo 10 fija los soportes valorativos y programáticos que deben enmarcar la nueva tarea intervencionista de la Comunidad Andaluza y que pueden resumirse en **a)** la igualdad material; **b)** la paridad entre hombres y mujeres, y **c)** la democracia participativa. Este precepto reproduce de forma prácticamente literal el enunciado de la llamada cláusula social o de transformación recogida en el artículo 9.2 de la CE en su primer apartado¹⁰, añadiendo que para conseguir esa libertad e igualdad efectivas que el precepto proclama podrán adoptarse todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias. Seguidamente, proclama otro de los principios que impregnan también todo el contenido del Estatuto de Autonomía, el de la democracia paritaria o lo que es lo mismo, la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, y que ya venía siendo generalizada en las políticas públicas de nuestra Comunidad Autónoma, resuelta a implantar la paridad entre hombres y mujeres en el ámbito institucional y de la Administración autonómica¹¹. Para terminar diciendo, que para conseguirlo, la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con una serie de objetivos básicos entre los cuales, con ordinal 19º, se encuentra el de “la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una sociedad democrática avanzada”.

De esta declaración de intenciones se deduce que la implementación de la cláusula del Estado social es un elemento nuclear del contenido estatutario. Sin embargo, esto se ha traducido no sólo en la fijación de una serie de objetivos generales —como ocurría en el anterior Estatuto¹²— sino también en la proyección de los mismos en una Carta de Derechos de los ciudadanos¹³, en donde se recogen principalmente derechos de contenido social.

⁹Sobre la definición de los objetivos básicos del Estatuto de Autonomía puede consultarse Terol Becerra (2008a).

¹⁰Artículo 10.1 EEAnd. “La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y *fomentará la calidad de la democracia facilitando* la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias”

¹¹Véanse en este sentido, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley 5/2005, de 8 de abril, *por el que se modifica el art. 23.1 de la Ley electoral de Andalucía* que introdujo las llamadas “listas-cremallera” en la confección de las candidaturas y cuya constitucionalidad acaba de ser confirmada por la STC 40/2011, de 31 de marzo o el artículo 6 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del *Consejo Consultivo de Andalucía* y el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de *Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza*.

¹²Véase en este sentido, Lucas Murillo de la Cueva (1993).

¹³Sobre el contenido de la Carta de Derechos del Estatuto de Autonomía andaluz y su extensión a otras categorías de derechos que no son sociales se ha ocupado Terol Becerra (2008b). La legitimidad constitucional de estas Cartas de Derechos y Deberes ha sido sin duda una de las cuestiones más polémicas de la aprobación de estos nuevos Estatutos de Autonomía. En contra, se ha pronunciado. DÍEZ PICAZO (2006). A favor, aunque no considerándolo muy adecuado desde el punto de vista técnico jurídico, Ferreres Comella (2006), Biglino Campos (2006). A favor, sin condiciones, Carrillo (2007a) e Ídem (2007) y Caamaño Domínguez (2007).

Con ello se confirma lo que acertadamente ha expuesto el Profesor ANTONIO PORRAS quien considera que en el nuevo sistema de derechos sociales del Estatuto de Autonomía andaluz, pueden descubrirse tres tipos de esferas regulativas con requerimientos diferenciados. O lo que es lo mismo, que entre esos derechos del Título I, se recogen normas de muy diversa estructura y naturaleza, de las que derivas una diferente eficacia jurídica: en primer lugar, las normas de tipo programático, que fijan el tipo de objetivos finalistas prioritarios para la Comunidad, las normas declarativas de derechos, que en cualquier caso deberán conformar una esfera de legitimación subjetiva sobre los poderes públicos y, por último, las normas reguladoras de políticas públicas, que debido a su mayor dificultad de concreción, se limitan a ser configuradas como principios rectores, informadores de la actuación de los poderes públicos y necesitados de desarrollo legislativo para su alegación ante los tribunales¹⁴.

Entre esos derechos del Título I destacan sobremanera los derechos de participación, que responden a este mismo esquema: por un lado la participación se configura en los artículo 10 como un objetivo general del Estatuto, pero por otro lado, como un derecho subjetivo con eficacia directa en los artículos 26, 27, 30 y 31 y también como mero principio rector, orientador de las políticas públicas comunitarias pero necesitado de desarrollo legislativo, en el artículo 37.

Pasamos a analizar seguidamente el contenido de los derechos de participación en la Carta de Derechos sociales del Estatuto andaluz. Nos serviremos para ello de la clasificación de estos derechos que se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir de su STC 119/1995 que hemos visto más arriba y que es acogida por el propio Estatuto, de manera que, por un lado, regula los derechos de participación política en el artículo 30 de la Norma estatutaria y, por otro, los derechos de participación ciudadana ante la Administración que se englobarían dentro de la fórmula de la Democracia participativa (artículos 26, 27, 30, 31 y 37).

a) El artículo 30 del EAAnd: algo más que derechos de participación política

Entre los derechos con contenido subjetivo propio, recogidos en el Capítulo II, se reconocen los tradicionales derechos de participación política. El artículo 30 del EAAnd parafrasea en este punto el contenido del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE. En él, se dice que los andaluces —definidos en el artículo 5 como los ciudadanos españoles que tienen su vecindad administrativa en cualquier municipio andaluz así como los españoles residentes en el extranjero que hubiesen tenidos última vecindad administrativa en Andalucía y sus descendientes— tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, en los términos que establezcan la Constitución, el Estatuto y las leyes.

Seguidamente, pasa a enumerar las facultades que integrarían el contenido de este derecho. Pero al hacerlo, se aparta notablemente del concepto de participación política que maneja el Tribunal Constitucional, añadiendo contenidos que no definen al derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE. En efecto, para el Tribunal Constitucional la participación política se define por su sujeto: el titular de la soberanía, es decir, los ciudadanos que forman parte del cuerpo electoral y su objeto: su contribución a la formación de la voluntad general.

¹⁴Véase Porras Nadales (2007), pág. 110.

Integrarían por tanto el contenido del derecho la participación por medio del sufragio (activo y pasivo), la iniciativa legislativa popular, el referéndum y el régimen del concejo abierto¹⁵ así como las facultades inherentes a los cargos públicos representativos para el correcto ejercicio de la función parlamentaria¹⁶. Por contraposición a ella, como hemos desarrollado más arriba, existen otras formas de participación, que no suponen el ejercicio de la soberanía, sino el llamamiento a determinados colectivos o ciudadanos para la defensa de sus intereses propios de carácter sectorial o difuso, y que cabría encuadrar dentro de la fórmula de la Democracia participativa¹⁷.

Sin embargo, veamos como en el precepto que comentamos se encuentran entremezcladas formas de la Democracia política y de la Democracia participativa. Según el artículo 30 del EAAnd, el derecho de participación política comprende:

a) el derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidatos a los mismos.

Este primer apartado, no plantea ningún problema. Se refiere al sufragio activo y pasivo. Derechos cuyo desarrollo se encuentra en la LOREG, limitándose el Estatuto de Autonomía a reiterar, en la regulación del Parlamento andaluz, los tradicionales principios del sufragio: universal, igual, libre, secreto y directo (artículo 101) y a regular los aspectos esenciales de su ejercicio que desarrollará la ley electoral andaluza (artículos 104 y 105). Una ley que requerirá, como novedad introducida por el Estatuto, ser aprobada por una mayoría absoluta y que exige criterios de igualdad de género para la confección de las listas electorales.

b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.

La primera de las facultades tampoco es problemática, pues la jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha incluido la iniciativa legislativa popular como una de las formas de participación directa en los asuntos públicos y se ha pronunciado sobre ella tanto cuando se ha ejercitado ante el Congreso de los Diputados como ante los Parlamentos de las Comunidades Autónomas¹⁸. También se ocupa de esta forma de iniciar el procedimiento legislativo el artículo 111.2 del EEAnd, para remitir su regulación a una ley del Parlamento de Andalucía¹⁹.

Otra opinión nos merece, sin embargo, el derecho a participar en la elaboración de las leyes por medio de entidades asociativas —que se trata de manera más extensa en el artículo 113 del EAAnd— pues no encaja dentro del concepto de participación política

¹⁵Véase por todas la STC 119/1995, de 17 de julio. Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca del contenido del artículo 23, de manera mas extensa de lo que aquí se realiza, puede consultarse Martín Núñez (2008).

¹⁶Véanse por todas las SSTC 5/1983, de 4 de febrero (permanencia en el cargo); 81/1994, de 14 de marzo (renuncia al cargo), de y 118/1988, de 20 de junio (función representativa).

¹⁷Véase por todas la STC 119/1995, de 17 de julio y el ATC 25/1998, de 26 de enero.

¹⁸Véanse las SSTC 76/1994, de 14 de marzo y los AATC 26/1985, de 16 de enero; 592/1985, de 18 de septiembre; 428/1989, de 21 de julio; 40 /1992, de 25 de mayo y 304/1996, de 28 de octubre.

¹⁹Se trata de la *Ley 5/1988, de 17 de octubre, sobre iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos*, recientemente reformada en esta Legislatura, de la que nos ocuparemos en el próximo epígrafe.

tal y como tiene reconocido el Tribunal Constitucional y debería haber sido incluida dentro de las modalidades de la participación ante la Administración, como una de las formas de la Democracia participativa.

c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes. Estas modalidades de consultas populares —autonómica y local— deberán ser reguladas por una ley autonómica (artículo 111.3 del EEAnd). Pero, en torno a estas formas de participación, se nos suscitan algunas dudas.

¿A qué tipo de consultas se refieren? ¿Incluye el referéndum o debe restringirse sólo a otras formas de consulta ciudadana como encuestas, audiencias públicas, foros de participación?

La ubicación sistemática del precepto nos podría llevar a pensar que, al situarse dentro de los derechos de participación política, se refiere al referéndum. Sin embargo, si conectamos este artículo con el artículo 78, en el que se regula la competencia autonómica en materia de consultas populares deberíamos llegar a la conclusión contraria. En efecto, el artículo 78 del EAAnd²⁰ excepciona el referéndum de las consultas populares sobre las que la Junta de Andalucía tiene competencia exclusiva.

¿Cabría otro tipo de competencia que no fuera exclusiva? La interpretación del precepto a partir de los antecedentes legislativos y la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la competencia en materia de consultas populares parecen excluir esta posibilidad²¹. En efecto, si acudimos a la tramitación legislativa del precepto estatutario, podemos comprobar que este precepto incluía dos tipos de competencias sobre consultas populares²²:

De un lado, en un primer apartado, se establecía una competencia de desarrollo legislativo, a partir de las bases dictadas por el Estado en materia de consultas populares en el ámbito de Andalucía de acuerdo con las leyes dictadas en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 149.1.1^a de la CE (bases para la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales) y 149.1.32^a (autorización estatal de referéndum). Por tanto, suponía conferir a las Comunidad Autónoma andaluza una competencia de desarrollo legislativo en materia de referéndum autonómico y local. De otro, un segundo apartado en los mismos términos que está redactado en la actualidad el artículo 78, es decir, que establece la competencia exclusiva en materia de

²⁰Artículo 78 del EAAnd: “Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum”.

²¹En igual sentido, puede consultarse Bueno Armijo (2008).

²²Artículo 71 de la Proposición de Ley de reforma del EAAnd:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares en el ámbito de Andalucía, de conformidad con lo que dispongan las leyes a que se refiere el artículo 149.1.1.^a y 32.^a de la Constitución.

2. Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum.”

encuestas, audiencias públicas, foros de participación y otras formas de consultas populares, con la salvedad del referéndum, que se encontraba regulado en el primer apartado.

Sin embargo, durante la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados de la reforma estatutaria desapareció sin discusión el primer apartado como resultado de una enmienda del Grupo Socialista. De lo que se deduce la voluntad de excluir el referéndum de la competencia autonómica.

Por otro lado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, desde sus primeros pronunciamientos ha insistido en realizar una interpretación restrictiva participación directa, que le lleva en la STC 103/2008 a negar la posibilidad de cualquier tipo de competencia implícita en materia de consultas populares²³. O lo que es lo mismo, niega a las Comunidades Autónomas la posibilidad de convocar o regular las consultas populares, incluso por la vía del referéndum, si no tienen reconocida expresamente esa competencia por una ley estatal, entre las cuales se pueden incluir los Estatutos de Autonomía²⁴. Con ello, se impide que las Comunidades Autónomas asuman la regulación de esta materia en ejercicio de la competencia genérica de regulación de sus instituciones de autogobierno, como había sugerido un sector de la doctrina²⁵. Esta jurisprudencia parecía dejar abierta la posibilidad de que, a través de los Estatutos de autonomía se reconociese la posibilidad de reconocer la competencia autonómica sobre consultas populares autonómicas y locales por vía de referéndum.

Sin embargo, la STC 31/2010 ha cerrado toda posibilidad de regulación autonómica de esta materia al considerar que la competencia del Estado sobre el referéndum afecta no sólo a la autorización de la convocatoria sino que también debe extenderse a “la entera disciplina de esa institución”, lo que incluye el establecimiento y la regulación de su régimen jurídico²⁶.

d) También integra el contenido de los derechos de participación política, el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma con los efectos que determine le ley. Y por tanto, en el marco de lo que establece la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición.

e) Y, por último, el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas.

La indeterminación de este precepto y su originalidad no nos permiten relacionarlo con ninguno de los contenidos que definen el derecho de participación política. De manera intuitiva podemos colegir que se refiere a la participación de los ciudadanos en la programación

²³No vamos a realizar en este trabajo un análisis exhaustivo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de consultas populares ni del debate doctrinal que sobre el alcance que esta competencia puede tener en otras Comunidades Autónomas. Ya me he ocupado de esta cuestión en Pérez Alberdi (2008), págs. 197-198. Con más extensión puede consultarse, López Basaguren (2009), Pérez Sola (2009) y Castellà Andrea (2011).

²⁴STC 103/2008, de 11 de septiembre, Fundamento jurídico 3º.

²⁵Véase Gutiérrez Llamas (1991) y Aguiar de Luque (2000).

²⁶STC 31/2010, de 28 de junio, Fundamento jurídico 69.

de las políticas públicas. Y con la mención a los mecanismos de información, comunicación y recepción de propuestas parece remitirnos a los mecanismos de participación administrativa²⁷. Esta intuición se confirma cuando se acude a la tramitación parlamentaria del Estatuto.

Este apartado tiene su origen en una enmienda, la número 455, que presentó el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en el Parlamento de Andalucía por la que se proponía introducir un artículo 30 bis, en el que se reconociese el derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas mediante su diseño, planificación, determinación y la gestión de los espacios públicos. Y se justifica por sus proponentes en la necesidad de “ampliar la democracia representativa en una *Democracia participativa*”²⁸. De manera que puede concluirse, que en este apartado del artículo 30 se alude a la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas y como tal no entendemos porqué no se ha incluido mejor entre los derechos a la buena administración ex artículo 31 del EAAnd.

Es más, nos planteamos si el EAAnd puede redefinir el contenido de las facultades del derecho de participación política o si, por el contrario, a lo sumo sólo podría reiterar el contenido constitucionalmente declarado del derecho. Necesariamente debemos decantarnos por la segunda afirmación. Porque la definición de las facultades que integran el contenido de los derechos fundamentales forma parte el concepto de desarrollo de los derechos fundamentales y, por consiguiente, requiere de una ley orgánica en sentido material para su desarrollo²⁹. No cubriendo, a nuestro juicio, el Estatuto de Autonomía esta reserva.

b) Otros derechos de participación ciudadana ante la Administración

En otros preceptos estatutarios se incluyen más fórmulas de participación que dan cumplimiento a ese objetivo básico del ejercicio de los poderes de la Comunidad Autónoma de “participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una sociedad democrática avanzada” (artículo 10.3.19 del EAAnd), estableciendo formas específicas de participación de los ciudadanos ante la Administración pública y que, ya sin discusión, encuadramos dentro de las formas de la *Democracia participativa*. Así, el artículo 26, como uno de los derechos relacionados con el trabajo, reconoce el derecho de participación institucional de los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma. Asimismo, dentro de los principios rectores de las políticas públicas se incluye el “impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales” (artículo 37.12 del EAAnd), concertación que tendrá un cauce de participación privilegiada en

²⁷En el mismo sentido Porras Nadales (2009) pp., 112-114.

²⁸Esta enmienda no generó ninguna discusión en la Asamblea Andaluza y no se incluyó en el texto definitivo de la Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada en el Pleno de 2 de mayo de 2006 y que se presentó al Congreso de los Diputados. En el Congreso, Izquierda Unida vuelve a reiterar su enmienda, esta vez con el número 14, Enmienda que ahora sí va a ser incluida en el Dictamen de la Comisión como una enmienda transaccional y con la redacción que parece en el texto definitivo del EAAnd, sin que del debate de la Comisión puedan extraerse mejores conclusiones.

²⁹Sobre el contenido esencial de los derechos fundamentales, por todas véase la STC 11/1981, de 8 de abril, Fundamento jurídico 15.

el Consejo económico y social (artículo 132 del EAAnd). Por otro lado, en el artículo 27 del EAAnd establece también la obligación de legislador de regular los mecanismos de participación de los consumidores y su catálogo de derechos.

Y, por último, el artículo 31, donde se recogen los llamados derechos a la buena administración³⁰, entre los que incluye el derecho de todos a participar en las decisiones que les afecten, obteniendo para ello de las Administraciones una información veraz³¹. Es precisamente éste último artículo, en donde la participación ciudadana pretende alcanzar una dimensión subjetiva, configurándose como un auténtico derecho estatutario³². Derecho cuyo contenido debe completarse con lo dispuesto en el artículo 134 del EAAnd en el que se incorpora la obligación legal de regular la participación de los ciudadanos, directamente o por medio de asociaciones u organizaciones representativas de intereses en los procedimientos administrativos o en la elaboración de las disposiciones que les puedan afectar. Por otro lado, establece el derecho de acceso a la Administración pública, incluyendo sus archivos y registros³³, mecanismo que es imprescindible para conseguir esa información veraz, mencionada en el artículo 31 del EAAnd, y necesaria para que la participación no sea un mero trámite del procedimiento administrativo sino un auténtico cauce de incorporación de la opinión pública en las decisiones de los poderes públicos³⁴.

En un principio podríamos calificar de poco original el artículo estatutario, que prácticamente reproduce los términos del artículo 105 de la CE, con lo que parece remitir a las fór-

³⁰Sobre la interpretación que debe darse a este derecho puede consultarse Ávila Rodríguez (2009) y, con carácter general Tomás Maillén (2004).

³¹El derecho a la buena administración está configurado en el EAAnd de un triple contenido. En primer lugar el derecho de todos los ciudadanos a participar en las decisiones que les afecten, obteniendo para ello de las Administraciones públicas una información veraz. Pero también el derecho a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable y el derecho a acceder a los archivos y registros públicos, con las excepciones que la ley establezca.

³²Aunque ello con el limitado alcance que desde la STC 247/2007 concede a las Cartas de Derechos reconocidas en los Estatutos de Autonomía. No podemos extendernos aquí sobre la naturaleza de los derechos estatutarios, un tema controvertido que ha sido recientemente tratado por Prieto Sanchís (2010).

³³Artículo 134 EAAnd: participación ciudadana. La ley regulará: a) la participación de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones y organizaciones en las que se integren, en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar. b) el acceso de los ciudadanos a la administración de la junta de Andalucía, que comprenderá en todo caso sus archivos y registros, sin menoscabo de las garantías constitucionales y estatutarias, poniendo a disposición de los mismos los medios tecnológicos necesarios para ello.

³⁴La doctrina especializada suele articular las prácticas e instituciones participativas a través de “escaleras de participación” en cuyos peldaños se situarían las diferentes técnicas en función del papel, más o menos activo, que desempeñan los individuos y grupos dentro de la misma. Primer escalón: recibir información de las Administraciones públicas, proceso que debe estar presidido por los principios de transparencia y veracidad; escalón medio: *influir* las decisiones de los poderes públicos, mediante los trámites de información pública o la consulta a órganos *ad hoc* de participación ciudadana; tercer escalón: decidir directamente. El origen de esta imagen se debe Arnstein (1969), y ha sido recogida y reformulada, por citar solo algún autor, Parry, Moyer y Day (1992) y entre nuestra doctrina por Alguacil Gómez (2003), p. 136 Font y Subirats (2000) p. 72.

mulas de la información pública y la participación procedimental funcional u orgánica³⁵.

Sin embargo, este precepto debe conectarse con el propio artículo 78 del EAAnd en los que se establece la competencia autonómica sobre “encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, añadiéndose así nuevas formas de participación ciudadana que ya han recibido desarrollo legislativo en otras Comunidades Autónomas³⁶. Por eso creemos que sólo se dará debido cumplimiento al mandato estatutario cuando se incorporen en el proceso de decisión de los poderes públicos un catálogo amplio de formas de participación ciudadana.

Además, en el ámbito de prestación de los servicios públicos, el artículo 84.2 del EAAnd establece que en el ejercicio de las competencias de la Comunidad autónoma andaluza en materia de sanidad, educación y servicios sociales la Comunidad Autónoma debe ajustarse a criterios de participación democrática de los interesados y de los sindicatos y asociaciones empresariales.

Para terminar con el análisis de la Carta de Derechos del Estatuto recogida en el Título I del Estatuto, sólo nos resta decir que el Capítulo III en el artículo 37 se establecen, como principios rectores de las políticas públicas la participación de determinados colectivos: personas mayores (artículo 37.1.3º) y jóvenes (artículo 37.1.8º) y el fomento del asociacionismo (37.1.18º), condición imprescindible para la materialización de la democracia participativa, que se articulan normalmente a partir de un fuerte tejido asociativo³⁷.

³⁵Así lo afirma Escribano Collado (2008), pág. 921. Sobre las fórmulas de participación administrativa pueden consultarse Sánchez Morón (1980) y Castellà Andreu (2001).

³⁶Véanse, por ejemplo, la *Ley 11/2008*, de 3 de julio, *de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana*, desarrollada incluso por el *Decreto 76/2009*, de 5 de junio y *Ley canaria 5/2010*, de 21 de julio, *de fomento de la participación ciudadana*.

³⁷Del papel de las asociaciones en las instituciones de participación ciudadana y la posibilidad de encuadrarlo en el contenido del derecho de asociación, me he ocupado ya en Fernández Le Gal y Pérez Alberdi (2005).

3. DESARROLLO LEGISLATIVO Y PRÁCTICA DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS EN ANDALUCÍA

Desde la aprobación de la reforma del EAAAnd apenas se han desarrollado legislativamente las previsiones estatutarias sobre las instituciones de participación ciudadana y, salvo la limitada reforma de la *Ley 5/1988, de 27 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos*, todavía no se ha producido la necesaria incorporación legislativa de las instituciones de participación ciudadana.

a) Participación electoral

Así, podemos constatar que en materia electoral no se han introducido modificaciones que afecten a la participación electoral en la *Ley 1/1986, de 2 de enero, de elecciones al Parlamento de Andalucía* ni creemos que vayan a introducirse³⁸. Es un lugar común en la doctrina afirmar la estabilidad de la normativa electoral³⁹ y si a ello añadimos el efecto mimético que el sistema electoral del Congreso de los Diputados ha producido sobre el Derecho electoral autonómico y la interpretación tan amplia que la jurisprudencia constitucional ha dado a la definición de régimen electoral general, regulado por el Estado mediante Ley orgánica, tenemos como resultado una normativa electoral poco novedosa⁴⁰, que pese a las modificaciones introducidas en el artículo 105 del Estatuto, que suprime la referencia a la fórmula electoral D'Hondt que exigía el anterior Estatuto y establece la obligatoriedad de respetar criterios de igualdad de género en la elaboración de las listas electorales y de celebrar debates electorales en los medios de comunicación de titularidad pública, mantiene sus elementos configuradores básicos: la provincia como circunscripción y el carácter proporcional, aunque corregido con criterios territoriales, del sistema electoral⁴¹. Además, el nuevo Estatuto de Autonomía dificulta el cambio normativo al exigir, como vimos, mayoría absoluta del Parlamento andaluz para modificar la normativa electoral.

En los 25 años de vigencia de la ley, se han celebrado 8 procesos electorales. En ellos, se ha producido un índice de participación medio del 69,87% y entre los que cabe señalarse los de 1990 —el único que no coincidió con otras elecciones— con una participación que apenas alcanzó el 55,32% y de 1996, con un 78,42%, en donde se consiguieron los más altos niveles de participación⁴². El sistema de partidos ha sido muy estable, alcanzando el hemiciclo el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Popular (hasta 1990, coalición AP-PDP-PL), Izquierda Unida y Partido Andalucista.

³⁸Sin embargo, en el final de la legislatura en curso si se ha aprobado una modificación de la ley electoral andaluza en materia de sufragio pasivo, en concreto, para regular las incompatibilidades y la declaración de actividades, bienes e intereses de los cargos públicos. Véase *Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía*, la *Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los Ex Presidentes de la Junta de Andalucía*, y la *Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos*.

³⁹Por todos, Montero (2007), pág. 10.

⁴⁰Véase en este sentido el trabajo de Gavara de Cara (2007).

⁴¹Sobre el Derecho electoral de Andalucía puede consultarse Ruíz Robledo (2005).

⁴²Los datos de participación han sido obtenidos del Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía, http://cadpea.ugr.es/Consultas_simple.aspx.

Hasta las últimas elecciones de 2012, el PSOE había resultado siempre el partido más votado, aunque entre 1994-2000 sólo obtuvo mayoría relativa. A partir de entonces se observa un crecimiento del Partido Popular hasta el año 2004 en el que el PSOE recuperó la mayoría absoluta. El mapa electoral ha cambiado tras las elecciones de Marzo de 2012. El PP ha sido por primera vez el partido ganador en votos y escaños, aunque la coalición entre los partidos de la izquierda (PSOE e IU) le han impedido el acceso a las funciones de Gobierno.

Elecciones	Participación	ESCAÑOS			
		PSOE	PP	IU	PA
1986	70,67%	60	28*	19	2
1990	55,32%	62	26	11	10
1994	67,68%	45	41	20	3
1996	78,42%	52	40	13	4
2000	69,74%	52	46	6	5
2004	74,67%	61	37	6	5
2008	72,64%	56	47	6	
2012	62,23%	47	50	12	

(Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CAPDEA and BOJA)

*Entonces AP-PDP-PL

CUADRO I: Elecciones al Parlamento Andaluz

b) Participación ciudadana en el procedimiento legislativo y en el control parlamentario del Gobierno

Por otro lado, la participación de los ciudadanos andaluces en la elaboración de la legislación andaluza se puede realizar, como hemos visto, a través de dos instrumentos: la iniciativa legislativa popular y la audiencia a organizaciones y asociaciones representativas de intereses en su procedimiento de elaboración.

La iniciativa legislativa popular se encuentra regulada por la *Ley 5/1988*, de 27 de junio, *de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos* y ha sido recientemente reformada por la *Ley 8/2011*, de 5 de diciembre⁴³. Ésta –como ocurre con la mayoría de las legislaciones autonómicas– sigue las pautas marcadas por la *Ley Orgánica 3/1984*, de 26 de marzo, *de iniciativa legislativa popular* y en la reforma reciente también se aprecia el mismo mimetismo respecto a las modificaciones que se introdujeron en la ley estatal por la *Ley Orgánica 4/2006*, de 26 de mayo, *de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*:

a) facilitar el proceso de recogida de firmas mediante la ampliación del plazo y la posibilidad de firmar electrónicamente y

⁴³Véase *Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos* (BOJA, núm. 244, de 15 de diciembre) Debe señalarse que esta modificación responde al anuncio que el pasado 28 de junio realizara el Presidente de la Junta de Andalucía en el último debate sobre el estado de la Comunidad, para introducir el trámite de participación ciudadana en la iniciativa legislativa popular y rebajar el número de firmas a 41.000. Véase en este sentido el artículo “Griñán propondrá el ‘escaño 110’ para poder defender las iniciativas legislativas populares”, publicado en la versión electrónica del diario *El Mundo*, de 28 de junio de 2011, <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/06/28/andalucia/1309289155.html>.

b) aumentar el protagonismo de los autores de la iniciativa en la tramitación parlamentaria de la proposición de ley.

Por lo que no hay que resaltar ninguna novedad ni de procedimiento ni respecto a las materias excluidas de su objeto⁴⁴. Para su ejercicio son necesarias 40.000 firmas de ciudadanos que tengan la condición política de andaluces (antes, 75.000), lo que —tal y como señalan los artículos 5 y 6 del EAAnd y había sido reconocido con anterioridad por el *Estatuto de los Andaluces en el mundo*⁴⁵ — incluye los ciudadanos andaluces en el exterior. El plazo de recogida de las firmas es de 6 meses (antes, 4) prorrogable por otros dos meses cuando concurren razones objetivas debidamente justificadas. Además, se prevé una futura reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía para permitir la participación de la Comisión promotora en la tramitación parlamentaria de la misma⁴⁶, exigiendo de manera expresa que no se limite únicamente al momento de su presentación y defensa inicial en el debate de la toma en consideración de la iniciativa popular, sino que permita el seguimiento de la iniciativa por sus proponentes de manera que puedan participar en los debates de la proposición legislativa.

En efecto, no han sido muchas las iniciativas legislativas populares tramitadas por el Parlamento de Andalucía. En concreto, se han presentado en total 13 iniciativas legislativas populares. Del análisis de su tramitación, puede deducirse que la mayor dificultad con la que se han encontrado es la de la obtención del número mínimo de firmas, pues sólo una de ellas —que versaba sobre la creación de una red de apoyo a la mujer embarazada— fue debatida por el parlamento (aunque la rechazó) y cinco de ellas caducaron por no presentar los pliegos de firmas en plazo. Esperemos que la considerable reducción del número de firmas unida a la ampliación del plazo de recogida de firmas operadas por la reforma de la ley redunde en una mayor utilización y éxito de esta forma de participación política.

Legislatura	Inadmitidas	Retiradas	Caducadas	Aprobadas	Rechazadas	En curso	TOTAL
II(1986-1990)	-	1	-	-	-	-	1
III(1990-1994)	-	-	-	-	-	-	-
IV(1994-1996)	-	-	1	-	-	-	1
V(1996-2000)	-	-	1	-	-	-	1
VI(2000-2004)	-	1	1	-	-	-	2
VII(2004-2008)	-	-	1	-	1	-	2
VIII(2008-2012)	2	-	1	-	-	1	4
TOTAL	2	2	5	0	1	1	11

(Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Web del Parlamento de Andalucía)

Cuadro II: Iniciativas legislativas populares en Andalucía

⁴⁴A diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, en las que se han extendido notablemente las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, en Andalucía sólo se excluyen las materias que no son competencia de la Comunidad, las de naturaleza tributaria y presupuestaria, las de planificación económica y las relativas a organización de las instituciones de autogobierno.

⁴⁵Véase el artículo 6 de la *Ley 8/2006*, de 27 de octubre, de *Estatuto de los Andaluces en el Mundo*.

⁴⁶Como ya reconocían otras Comunidades Autónomas, como Aragón y Cataluña y en la iniciativa legislativa popular ante el Congreso de los Diputados tras la reforma introducida en la misma del año 2006.

Respecto a la audiencia durante la tramitación legislativa de los ciudadanos y de las entidades asociativas representativas de intereses prevista en los artículos 30 y 113 del EAAnd, no se ha producido tampoco todavía la correspondiente adaptación del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

En este sentido, debemos hacer notar que aunque el Reglamento vigente, en su artículo 112, introdujo en 1995 un trámite de audiencia de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar afectados por la regulación e incluso, con carácter excepcional de personas a título individual, a través de las llamadas “comparecencias informativas” ante la Comisión legislativa correspondiente. Sin embargo, esta regulación no cumple los requisitos fijados por la nueva regulación estatutaria. Y ello, porque este trámite de audiencia ha sido configurado hasta ahora con carácter meramente discrecional, produciéndose únicamente si lo solicitan los diputados y los Grupos parlamentarios.

Mientras que de la expresión “Los ciudadanos, *participarán* en el procedimiento legislativo...” que establece el artículo 113 se desprende claramente que el trámite de audiencia ciudadana debe constituir un elemento necesario y obligado del procedimiento legislativo⁴⁷, cuya celebración no puede dejarse a la voluntad de los sujetos parlamentarios.

Por último, en el Reglamento del Parlamento de Andalucía desde el año 1995 se han incorporado las preguntas de iniciativa ciudadana. No se trata de preguntas reservadas a los ciudadanos andaluces, pues pueden presentarlas cualquier persona natural o jurídica residente en la Comunidad Autónoma. La singularidad de las mismas radica en que para formularse deben ser asumidas por un parlamentario, que será quien la expondrá en el Pleno o en la Comisión correspondiente para su respuesta por parte del Gobierno.

Del estudio de las preguntas planteadas se puede apreciar que ha sido el instrumento más utilizado por los ciudadanos, con 77 preguntas planteadas. El mayor activismo se ha producido en las dos legislaturas en las que el Gobierno se encontraba en situación de mayoría relativa, que han concentrado el 75,32% de las preguntas ciudadanas planteadas. Extraña que en las dos últimas legislaturas apenas se ha utilizado este instrumento de control político del Gobierno.

Legislatura	Preguntas en Comisión	Preguntas en Pleno	Total	Contesadast
IV(1994-1996)	8	5	13	4
V(1996-2000)	21	17	38	21
VI(2000-2004)	17	3	20	11
VII(2004-2008)	4	-	4	1
VIII(2008-2012)	2	-	2	2
TOTAL	52	25	77	39

(Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Web del Parlamento de Andalucía)

Cuadro III: Preguntas de iniciativa ciudadana en Andalucía

⁴⁷En igual sentido, Carmona Contreras (2007) pág. 351

c) Consultas populares en Andalucía

El anterior Estatuto recogía la competencia autonómica de desarrollo legislativo del sistema de consultas populares locales en el ámbito de Andalucía, con sujeción a la Ley Orgánica que regule las modalidades de referéndum, y reservando al Estado la autorización de su convocatoria. En cumplimiento de este mandato constitucional se dictó la *Ley de 2/2001*, de 3 de mayo, de *regulación de las consultas populares locales de Andalucía*, en la que se prevé la posibilidad de plantear la consulta no sólo por la Corporación municipal sino también a iniciativa de los vecinos y que, como principal novedad, introdujo la posibilidad de que los promotores manifestasen sus preferencias, con prioridad incluso a la de los grupos políticos con representación municipal, en el reparto de los espacios gratuitos de información sobre el referéndum⁴⁸.

En los 11 años de vigencia de la ley, sólo han llegado a tramitarse tres consultas populares⁴⁹. La primera de ellas, se celebró el 9 de junio de 2002 en el municipio de Montellano (Sevilla) para decidir sobre su incorporación al Consorcio de Aguas del Huesna. La segunda de ellas, no llegó a celebrarse por la denegación de la autorización del Gobierno, por acuerdo de fecha 12 de noviembre de 2004. Se trataba de una consulta popular sobre la construcción en el término municipal de Morón de la Frontera (Sevilla) de un centro penitenciario al considerar que no se trataba de un asunto de competencia propia municipal. Por este último motivo se denegó también la autorización para la celebración de una consulta popular en Almuñecar (Granada) sobre la aprobación inicial del Plan General de Ordenación del Municipio. Sin embargo, la Sentencia Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 anuló la decisión del Consejo de Ministros, celebrándose la consulta el 28 de febrero de 2009.

No obstante, la nueva regulación estatutaria sobre la competencia en materia de consultas populares nos hace plantearnos también si las consultas populares locales, que hasta ahora formaban sin ninguna duda parte de la competencia autonómica siguen perteneciendo a la Comunidad Autónoma andaluza; lo que en definitiva supone plantearse la legitimidad de la regulación actual sobre este tipo de consultas populares.

⁴⁸Artículo 20 de la *Ley 2/2001*, de 3 de mayo, reguladora de la *consultas populares locales en Andalucía*. Prevé también esta posibilidad las leyes catalana y navarra de consultas populares. Véanse los artículos 19 de la *Ley Foral 27/2002*, de 28 de octubre, *reguladora de las consultas populares de ámbito local* y 50 de la *Ley catalana 4/2010*, de 17 de marzo, de *consultas por vía de referéndum*.

⁴⁹Con anterioridad a la entrada en vigor de la *Ley 2/2001*, en aplicación del artículo 71 de la *Ley 7/1985*, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (en adelante LRBRL) se propusieron cuatro consultas populares: La primera en 1985, a instancia de la Comisión ciudadana pro-metro de Sevilla, no llegó a tramitarse, pues el Ayuntamiento tras verse obligado a tramitar la petición ciudadana de consulta popular sobre la continuación de las obras del metro por STS de 14 de noviembre de 1989, rechazó su realización. Otras dos en 1997, por los Alcaldes de Torredonjimeno (Jaén) —para cambiar la fecha de celebración de las fiestas populares— y de Tarifa —sobre el trazado del cable de interconexión eléctrica con Marruecos— y la cuarta en 1998, por el Alcalde de Algeciras —sobre la creación por Algeciras y su entorno de la novena provincia andaluza. El Consejo de Ministros sólo autorizó la celebración de la de Torredonjimeno, al considerar que el objeto de consulta de las de Tarifa y Algeciras excedía de los intereses municipales.

Tenemos que recordar en este punto la jurisprudencia que hemos mencionado sobre el referéndum. Pues, si tenemos en cuenta lo establecido en la STC 103/2008, en la que se define el referéndum como aquella consulta dirigida al censo electoral sobre una cuestión de naturaleza política y siguiendo las reglas y garantías del procedimiento electoral y lo que fijó la STC 31/2010, que reserva al Estado la entera competencia en materia de referéndum; y a ello añadimos que el artículo 78 del EAAnd excepciona al referéndum de la competencia autonómica, necesariamente tendríamos que negar la competencia autonómica sobre consultas populares locales.

Sin embargo, si consideramos en nuestra interpretación otros argumentos jurídicos podemos llegar a la solución contraria. El primero de ellos es que tanto la Ley Orgánica 2/1980, de 2 de abril, de Modalidades de Referéndum (en adelante, LOMR)⁵⁰ como la LRBRL⁵¹, incluyen las consultas populares locales dentro de la competencia de régimen local. Y que en este punto, el EAAnd establece la competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma⁵². Además, el Tribunal Constitucional define a veces las elecciones locales y la autonomía local como meramente administrativas, negándoles su carácter político⁵³. Todo lo cual podría llevar al Tribunal Constitucional a considerar a las consultas populares locales como instrumentos de la democracia participativa, y por tanto no sujetas a las reservas del Ley Orgánica del artículo 53.1 de la CE (desarrollo del derecho de participación política) y 92 de la CE (modalidades de referéndum) ni a la competencia del artículo 149.1.32^a (autorización y desde la STC 31/2010 regulación del régimen jurídico del referéndum).

⁵⁰Disposición adicional de la LOMR: “Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, *de acuerdo con la legislación de régimen local*, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”. (Las cursivas son nuestras)

⁵¹Artículo 71 de la LRBRL: “De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”.

⁵²Véase el artículo 60 del EAAnd.

⁵³Véase en este sentido las SSTC 4/1981, de 2 de febrero, Fundamento jurídico 3º, 25/1981, de 14 de julio, Fundamento jurídico 3º y 32/1981, de 28 de julio, Fundamento jurídico 3º y la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio. No obstante, nos gustaría dejar constancia de que no compartimos esta postura del Tribunal Constitucional.

d) Participación ante la Administración

Tampoco se ha realizado un desarrollo legislativo suficiente de las instituciones de participación ciudadana ante la Administración⁵⁴. Así, no se ha aprobado aún la anunciada Ley de participación ciudadana⁵⁵, siendo por el momento la legislación sobre voluntariado la única normativa con carácter general aprobada por la Junta de Andalucía en materia de participación ciudadana y que, incluso, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía —aprobada apenas nueve meses después de la reforma estatutaria— no establece la participación ciudadana como uno de los principios de organización y funcionamiento de la Administración pública andaluza⁵⁶. De hecho, y pese a que otra cosa se pudiera deducir de la Exposición de motivos, apenas se le dedican un par de artículos (el 20 y el 32) a los órganos de participación ciudadana, a los que se atribuye un carácter meramente consultivo, negando incluso la posibilidad de crearse órganos administrativos de participación ciudadana con facultades decisorias y remitiendo su regulación a su normativa de creación. Por otro lado, la Ley 6/2006, recoge los tradicionales trámites de audiencia y/o información pública en la elaboración de disposiciones reglamentarias⁵⁷.

En materia local, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de *Autonomía Local de Andalucía*, también ha renunciado a realizar una reglamentación de las instituciones de participación ciudadana, refiriendo su regulación a las normas de organización interna de cada Entidad Local. Sin embargo, es precisamente en este ámbito local donde se han desarrollado las experiencias participativas más interesantes en nuestra Comunidad Autónoma⁵⁸. Pueden mencionarse en este sentido la experiencia de los presupuestos participativos que se realiza en las ciudades de Sevilla y Córdoba y en algunos municipios como Las Cabezas de San Juan (Sevilla), Casabermeja, Campillos y Salayonga (Málaga), Puente Genil (Córdoba) y Jerez de la Frontera, Puerto Real y Algeciras (Cádiz)⁵⁹.

A modo de conclusión, habría que decir que el Estatuto de Andalucía es rico en la incorporación de las instituciones de participación ciudadana, reconociendo —aunque no siempre con la debida corrección técnica— no sólo los tradicionales ámbitos de la participación política

⁵⁴Esta situación ha sido denunciada incluso por el propio Defensor del Pueblo Andaluz, en sus informes de 2009 y 2010. Véase en este sentido el Informe Especial “Normativa sobre la participación ciudadana en las Diputaciones Provinciales y en los grandes municipios de Andalucía”, presentado al Parlamento de Andalucía el 29 de diciembre de 2009, BOPA, núm. 410, de 10 de marzo de 2010, especialmente la p. 47 en la que se recomienda a la Conserjería de Gobernación la regulación del régimen general de la participación ciudadana, al menos a nivel local (que es el ámbito del informe). Luego reiterada en el Informe anual de 2010, BOPA núm. 667, de 28 de abril de 2011, p. 427.

⁵⁵Véanse a este respecto las declaraciones de la Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía, Clara Aguilera, sobre la futura Ley de Participación Ciudadana en la inauguración del VI Congreso Andaluz del Voluntariado, el 13 de Febrero de 2009 (Fuente Europa Press: <http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-junta-anuncia-creacion-ley-participacion-ciudadana-cuyo-borrador-podria-estar-redactado-2011-20090213123023.html>)

⁵⁶Véase el artículo 3 de la Ley 9/2007.

⁵⁷Véase en este sentido el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de *Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

⁵⁸Sobre las experiencias participativas en el ámbito local puede consultarse Font (Coord.) (2011) y

⁵⁹Un estudio de esas experiencias de presupuestos participativos puede encontrarse en Vilasante y Garrido (2002) y Ganuza Fernández y Álvarez de Sotomayor (2003).

sino también una nutrida representación de las fórmulas de participación ciudadana ante la Administración.

Sin embargo, en los cinco años de vigencia del Estatuto no se ha producido el desarrollo y adaptación de la legislación vigente a las previsiones estatutarias. Queda, por tanto, mucho que hacer todavía para conseguir la sociedad democrática avanzada que preconiza la norma institucional básica de Comunidad autónoma andaluza.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR DE LUQUE, L. (1980): “La Ley Orgánica de Referéndum. Un comentario” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 58, 1980, págs. 167 a 173.

AGUIAR DE LUQUE, L. (2000): “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional” en AA. VV: *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 67-96

ARIÑO ORTÍZ, G. y SOUVIRÓN MORENILLA, J. M. (1984): *Constitución y Colegios Profesionales: una reflexión sobre las corporaciones representativas*, Unión Ed., Madrid.

ALGUACIL GÓMEZ, J. (2003): *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*, Ed. Trea, Gijón, 2003.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M. (2009): “El derecho a una buena administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: significado y alcance” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 75, pp. 289 a 326.

ARNSTEIN, S. R. (1969): “A ladder of citizen participation” en *Journal of the American Institute Planners*, 1969, pp. 216-224.

BIGLINO CAMPOS, P. (1988): “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del art. 23” en *Revista Jurídica de Castilla la Mancha*, núms. 3 y 4, págs. 593 a 613.

de BIGLINO CAMPOS, P. (1996): “Iniciativa legislativa popular” en *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, Madrid, págs. 3599 a 3601.

BIGLINO CAMPOS, P. (2006): “Los espejismos de la tabla de derechos” en VV. AA.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 39-61

BUENO ARMIJO, A. (2008): “Competencias sobre consultas populares. En especial, por vía de referéndum. (Comentario al art. 78)” en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Directores): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Thomsom-Civitas, Madrid, pp. 777-789

- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2007): “Sí pueden: (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, pp. 33-46.
- CARMONA CONTRERAS, A. M. (2009): “La elaboración de las normas” en TEROL BECERRA, M. J. (Coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 343-354.
- CARRILLO, M. (2006): “La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos” en VV. AA.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 63-88.
- CARRILLO, M (2007): “Los derechos. Un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía” en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 80, pp. 49-73.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2001): *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública*, CEDECS, Barcelona.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M y EXPÓSITO, E. (2008): “Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de autonomía de Cataluña”, en APARICIO, M. A. (Ed.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, pp. 61-94.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2011): “Las consultas populares en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña” en ÁLVAREZ CONDE, E. y ROSADO VILLAVERDE, C.: *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, IDP; Madrid, pp. 197-234.
- DÍEZ PICAZO, L. M. (2006): “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, pp. 63-75.
- ESCRIBANO COLLADO, P. (2008): “La Administración de la Junta de Andalucía” en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Directores): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Thomsom-Civitas, Madrid, pp. 905-925.
- FERNÁNDEZ LE GAL, A. (2000): “Aproximación jurídica a las asociaciones como agentes de participación ciudadana” en *Panorámica de la participación ciudadana*, Diputación de Córdoba, págs. 47 a 66.
- FERNÁNDEZ LE GAL, A. y PÉREZ ALBERDI, M. R. (2005): “La participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones generales: el artículo 105 a) de la Constitución” en LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *Gobierno y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 489-532.
- FERRERES COMELLA, V. (2006): “Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña” en VV. AA.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 9-37.

- FONT, J. (Coord.) (2011): *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios Andaluces*. Centro de Estudios Andaluces.
- FONT, N. y SUBIRATS, J. (2000): *Local y Sostenible*, Barcelona, Icaria.
- FONT LLOVET, T. (1985): “Algunas funciones de la idea de participación” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm 45, pág. 45 y ss.
- GANUZA FERNÁNDEZ, E. y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, C. (Coords.) (2003): *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona.
- GAVARA DE CARA, J. C. (2007): *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- GUTIÉRREZ LLAMAS, A. (1991): *Los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2007): *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión jurídica y temas de actualidad, Madrid.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2009): “Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la ‘consulta’ ante el Tribunal Constitucional” en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9, pp. 202-240
- LARIOS PATERNA, M. J. (2003): *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, págs. 71 a 78
- LARIOS PATERNA, M. J. (2003b): “La iniciativa legislativa popular. Especial referència a la pràctica de la VI legislatura del Parlament de Catalunya” en *Activitat Parlamentaria*, núm. 6, págs. 74 a 93.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1980): *El régimen constitucional español*, en colaboración con P. PÉREZ TREMPES, J. DE ESTEBAN y J. GARCÍA MORILLO, Labor, Madrid.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P (1993): “El Estatuto como programa y el control y la participación en la política económica y social como exigencias del Estado social” en CÁMARA, G. y CANO, J (Eds. y coords.): *Estudios sobre el Estado social*. (El Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía), Parlamento de Andalucía-Tecnos, Madrid.
- MARTÍN NUÑEZ, E. (2008): “La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política” en *Revista catalana de Dret Public*, núm. 37, pp. 315-342
- MONTERO, J. R. (1997): “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y reforma” en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, pp. 9-46

PÉREZ ALBERDI, M. R (2008): “Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía recientemente reformados. Especial consideración al Estatuto de Autonomía de Andalucía” en *Revista de Derecho Político*, núm. 73, pp. 181-205.

PÉREZ SOLA, N (2009): “La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares” en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, pp. 433-454.

PARRY, G.; MOYSER, G. y DAY, N. (1992): *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press.

PORRAS NADALES, A. (2008): “Derechos sociales y políticas públicas” en AGUDO ZAMORA, M. (Coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, pp. 107-123.

PORRAS NADALES, A. (2009): “Derechos políticos” en TEROL BECERRA M. J. (Coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo blanch, Valencia.

PRIETO SANCHÍS, L. (2010): “Sobre las declaraciones de derechos y los nuevos Estatutos de Autonomía” en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 49, pp. 125-150.

RUIZ ROBLEDO, A. (2005): “El régimen electoral de Andalucía” en TEROL BECERRA, M. J. (Coord.): *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*, IAAP, Sevilla, pp. 135-151

SÁNCHEZ BLANCO, A. (1985): “Los derechos de participación, representación y de acceso a funciones y cargos públicos; la corrección de la unilateral perspectiva política” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 46, pág. 207 y ss

SÁNCHEZ MORÓN, M (1979): “El principio de participación en la Constitución Española” en *Revista de la Administración Pública*, núm. 89, págs. 171 y ss.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1980): *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (2004): *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación en ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, Lex Nova, Valladolid.

SANTAMARÍA PASTOR. J.A. (1980): “Comentario al artículo 23 de la Constitución” en GARRIDO FALLA, F. (Dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, pág. 443 y ss

TEROL BECERRA, M. J. (2008a): “Preámbulo y título Preliminar” en AGUDO ZAMORA, M. (Coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, pp. 87-103.

TEROL BECERRA, M. J. (2008b): “Andalucía 2020: El marco normativo” en BERICAT, E. y ECHAVARREN, J. M.: Andalucía 2020. *Escenarios previsibles*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, pp. 184-195.

TOMÁS MAILLÉN, B. (2004): *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid.

VILASANTE, T. R. y GARRIDO, F. J. (Coords.) (2002): *Metodologías y presupuestos participativos*, IEPALA editorial y CIMAS, Madrid.